

---

## ДОГОВОР КАК СПОСОБ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ВОПРОСАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ

**В.М. Платонов**

Кафедра политических наук  
Российский университет дружбы народов  
ул. Миклухо-Маклая, 10, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается юридический казус, по которому нельзя по юридической силе уравнивать между собой федеральный закон и договор. Автор предлагает во избежание негативных последствий такого казуса принять федеральный закон «О договорах о разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по предметам совместного ведения», в котором предстоит уточнить юридическую силу договоров и, возможно, упростить процедуру их заключения.

**Ключевые слова:** договор, федеральный закон, разграничение полномочий, предмет совместного ведения.

Федеративная форма государственного устройства обуславливает необходимость учета и сбалансированности интересов территориальных единиц, образующих такое государство, во всех сферах государственной власти и управления. Общеизвестно, что федерация эффективно функционирует только тогда, когда в ней одновременно и в полной мере обеспечиваются интересы государства в целом и его субъектов и тем самым интересы всего проживающего в ней населения. Это возможно лишь тогда, когда носителем государственного суверенитета является федерация в целом, а составляющие ее части — субъекты федерации — соучаствуют в решении федеральных проблем, но не рассматриваются как суверенные государства (образования) [11. С. 25].

Как отмечает С.А. Авакьян в своей статье, посвященной пятнадцатилетию Конституции Российской Федерации, «прежде всего в отличие от прежних отечественных Конституций действующая Конституция не нацелена на полное регулирование федеративных отношений. Особенно сложности возникают в связи с предметами совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов» [1. С. 3].

Перечень предметов ведения, перечисленный в ст. 72 Конституции Российской Федерации, является закрытым.

В соответствии с указанной статьей в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов феде-

рального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

г) разграничение государственной собственности;

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

о) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации [8].

Как видно из вышеприведенного перечня, он включает вопросы практически всех сфер государственной деятельности, жизненно важные для личности, общества, государства; вопросы экономики, социальной сферы, правоохранительной деятельности, защиты прав и свобод человека и гражданина и т.д. Однако такая формулировка конституционной нормы не дает ясности в решении вопроса, на каком именно уровне и что регулируется. Таким образом, первоочередной задачей в сфере конституционного закрепления и реализации вопросов совместного ведения России и ее субъектов является разграничение предметов совместного ведения с целью определения правовых полномочий каждого из участников, тем более что проводимая в России федеративная реформа создает все необходимые условия для более четкого разграничения полномочий между центром и субъектами.

Разграничение предметов ведения и компетенции между федерацией и ее субъектами производится, как показывает мировая практика, различными способами.

Первый способ предполагает определение компетенции федерации с одновременным установлением правила «Все остальное относится к компетенции субъектов федерации». То есть такой способ позволяет субъектам федерации решать любые возникающие вопросы, не отнесенные к предметам ведения федерации. Некоторые авторы, например Б.П. Елисеев, считают австрийскую схему разделения предметов ведения и компетенции наиболее совершенной и предлагают ее для корректировки российской конституционной модели [3. С. 11].

Второй способ, напротив, четко очерчивает предметы ведения и компетенцию субъектов федерации, а остальные вопросы решаются на федеральном уровне, при этом любые новые вопросы выносятся на усмотрение федерации.

Третий способ — развернутое изложение предметов ведения и компетенции федерации и ее субъектов. По мнению Н.А. Сыродоева, «применение этого способа ведет к тому, что при появлении новых проблем, не попавших в перечень, создается неясность относительно того, кто вправе их решать. Но такой способ обладает все же большей степенью определенности» [13. С. 38–47].

Четвертый способ разграничения, установленный в Бразилии, предусматривает общесоюзную, совместную, конкурирующую и остаточную компетенцию, где совместная компетенция осуществляется тремя уровнями публичной власти на основе сотрудничества [7. С. 427].

В некоторых федерациях (например, в ФРГ) закреплена конкурирующая законодательная компетенция Федерации и ее земель, основанная на принципе «оккупированного законодательного поля» или «блокирующего законодательства», где при законотворчестве Федерации запрещено законотворчество земель [2. С. 38]. В России такой запрет отсутствует, а субъекты Федерации обладают правом опережающего правового регулирования по предметам совместного ведения.

Следует согласиться с мнением А.Н. Кокотова, который считает, что «разграничение не подразумевает перераспределения конституционно установленных предметов ведения и полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации, их органов государственной власти» [6. С. 45]. Целью разграничения предметов ведения и полномочий государственных органов Российской Федерации и ее субъектов является обеспечение автономии и свободы субъектов в регулировании определенного круга общественных отношений, что, в свою очередь, характеризует государственное устройство как федеративное.

Важность разграничения определяется тем, что речь идет о «дележе власти», праве распоряжаться государственными материальными и финансовыми ресурсами, принимать законы и другие важные решения, влияющие на жизнь общества и функционирование государства [13. С. 38–47]. Ведь федеративная модель государства неизбежно ведет к противоречиям между тенденциями цен-

трализации и децентрализации. Федеральная власть всегда стремится ограничить самостоятельность субъектов федерации, а субъекты, в свою очередь, стремятся к автономии. Указанные противоречия требуют своего разрешения и урегулирования.

Как справедливо отмечает С.В. Нарутто, «нечеткость конституционного и законодательного выражения предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации неизбежно порождает споры и конфликтные ситуации» [10. С. 393].

Базовым нормативным актом по вопросу разграничения предметов ведения и полномочий, бесспорно, является Конституция Российской Федерации, устанавливающая прочную основу в урегулировании федеративных отношений.

В попытках решить проблемы федерализма нужно опираться в первую очередь на нормы главы первой Конституции Российской Федерации, закрепляющей основы конституционного строя России, среди которых можно выделить такие принципы разграничения предметов ведения между Федерацией и субъектами Федерации, как:

- распространение суверенитета России на всю ее территорию, верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей ее территории, целостность и неприкосновенность территории России (ст. 4);
- принцип единства системы государственной власти (ст. 5);
- равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях как с федеральными органами государственной власти, так и между собой (ст. 5);
- право народов в Российской Федерации на самоопределение, их равноправие (ст. 5);
- признание республик в составе Российской Федерации государствами и наличие у них права на внешнюю государственную атрибутику — конституцию, государственный язык (ст. 5);
- принцип единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 8);
- принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, самостоятельность данных органов власти (ст. 10);
- осуществление государственной власти в субъектах Российской Федерации образуемыми ими органами государственной власти (ст. 11);
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ст. 11).

Кроме того, еще один немаловажный, по нашему мнению, принцип построения федеративных отношений предлагается В.Ф. Калиной — принцип системности, в котором важнейшую роль играет необходимость сохранения государственной целостности (единая форма государственного правления, политического и государственного режима). Сохранение или разрушение системных

связей с субъектами федерации напрямую связано с вопросами обеспечения безопасности такого государства (экономической, политической, военной, экологической, геополитической и т.п.) [5. С. 216].

Принцип разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации (базовый принцип) лежит в основе всей системы принципов российского федерализма [4. С. 15]. Однако он не закреплен в Конституции России. В ч. 3 ст. 5 Конституции основой федеративного устройства Российской Федерации провозглашается разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Основной гарантией федерализма и поддержания его стабильности является разграничение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов Конституцией Российской Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов осуществляется Конституцией, федеральными законами, Федеративными и иными договорами между Российской Федерацией и ее субъектами, законами субъектов о разграничении предметов ведения и полномочий. Такое положение установлено ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации. Однако федеральный закон и закон субъекта Федерации данной нормой не определен как правовая форма разграничения предметов ведения. Часть 2 ст. 76 Конституции устанавливает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. По отдельным предметам ведения Федерации и ее субъектов акты должны издаваться только соответственно на федеральном уровне или только на уровне субъектов Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с п. 4 указанной статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Федерации (п. 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации). В свою очередь, ст. 11 Конституции относится к основам конституционного строя, в соответствии с которыми «никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации» в силу ч. 2 ст. 16 Конституции Российской Федерации.

Совместное ведение Российской Федерации и субъектов Федерации (по ст. 72) предполагает единство предмета правового регулирования и имеет общую направленность: обеспечить жизнедеятельность как Федерации в целом, так и каждого из ее субъектов в отдельности. В этой связи следует признать верным вывод о том, что Конституция 1993 г., исходя из федерального устройства Российской Федерации и утверждения в системе социальных и государственных структур местного самоуправления, установила три уровня правового регулирования: федеральный, региональный (уровень субъектов Федерации), муниципальный (местное самоуправление) [9. С. 17].

Таким образом, единство предмета правового регулирования Российской Федерации в соответствии с конституционными нормами (ст. 72) предполагает широкие полномочия субъектов в нормотворческой деятельности.

Формирование законодательства субъектами Федерации не является простой реализацией соответствующих правомочий, полученных ими в соответствии с Конституцией. Это объективная необходимость, обусловленная совокупностью региональных особенностей [12. С. 19–20], таких как территориальные, экономические, демографические.

В настоящее время все субъекты Российской Федерации имеют достаточно обширный перечень законодательных и иных нормативно-правовых актов, регулирующих определенную совокупность общественных отношений на территории того или иного региона.

По общему правилу, по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются Федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Федерации. Согласно ч. 2 ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» «субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев» [14].

Так, в случае отсутствия по тому или иному вопросу совместного ведения федерального закона, определяющего основные принципы, субъекты Российской Федерации вынуждены регулировать соответствующий вопрос своим законом. Несмотря на позитивные моменты в опережающем регулировании субъектов, приходится проделывать большую работу по приведению в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством законодательства субъектов.

В юридической литературе не один раз обсуждался вопрос о том, что по предметам совместного ведения необходимо принятие основ федерального законодательства, устанавливающего общие принципы разграничения полномочий Федерации и ее субъектов, где субъекты, в свою очередь, их детализируют, и автор с указанной позицией согласен. Но, говоря о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и регионами, нельзя оставить без внимания и такой аспект, как договорное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Правовой основой договоров о разграничении полномочий между Федерацией и ее субъектами служит ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации, согласно которой правовой режим таких договоров Конституцией не регламентирован. Более того, нет и федерального закона, посвященного этим вопросам.

В Законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закреплено положение (ст. 26.7), что рассматриваемые договоры имеют силу федерального закона. В той же статье указано, что договор вступает в силу со дня вступления в силу федерального закона о его утверждении.

Следует заметить, что нельзя по юридической силе уравнивать между собой федеральный закон и договор, во-первых, потому, что сам договор утверждается законом, а, во-вторых, признание их равенства может привести и к тому, что договором можно будет изменять положения федеральных законов. Во избежание негативных последствий представляется необходимым принять федеральный закон «О договорах о разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по предметам совместного ведения», в котором предстоит уточнить юридическую силу договоров и, возможно, упростить процедуру их заключения.

Думается, что договорное регулирование вопросов разграничения полномочий объективно способно стать важным элементом в механизме правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере, а также и в правовой системе Российской Федерации.

Такой подход решит столь спорный конституционный вопрос, позволит регионам самостоятельно устранять законодательные, экономические, социальные и другие проблемы в своей сфере, обеспечивая равенство субъектов Федерации и построение действительно правового демократического федеративного государства в России, где в механизме взаимодействия Федерации и ее субъектов будут учитываться как федеральные, так и региональные интересы.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Авакьян С.А.* Конституция Российской Федерации: итоги развития // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 23.
- [2] Государственное право Германии. — М.: ИГП РАН, 1994. — Т. 2.
- [3] *Елисеев Б.П.* Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: решение или порождение проблем? // Государство и право. — 1999. — № 4.
- [4] *Знаменщиков Р.В.* Принципы федерализма в России и Германии (Сравнительное конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2003.
- [5] *Калина В.Ф.* Федерализм: Понятие и конституционные принципы // Юриспруденция. — 2002. — № 1.
- [6] *Кокотов А.Н.* Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации и субъектов Федерации // Журнал российского права. — 2002. — № 8.
- [7] Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие / Сост. В.В. Маклаков. — М.: БЕК, 2002.
- [8] Конституция Российской Федерации // Российская газета. — 1993. — № 237.

- [9] *Манохин В.М.* Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. — Саратов, 2000.
- [10] *Нарутто С.В.* Федерализм и единство государственно-правовой системы России: Дис. ... докт. юрид. наук. — М., 2002.
- [11] *Симомян Г.Р.* Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал российского права. — 2006. — № 3.
- [12] *Старшова Н.И.* Региональные особенности как основа формирования законодательства субъектов Российской Федерации // Разграничение полномочий по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: Научно-практический семинар, 9 февраля 2001 г. / Под ред. Р.Ш. Халикова, А.М. Манохина. — Саратов: СГАП, 2001.
- [13] *Сыродоев Н.А.* О разграничении полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Правоведение. — 1995. — № 3.
- [14] Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

## THE CONTRACT AS THE WAY OF DIFFERENTIATION OF POWERS CONCERNING JOINT CONDUCTING

V.M. Platonov

The Department of Political Science  
Peoples' Friendship University of Russia  
10, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

In article the incident on which it is impossible to equalise on a validity among themselves the federal law and the contract is considered. The author suggests to pass in order to avoid negative consequences of such incident the federal law «About contracts on differentiation of powers between the Russian Federation and subjects of the Russian Federation in subjects of joint conducting» in which it is necessary to specify a validity of contracts and, probably, to simplify procedure of their conclusion.

**Key words:** contract, federal law, differentiation of powers, subject of joint conducting.