

УДК 342

Договорное регулирование отношений Российской Федерации и ее субъектов: теоретико-правовой аспект



Тихомирова Л.А.

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

В статье анализируются взгляды ученых-правоведов на природу договоров в регулировании федеративных отношений России и ее субъектов; обосновывается позиция автора о необходимости договорного разграничения компетенции; определяется место договора о разграничении предметов ведения и полномочий в системе российского законодательства; определяется роль договорного регулирования отношений России и ее субъектов.

Ключевые слова: федеративные отношения, договор о разграничении предметов ведения и полномочий, Российская Федерация, субъект Российской Федерации, разграничение компетенции.

Вопрос о роли и месте договоров в разграничении предметов ведения и полномочий является объектом многочисленных дискуссий. Существующие правовые позиции условно можно разбить на три группы.

Так, в одну группу входят противники такой правовой формы регулирования отношений России и ее субъектов как договор. Например, И.А. Умнова видит опасность в договорном регулировании федеративных отношений, «вытесняющем конституционные нормы», в связи с чем обосновывает позицию «о недопустимости договорного разграничения предметов ведения» [1, с. 7]. Л.А. Лукашев считает, что «по сути Конституции Российской Федерации предметы совместного ведения никаким договором расширить нельзя, так как он исчерпывающий» [2, с. 35].

В другую группу входят сторонники такого договора, указывающие на необходимость договорного разграничения предметов ведения и полномочий. По мнению Б.Л. Железнова, «Договоры – абсолютно легитимный и эксклюзивный правовой инструмент учета особенностей субъектов Российской Федерации в такой огромной и чрезвычайно разнообразной стране, как наша. Кроме того, указанные договоры – это эффективное средство федеративных преобразований, любой из них следует оценивать как универсальный. Договор – это не только возможность, но и искусство достижения возможного конкретным субъектом Российской Федерации» [3, с. 44].

С.М. Шахрай отмечает, что договор о разграничении предметов ведения и полномочий является важным инструментом развития федеративных отношений, поскольку именно договорной процесс стимулирует законодателя принимать законы в области федеративных отношений [4, с. 94, 97].

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» [5, с. 65].

Интересную позицию излагает О.Е. Кутафин, который полагает, что «к договору прибегают лишь в тех случаях, когда субъекты не могут или не хотят решать конституционно-правовые вопросы односторонним волеизъявлением» [6, с. 32-33].

С.А. Смелов разделяет точку зрения О.Е. Кутафина о том, что «договор можно и нужно использовать в целях регулирования определенных отношений между Федерацией и ее субъектами» [7, с. 58].

И, наконец, существуют правовые позиции, которые в заключении соответствующих договоров видят только «способ учета региональных особенностей». Так, В.А. Черепанов отмечает, что «ни Конституция России, ни федеральные законы не могут учесть специфику субъектов, различающихся между собой по численности, национальному составу, социально-экономическому и геополитическому

положению. Договоры как раз и позволяют учесть эти особенности и осуществить правовое регулирование федеративных отношений во всем многообразии регионов России» [8, с. 94; 9].

М.В. Глигич-Золотарева убеждена, что договор о разграничении предметов ведения и полномочий – это в первую очередь экономический, а не политический инструмент. По мнению ученого, «целесообразно начинать возрождение договорной практики не с тех субъектов, которые характеризуются национальной спецификой, а прежде всего с наиболее перспективных в экономическом и природоресурсном плане регионов, поскольку при адресном стимулировании они вполне могут стать локомотивами регионального развития» [10, с. 498-499].

Соглашаясь с позицией ученых о возможности и необходимости договорного регулирования отношений России и ее субъектов, отметим, что договор о разграничении предметов ведения и полномочий предусмотрен ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации, положения которой составляют основы конституционного строя, и, соответственно – основу для всей правовой системы Российской Федерации. Любые изменения в основах конституционного строя фактически влекут за собой принятие новой Конституции Российской Федерации, что, на наш взгляд, в условиях современного российского федерализма, недопустимо.

Считаем, что факт отмены подобных договоров нельзя расценивать как отказ от такой правовой формы разграничения предметов ведения и полномочий. При этом высказанная в 2003 г. позиция Т.Я. Хабриевой, на наш взгляд, не утратила своей актуальности и на сегодняшний день: «происходящий в настоящее время процесс расторжения договоров между органами власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации нельзя трактовать как отказ от договорной практики» [11]. Таким образом, сегодня не нужно отказываться от договоров о разграничении предметов ведения и полномочий как таковых, а нужно, как правильно замечает М.П. Журавлев, «задумываться о совершенствовании договорного процесса».

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ в ст. 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 полномочий 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 пере-

чень 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 Федерального закона 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, как мы выяснили, различны не только понятия «предметы ведения» и «полномочия», но и правовые формы их разграничения и определения.

В этой связи мы не соглашаемся с позицией некоторых ученых, предлагающих «освободить договоры от функций разграничения предметов ведения», оставив за ними лишь функции по разграничению полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации [12, с. 15-16].

Так, например, В. Иванов утверждение о том, что «иные договоры» – это всего лишь договоры о разграничении полномочий (не более), обосновывает следующим образом [13, с. 137].

Во-первых, он указывает на то, что разграничение предметов ведения в ст.ст. 71-73 Конституции России проведено императивно и не может быть изменено иначе как посредством внесения поправок в Конституцию.

Во-вторых, по мнению В. Иванова, разграничить можно лишь полномочия по предметам совместного ведения, поскольку полномочия по предметам ведения и России, и регионов уже разграничены Конституцией. В отношении же последних допустимо только их делегирование.

Вышеприведенные выводы, на наш взгляд, не вполне аргументированы и противоречивы. Так, ут-

верждая об императивности разграничения только предметов ведения, В. Иванов не учел, что и 71, и 72 статьи Конституции устанавливают сферу (пределы) соответствующего ведения, где определяются не только предметы ведения, но и полномочия. Кроме того, указывая на императивность разграничения предметов ведения, В. Иванов в то же время не отрицает конституционного разграничения и полномочий, но только по двум сферам ведения: по предметам ведения России и по предметам ведения ее субъектов.

Вместе с тем ст. 11 Конституции России предусматривает договорное разграничение не только полномочий, но и предметов ведения: «договоры о разграничении предметов ведения и полномочий»! В этой связи считаем также несостоятельной предложенную В. Ивановым классификацию федеративных договоров по трем видам: договоры о разграничении предметов ведения и полномочий; договоры о разграничении предметов ведения; договоры о разграничении полномочий.

Однако нельзя отрицать и важность основной идеи, заложенной в ст. 26.7. Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ: 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. исследуемого Закона, а также смысл конституционных норм, закрепленных в ст.ст. 5, 11, 71, 72, 73, 76 и 78 Конституции Российской Федерации необоснованно искажаются.

На основании вышеизложенного считаем, что действующая редакция ст. 26.7. Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» требует серьезной доработки.

Конституция Российской Федерации в ст.ст. 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. Кроме того, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий могут конкретизировать

предметы ведения, содержание которых призвано 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 предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов должны быть хотя бы в основном идентичны. 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. 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» [14, с. 161]. Договорная 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» [15, с. 16].

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. Если договор разграничивает предметы ведения и полномочия иначе, чем Конституция России, то по своей сути он незаконен.

Таким образом, в разграничении предметов ведения и полномочий соответствующие договоры, на наш взгляд, должны выполнять следующую роль:

– конкретизировать установленные Конституции Россией и определенные федеральными законами

сферы ведения Российской Федерацией и сферы совместного ведения России и ее субъектов;

– систематизировать уже установленные Конституцией России и определенные действующим законодательством предметы ведения и полномочия с учетом специфики конкретного региона;

– определять сферу ведения конкретного субъекта Российской Федерации.

На современном этапе развития федеративных отношений России и ее субъектов возникает необходимость укрепления сотрудничества между центрами и регионами, совершенствования механизма разграничения предметов ведения и полномочий, а также взаимодействия и координации федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В таких условиях определяющая роль должна отводиться договорному порядку регулирования отношений России и ее субъектов, не подменяющему положения Конституции России и не изменяющему конституционное распределение компетенции между федерацией и ее субъектами. Согласно основам конституционного строя, договорная форма регулирования федеративных отношений приобретает важное значение не только в развитии, но и в существовании современного российского демократического федеративного правового государства.

Литература:

1. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1997. – 235 с.
2. Лукашев 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. Республика в системе российского федерализма: к 90-летию Татарстана / сост. и науч. ред. Б.Л. Железнов. – Казань.: Казан. гос. ун-т, 2010. – 148 с.
4. Шахрай С.М. Конституционное правосудие в системе российского федерализма: монография. – Санкт-Петербургский ун-т МВД России. – 2001. – 338 с.
5. 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.
6. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации – М.: Юрист, 2002. – 348 с.
7. Смелов С.А. Участие органов государственной власти субъекта Российской Федерации в конституционно-правовых договорных отношениях: Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2008. – 242 с.
8. Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2004. – 489 с.
9. Черепанов В.А. О договоре Российской Федерации с Чеченской Республикой // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 3. – С. 41-45.
10. Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. – Новосибирск: Наука, 2009. – 640 с.
11. Хабриева Т.Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Право и экономика. – 2003. – № 3. – С. 14-17.
12. Рябов Е.В. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: историко-теоретический аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. – Самара, 2006. – 211 с.
13. Иванов В. Путинский федерализм (централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах). М.: Территория будущего, 2008. – 216 с.
14. Чернов С.Н. Правовые проблемы теории и практики конституционного регулирования отношений между Российской Федерацией и ее субъектами: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Петрозаводск, 2005. – 449 с.
15. 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. 16-18.

Pactional Regulation of Relations of the Russian Federation and Its Constituent Entities: Theoretical and Legal Aspect

L. Tikhomirova

Kazan Branch of Academy of Labour and Social Relations

The article analyzes the views of jurists on the nature of pacts in regulating of federative relations of the Russian Federation and its constituent entities; gives grounds for the author's idea of necessity of pactional distribution of powers; establishes the place of the pact of delineation of terms of reference and power in Russian legislation; and defines the role of pactional regulation of relations of Russia and its constituent entities.

Key words: federative relations, the pact of delineation of terms of reference and power, the Russian Federation, constituent entities of the Russian Federation, distribution of power.

