

Секция «Проблемы государственного строительства и территориального управления»

Договорное регулирование федеративных отношений в России

Научный руководитель – Малютин Никита Сергеевич

Галстян Диана Гариговна

Студент (бакалавр)

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Юридический
факультет, Москва, Россия

E-mail: diana.galstyan.04@bk.ru

1. Одним из инструментов регулирования федеративных отношений в Российской Федерации является заключение договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий. В ст. 71-73 Конституции РФ закреплено разграничение предметов ведения и полномочий, а именно исключительная компетенция Российской Федерации, предметы совместного ведения и предметы ведения субъектов (формируются по остаточному принципу).

Зачастую заключение договоров между Федерацией и субъектами как способ разграничения предметов ведения и полномочий подвергается критике, так как оно способно привести к ассиметричности федерации, различиям в статусе субъектов, нарушению системы единой исполнительной власти, а также вторжению в исключительную компетенцию РФ. Однако представляется верным суждение о том, что договорное регулирование федеративных отношений имеет место в правовой системе России ввиду ряда объективных причин.

Во-первых, в исключительную компетенцию вторгаться довольно сложно, если не сказать «невозможно», в силу того, что конструкция статей Конституции относит к ведению Федерации/совместному ведению подавляющее большинство вопросов государственной власти, оставляя на усмотрение субъектов лишь те сферы, которые не требуют усиленного контроля со стороны Федерации. Более того, любое "вторжение" будет противоречить Конституции. Так, например, в Договоре с Республикой Татарстан в ч. 1 ст. 2 последняя "признается государством, обладающим всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и ее полномочий по предметам совместного ведения", что напрямую нарушает конституционные положения.

Во-вторых, посредством заключения договоров государство конкретизирует полномочия субъекта, исходя из его особенностей. Законодательные нормы устанавливают общие правила поведения для различных субъектов, однако они не могут учесть (справедливости ради и не должны учитывать) специфику регионов. В этом кроется противоречие между формально-правовым равенством, закрепленном на федеральном уровне, и необходимостью специального правового регулирования федеративных отношений с учетом региональной специфики, которое обеспечивается посредством заключения договоров.

Более того, заключение договора должно допускаться только в том случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами разграничение полномочий. Такой договор утверждается федеральным законом, имеет юридическую силу федерального закона и может быть изменен только путем внесения в него изменений и дополнений.

2. Сама природа российского государства обуславливает необходимость заключения договоров. Федерация невозможна без совместного осуществления властных полномочий, в противном случае это уже децентрализованное государство.

По справедливому замечанию Умновой И.А. [n1], важным аспектом федеративного устройства является обеспечение условий существования самоуправляемого договорного государства, в котором разделение и осуществление государственной власти на всех уровнях будет основываться на достижении согласия и самоуправления. А последнее возможно именно путем заключения внутригосударственных договоров.

3. Обращаясь к истокам понятия «договор», необходимо выделить ряд отличительных признаков конституционно-правового договора, в числе которых нормативность, особый субъектный состав и объект договора. Также внутригосударственному договору присущи и классические черты любого договора: волевой характер, свобода заключения, согласие сторон. В последнем заключается и особая политическая подоплека, так как именно идея всеобщего согласия, объединяющая множественность субъектов в единую и целостную систему, позволила преодолеть острые разногласия 1990-ых годов [n2].

4. Федеративный договор 1992 года, посвященный организации федеративного государства, стал поистине грамотным политико-правовым решением (однако важно помнить, что при этом договор породил противоречия, которые были сняты Конституцией РФ 1993 года). Договорные отношения сыграли колоссальную роль в эпоху становления новой России и позволили сохранить ее единство, пока не было создано относительно совершенное федеральное законодательство. Очевидно, что договорная основа задумывалась как переходный этап, так как договорные федерации либо перерастают в конфедерацию, либо оставаясь федерацией, обретают конституционную основу (что характерно для Российской Федерации).

После принятия в 1993 году Конституции РФ место Федеративного договора в системе источников конституционного права изменилось коренным образом. Большинство его норм были инкорпорированы в конституционный текст либо перестали действовать в связи с несоответствием ее положениям. Конституция, безусловно, обладает большей юридической силой. Федеративный договор может быть приравнен к федеральному конституционному закону, в том числе и потому, что он был принят высшим органом государственной власти в РФ, Съездом народных депутатов, выражал не только общегосударственную волю, но и согласованную волю субъектов.

5. «Надо бороться за совершенствование существующей практики подготовки, принятия и применения таких договоров, но не отвергать с порога лежащий в их основе верный принцип достижения «единства в многообразии», способный сыграть немаловажную роль в демократическом упрочении единства российской государственности» [n3].

В связи с этим процедура заключения того или иного договора должна быть оправдана объективными обстоятельствами (так, например, обоснованным считается заключение договора со Ставропольским краем, который определяет специфику реализации властных полномочий в Кавминводах — национальном достоянии народов РФ, предназначенном для лечения и отдыха всей страны).

n1

- Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. С. 18

n2

- Черепанов В.А. Договор в конституционном праве Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 8. С. 19 - 22.

n3

- Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права (Читая новейшую учебную литературу) // Гос. и право. 2001. № 1. С. 23

Источники и литература

- 1) "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием

12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС "Консультант Плюс" (дата обращения: 10.01.2025))

- 2) Елисеев Б.П. Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: решение или порождение проблем // Государство и право. 1999. № 4.
- 3) Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права (Читая новейшую учебную литературу) // Гос. и право. 2001. № 1.
- 4) Жученко А.А. Договоры между органами государственной власти Федерации и республик // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1997. № 5.
- 5) Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма // Интернет-ресурс: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 28.02.2025))
- 6) Черепанов В.А. Договор в конституционном праве Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 8.
- 7) Черепанов В.А. Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования: монография / В.А. Черепанов. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. - 336 с.