

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ДОГОВОРОВ “О КОМПЕТЕНЦИИ” МЕЖДУ ЦЕНТРОМ И СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

За короткий период с 1994 по 1997 г. в Российской Федерации подписаны 30 договоров и более 200 соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий в конкретных областях между федеральными органами власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹. В настоящее время число подобных договоров и соглашений еще более увеличилось (количество договоров приближается к 50, а соглашений — к 300).

Анализируя существующие договоры “о компетенции”, мы не ставим целью исследовать все такие документы, подписанные на сегодняшний день. Задача исследования — выделить общие тенденции, характерные для большинства рассматриваемых договоров, и сопоставить их с требованиями действующих нормативно-правовых актов и Конституции Российской Федерации. Сравним договорную теорию и практику по таким параметрам, как стороны, сроки, форма, содержание, споры и ответственность сторон в договорах “о компетенции”.

Итак, что касается сторон договора “о компетенции”. В большинстве таких договоров представлены два самостоятельных участника конституционных правоотношений: Российская Федерация и субъект Российской Федерации (в лице соответствующих органов государственной власти). Такие договоры вполне оправданно можно назвать двухсторонними, где каждый участник конституционных правоотношений является самостоятельной стороной в договоре (например, договор “о компетенции” между Российской Федерацией и Свердловской областью).

Кроме того, существуют договоры “о компетенции”, где фактически задействованы три самостоятельных участника конституционных правоотношений, например, договор “О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной

власти Российской Федерации и органами государственной власти Иркутской области и входящего в ее состав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа” от 27.05.96 г. Однако ст.1 указанного договора гласит: “Настоящий договор разграничивает полномочия между органами государственной власти Российской Федерации, с одной стороны, и органами государственной власти Иркутской области (далее — области) и входящего в ее состав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (далее — автономного округа), с другой стороны...” Таким образом, с юридической точки зрения, норма договора устанавливает только две стороны договорных правоотношений².

Возникает вопрос: а могут ли органы государственной власти автономного округа заключить самостоятельный договор “о компетенции” с органами государственной власти Российской Федерации?

Основываясь на принципах, установленных ст.5 (п.1.4) Конституции Российской Федерации о равноправии всех субъектов Федерации между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, можно сделать однозначный вывод — да, могут. Однако на практике такие договоры в настоящее время отсутствуют; в силу каких-то причин органы государственной власти автономных округов пока не спешат или не могут использовать это право.

Как показывает практика, договоры “о компетенции” подписываются должностными лицами лишь одной ветви государственной власти — исполнительной, в то время как Конституция России (и федеральное законодательство) не исключает из этого процесса и законодательную ветвь.

Со стороны Российской Федерации договоры “о компетенции” подписывает Президент России (один или совместно с Председателем Правительства России), а со стороны субъектов Федерации — президенты республик, председатели республиканских правительств, губернаторы, главы администраций краев, областей и т.п.

В качестве примера можно привести договоры “о компетенции” между федеральным центром и органами государственной власти Татарстана, Кабардино-Балкарии, Башкортостана, Якутии, Бурятии, Свердловской, Оренбургской, Омской областей и других

субъектов РФ (в настоящее время почти 50 договоров). Исключением является договор федерального центра с Удмуртией, который был подписан Председателем Государственного совета (парламента республики) и Председателем Правительства Удмуртии, а также договор центра с Калининградской областью, который со стороны области, помимо главы администрации, подписал и председатель Областной думы.

Основываясь на приведенных примерах, можно сделать вывод, что сегодня органы законодательной ветви власти как Федерации, так и ее субъектов, практически почти исключены из договорного процесса. Даже подписание председателями представительных органов субъектов РФ некоторых договоров с федеральным центром «еще ни о чем не говорит, поскольку представительный орган есть орган коллегиальный и один из его депутатов (даже председатель) не вправе подписывать какие-либо договоры, не будучи на это уполномоченным собранием депутатов»³.

Исключение органов законодательной власти из договорного процесса лишней раз свидетельствует о доминировании в России исполнительной ветви власти, не всегда действующей в рамках Конституции и законов, о чем говорят и другие специалисты. Так, например, В.С. Комаровский и Л.Н. Тимофеева пишут: «Парламент призван также контролировать исполнительную власть, но его права в России значительно урезаны, и практически он лишен контрольных функций за другой ветвью власти в полном объеме»⁴. Еще более определенно на такие негативные процессы в российском государственном строительстве указывают В.З. Гушин и А.В. Чурилов: «Как показывает практика прокурорского надзора, наиболее многочисленные нарушения требований Конституции России и федеральных законов допускаются со стороны исполнительных органов власти»⁵.

Для вовлечения законодательной ветви власти во внутригосударственный договорной процесс было бы логично предложить процедуру ратификации договоров «о компетенции» верхней палатой Федерального Собрания России, представляющей интересы регионов. В этом случае Совет Федерации имел бы возможность контролировать соблюдение конституционного принципа равно-

правия субъектов Российской Федерации в процессе заключения договоров “о компетенции” с федеральным центром. Кроме того, требует правового закрепления положение, согласно которому при заключении договоров центра с отдельными субъектами Российской Федерации учитывалось бы мнение других ее субъектов. Это естественно для союзного государства, в котором все значимые для жизни Федерации вопросы решают при взаимном согласии субъектов, ее составляющих.

Кроме того, имеет правовой и политический смысл со стороны субъекта Федерации предусмотреть процедуру ратификации конкретного договора “о компетенции” законодательным органом соответствующего субъекта Российской Федерации.

По этой проблеме существуют и другие мнения. Так, например, С.М.Шахрай предлагает: “...согласованный и готовый к подписанию проект договора “о компетенции” Президент России направляет соответствующему субъекту Российской Федерации и одновременно — в Совет Федерации, и только после их одобрения документ в полном соответствии со ст.80 Конституции Российской Федерации возвращается на подпись Президенту России”⁶.

В любом случае, как нам представляется, договор “о компетенции” должен считаться заключенным с момента, когда обе стороны (федеральная и региональная) в лице обеих ветвей власти (законодательной и исполнительной) соответствующего уровня выразят одобрение предложенного проекта договора.

Другая проблема — это срок договора “о компетенции”, который законодательно не определен; ничего об этом не сказано и в вышеприведенном “Положении” от 12 марта 1996 г. В подавляющем большинстве договоров между Российской Федерацией и ее субъектами о сроках вообще не говорится; оговаривается лишь возможность отмены, изменения или дополнения договора по взаимному согласию сторон. Исключением является, пожалуй, договор центра с органами государственной власти Саратовской области, в ст.17 которого прямо сказано: “Настоящий Договор заключен на неопределенный срок и действует до тех пор, пока одна из сторон не заявит другой стороне... о своем желании выйти из него”⁷.

Отсюда можно сделать вывод, что договоры “о компетенции” между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации заключаются на неопределенный срок, что, впрочем, не препятствует установлению сторонами конкретного срока действия договора.

Следующая проблема — это форма договора “о компетенции”. Практически все заключенные договоры “о компетенции” имеют письменную форму. Это обусловлено тем, что согласно п.7 “Положения” от 12 марта 1996 г. “все договоры и соглашения вступают в силу после их официального опубликования”. К сожалению, в “Положении” не сказано, где должны публиковаться эти договоры и в какой срок. На наш взгляд, договоры “о компетенции” должны вступать в силу с момента официального опубликования, поскольку они носят публичный нормативный характер. Однако десятидневный срок для ознакомления (как это предусмотрено для вступления в силу обычных законов) устанавливать, по нашему мнению, не имеет смысла, поскольку касаются эти договоры главным образом депутатов и должностных лиц органов государственной власти, а эти органы (как федеральные, так и региональные) к моменту публикации текста договора уже знакомы с его содержанием. Публикацию же договора “о компетенции” логично предусмотреть в Собрании законодательства Российской Федерации и в Собрании законодательства соответствующего субъекта Российской Федерации⁸.

Теперь обратимся к содержанию договора “о компетенции”. Содержание составляет, пожалуй, самую проблемную сторону соотношения теории (“де-юре”) и практики (“де-факто”) договоров “о компетенции”.

“Положение” от 12 марта 1996 г. предусматривает (п. 4), что договор не может устанавливать или изменять конституционный статус субъекта Российской Федерации. На практике, например, мы имеем договор “О мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой Ичкерия” от 12 мая 1997 г., который установил, что стороны будут строить свои отношения в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права...” (п.2 указанного договора). Да и

само название договора свидетельствует скорее о его межгосударственном характере в отличие от внутригосударственного договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Указанный договор фактически изменил статус Чеченской Республики, хотя в Конституцию Российской Федерации никаких изменений по этому поводу не вносилось.

Другой, может быть, менее яркий пример — договор Российской Федерации и Республики Татарстан “О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан” от 15 февраля 1994 г. В этом договоре нет четкого определения статуса Республики Татарстан как равноправного субъекта Российской Федерации. Как, например, понимать такую фразу из преамбулы упомянутого договора: “...учитывая, что Республика Татарстан как государство объединена с Российской Федерацией...”? Когда это Татарстан “объединился” с Россией? А что, до этого он был равноправным субъектом международного права, имеющим свою денежную единицу, армию, гражданство и т.п.? Ответ на этот вопрос можно найти в словах депутата Государственной Думы России А.Н.Аринина: “Фактически этот договор сочетает черты международного договора, смешивает конфедеративные и федеративные отношения. Он продемонстрировал отход от закрепленного в Конституции Российской Федерации принципа равноправия всех субъектов Федерации, возврат к асимметричной Федерации, существовавшей со времен РСФСР”⁹. Что ж, к этому нечего прибавить.

Далее, в ряде договоров “о компетенции” нарушается принцип недопустимости изъятия или перераспределения предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ, установленных соответственно ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации.

В частности, полномочия Федерации включаются в перечень полномочий субъекта Федерации, например, осуществление помилования лиц, осужденных судами республики — субъекта РФ: п.5 ст.2 договора с Татарстаном; п.11 ст.3 договора с Башкортостаном

(это положение противоречит п. «в» ст. 71 Конституции России, которая закрепляет за Федерацией вопросы гражданства в Российской Федерации)¹⁰ или введение на территории республики чрезвычайного положения (п. «х» ст. 3 договора с Кабардино-Балкарией). Согласно ст. 88 Конституции России, чрезвычайное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях (на территории субъектов Российской Федерации) вводит Президент России (федеральная власть).

Неопределенностью, с точки зрения федеральной Конституции, характеризуются такие предметы ведения, закрепляемые договорами за республиками, как создание национальных банков (п. 12 ст. 2 договора с Татарстаном, п. 15 ст. 3 договора с Башкортостаном) и вопросы конверсии (п. 14 ст. 2 договора с Татарстаном).

Думается, что создание республиканских национальных банков как составных частей Государственного банка России в принципе допустимо, что, например, предусмотрено в ст. 1 «Соглашения о полномочиях Российской Федерации и Республики Татарстан в области банковского дела, денежно-кредитной и валютной политики» от 15 февраля 1994 г. Однако неправомерно, на наш взгляд, включать эти вопросы в перечень исключительных полномочий только субъекта РФ, как это закреплено в упомянутом Соглашении.

Что касается вопросов конверсии, то это понятие вообще не упоминается в федеральной Конституции. Однако оно тесно связано с оборонным (военным) производством, в частности, с его сокращением, а вопросы сокращения или увеличения военного производства (военных расходов) — прерогатива федеральной власти. Поэтому отнесение вопросов конверсии к ведению сугубо властей субъектов Федерации и даже к совместному ведению противоречит Конституции России.

Другой вариант нарушения, когда предметы ведения и полномочия, отнесенные Конституцией РФ к ведению Российской Федерации, включаются в перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Например, «руководство разработкой и производством вооружений и военной техники на территории Республики Татарстан, вопросы продажи оружия, боеприпа-

сов, военной техники и другого военного имущества, а также конверсии оборонной промышленности” (п.3 ст.3 договора с Татарстаном). Аналогичные нормы содержатся в договоре с Башкортостаном (п.5 ст.4). По этому договору, кроме того, в совместное ведение Федерации и республики отнесены вопросы размещения воинских частей и воинских объектов на территории Башкортостана. Вопросы конверсии отнесены к совместному ведению в договорах федерального центра со Свердловской (см. п.“г” ст.2) и Оренбургской областями (см. п.“а” ст.1). Установление порядка реализации высвобождаемого военного имущества отнесено к совместному ведению в договорах с Калининградской (п.“е” ст.1), Свердловской областями (п.“г” ст.2), Удмуртией (ч.6 п.2). Несомненно, что указанные положения приведенных договоров перераспределяют предметы исключительного ведения Российской Федерации, установленные п.“м” ст.71 Конституции России.

Разработка и утверждение федеральных программ отнесено к совместному ведению по договорам Российской Федерации с Бурятией (п.“б”, “в” ст.1) и Удмуртией (п.2 ст.1). В договоре органов государственной власти Российской Федерации с органами государственной власти Краснодарского края говорится о разграничении полномочий по предметам совместного ведения (ст.1). Однако п.“б” ст.2 данного договора закрепляет полномочия Российской Федерации и участие органов государственной власти края по предмету исключительного ведения Российской Федерации (федеральные программы), установленному п.“е” ст.71 Конституции России. Аналогичная ситуация усматривается и в договоре федерального центра с Оренбургской областью (п.“б” ст.2).

Нарушения порядка распределения полномочий между центром и субъектами имеют место и по другим позициям. Так, вопросы таможенной политики Российской Федерации на территории Калининградской области перенесены по договору (п.“г” ст.1) из сферы исключительного ведения Федерации (ст.71 п.“ж” Конституции России) в сферу совместного ведения. Координация деятельности по вопросам геодезии, метеорологической службы, исчисления времени отнесена к совместным полномочиям Российской Федерации и Республики Татарстан (п.10 ст.3 договора), тогда как и

Конституция России (ст.71 п.“р”), и тот же договор (п.15 ст.4) относят эти вопросы к исключительному ведению Российской Федерации. Иными словами, фактически происходит новое разграничение полномочий по вопросам исключительного ведения Российской Федерации, что в принципе недопустимо.

Представляется, что “координация бюджетно-финансовой, денежно-кредитной и ценовой политики” (см. п.19 ст.4 договора федерального центра с Северной Осетией-Аланией) как сфера совместного ведения не посягает на установление “основ ценовой политики” и “финансовое, валютное, кредитное... регулирование” как сферу исключительного ведения Федерации, установленную ст.71, п.“ж” Конституции России. Это же относится и к вопросам “банковского дела в соответствии с законодательством Российской Федерации”, установленным в сфере совместного ведения договорами федерального центра с Северной Осетией-Аланией (п.18 ст.4) и Кабардино-Балкарией (п.“е” ст.4).

Наконец, третий вариант нарушения конституционного разграничения предметов ведения и полномочий — включение предметов совместного ведения (или полномочий по ним), установленных ст.72 Конституции РФ, в перечень исключительных полномочий (или предметов ведения) субъекта РФ. Так, например, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина (см. п.1 ст.2 — Татарстан, п.1 ст.3 — Башкортостан, п.“ж” ст.3 — Кабардино-Балкария) закреплено в полномочиях либо предметах ведения республиканских властей, несмотря на то, что ст.72 п.“б” федеральной Конституции относит эти вопросы к совместному ведению Федерации и ее субъектов и нотариата (п.3 ст.2 — Татарстан); правовое регулирование административных, семейных, жилищных отношений, отношений в области охраны окружающей среды и природопользования (п.4 ст.2 — Татарстан). Вышеприведенные договорные нормы противоречат ст.72 Конституции России, соответственно пунктам “л” и “к”; далее — вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами (п. 6 ст.2 — Татарстан, п.5 ст.3 — Башкортостан) — изъятие из ст.72 п.“в” федеральной Конституции; поддержание (обеспечение) законности и правопорядка, осуществление

мероприятий по обеспечению общественной безопасности (п.8 ст.3 — Башкортостан, п.6 ст.3 — Северная Осетия-Алания, п.3 ст.3 — Кабардино-Балкария). Правда, следует заметить, в договорах с Северной Осетией и Кабардино-Балкарией сделано дополнение: "...на территории республики". Тем не менее данные положения противоречат п."б" ст.72 Конституции России. Включение в договор охраны памятников природы, истории и культуры (п.13 ст.3 — Северная Осетия-Алания) — изъятие из п."д" ст.72 Конституции России.

По нашему мнению, п."п" ст.3 договора центра с Кабардино-Балкарией, передающий в ведение республики "здравоохранение, образование, культуру и физическую культуру (спорт) республиканского уровня" не противоречит "общим вопросам воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта", закрепленным в совместном ведении Конституцией РФ (п."е" ст.72), а также "внешнеэкономическая деятельность республики" (п."н" ст.3 — Кабардино-Балкария) как предмет субъекта Российской Федерации не противоречит "координации международных и внешнеэкономических связей" как предмету совместного ведения Федерации и субъектов.

О не всегда корректной конституционной практике заключения договоров между федеральным центром и отдельными его субъектами знают и высокие политики в нашем государстве. Примечательно заявление бывшего главы правительства России В.С.Черномырдина: "Анализ подписанных и готовящихся документов показывает, что путем договоров некоторые субъекты Федерации подчас стремятся оставить за собой полномочия по предметам исключительного ведения Федерации, получить односторонние льготы и преимущества в ущерб другим, установить для себя особый статус, не предусмотренный Конституцией нашей страны... В порядке самокритики надо сказать, что виноваты в этом федеральные органы государственной власти"¹¹.

В договорах "о компетенции", согласно "Положению" от 12 марта 1996 г., допускается установление дополнительных предметов совместного ведения за счет предметов ведения, не включенных в перечень ст.71, 72 Конституции России, то есть за счет сферы ве-

дения субъектов России, которая определена по остаточному принципу и довольно обширна.

В совместное ведение Федерации и субъекта Федерации могут передаваться такие вопросы из сферы ведения субъекта, как, например: вопросы создания на территории области межрегионального транспортного и торгового центра (см. п. “п” ст.2 договора с Саратовской областью); вопросы обеспечения устойчивого функционирования промышленности на территории области (см. п. “в” ст.2 договора с Вологодской областью); привлечение в область дополнительных трудовых ресурсов (см. п. “д” ст.2 договора с Тверской областью); вопросы строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства (см. п. “ж” ст.2 договора с Ростовской областью); охрана и восстановление лесных ресурсов области (см. п. “з” ст.2 договора с Иркутской областью и Усть-Ордынским Бурятским автономным округом); вопросы освоения, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов на территории области (см. п. “ж” ст.2 договора с Челябинской областью).

Кроме того, в договоре “о компетенции” могут быть определены предметы совместного ведения, обусловленные географическими, экономическими, социальными, национальными и иными особенностями конкретного субъекта Российской Федерации, такие как: вопросы ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС на территории области (см. п. “в” ст.2 договора с Брянской областью); сохранение уникальных природных объектов, имеющих общенациональное и мировое значение (Ладожского озера, Финского залива, природного комплекса Карельского перешейка — см. п. “е” ст.2 договора с Ленинградской областью); вопросы ликвидации последствий испытаний и размещения оружия массового поражения на территории Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (см. п. “и” ст.2 договора с Пермской областью и Коми-Пермяцким автономным округом); вопросы освоения и рационального использования минерально-сырьевых, углеводородных и иных природных ресурсов, в том числе на участке континентального шельфа и 200-мильной экономической зоны Российской Федерации (см. п. “г” ст.2 договора с Сахалинской областью); во-

просы функционирования свободной экономической зоны “Алтай” (см. п. “в” ст.2 договора с Алтайским краем); регулирование вопросов, связанных с добычей и переработкой, использованием драгоценных металлов, камней и изделий из них на территории Хабаровского края (см. п. “е” ст.2 договора с Хабаровским краем); реабилитация и возрождение кубанского казачества (см. п. “г” ст.2 договора с Краснодарским краем); меры по восстановлению и развитию Северного морского пути, поддержка в создании Международного банка реконструкции и развития Арктики (см. п. “з” ст.2 договора с Саха-Якутией); внешнеэкономическая деятельность с Республикой Казахстан (см. п. “в” ст.2 договора с Омской областью).

В то же время встречаются такие предметы совместного ведения, отраженные в подавляющем большинстве договоров, которые трудно назвать особенными (специфичными) для отдельно взятого субъекта Федерации. Эти предметы совместного ведения, скорее, можно назвать общими для всех субъектов Федерации. К их числу относятся: межбюджетные отношения Российской Федерации и субъекта Федерации, в частности области, которые отражены в сфере совместного ведения в договоре центра с Нижегородской (п. “д” ст.2), Тверской (п. “в” ст.2), Омской (п. “б” ст.2), Пермской областями и Коми-Пермяцким автономным округом (п. “в” ст.2), Ростовской (п. “е” ст.2), Ленинградской (п. “б” ст.2), Челябинской (п. “б” ст.1) областями и рядом других; структурная перестройка экономики области, которая предусмотрена в совместном ведении центра и субъекта в договорах с Магаданской (п. “б” ст.2), Калининградской (п. “б” ст.1), Свердловской (п. “а” ст.2), Сахалинской (п. “а” ст.2), Вологодской (п. “а” ст.2) и другими областями; развитие агропромышленного комплекса области, что предусмотрено в договорах с Саратовской (п. “е” ст.2), Оренбургской (п. “д” ст. 2), Нижегородской (п. “а” ст. 2) и другими областями; лицензирование (сертификация) отдельных видов деятельности на территории области, что предусмотрено для Вологодской (п. “е” ст.2), Свердловской (п. “е” ст.2), Омской (п. “з” ст.2), Сахалинской (п. “л” ст.2), Ростовской (п. “о” ст.2), Ленинградской (п. “ж” ст.2) областей и других; проведение согласованной кадровой политики при осуществлении предметов ведения и полномочий, определенных настоящим

Договором, что предусмотрено в договорах с Омской (п. «и» ст.2), Ростовской (п. «п» ст.2), Челябинской (п. «м» ст.2), Тверской (п. «л» ст.2) областями и рядом других.

Мы полностью присоединяемся к высказыванию по этому поводу А.П.Сычева: «В самом деле, можно ли назвать только татарской, осетинской, краснодарской спецификой необходимость совместного с Федерацией урегулирования вопросов миграции, удмуртской — проблемы совместного регулирования межбюджетных отношений или чисто свердловской потребностью — осуществление собственного правового регулирования по предметам совместного ведения до принятия федерального закона. Эти вопросы касаются всех субъектов Федерации и должны решаться с помощью последовательной федеральной политики, охватывающей все направления совершенствования законодательства. Первым шагом на этом пути было бы внесение изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации (имеется в виду расширение предметов совместного ведения, дополнение ст.72 Конституции России. — В.Е.) на основе обобщения опыта договорного регулирования и законотворчества субъектов Российской Федерации»¹².

Следует также отметить, что довольно часто договоры «о компетенции» страдают излишней нормативно-правовой перегруженностью. Как правило, тексты договоров полностью (либо большинство ее норм) воспроизводят положения ст.72 федеральной Конституции (о сфере совместного ведения субъекта и Федерации), хотя известно, что нормы Конституции России действуют независимо от того, указаны они в договоре или нет. Правда, «Положение» от 12 марта 1996 г. допускает содержание в договоре полного перечня предметов совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии со ст.72 Конституции России, но только для тех субъектов, которые не участвовали в подписании Федеративного Договора (а это Татарстан и Чечня) или были вновь образованы в составе России (таковых пока нет). Однако мы находим копирование ст.72 (или большинства ее положений) Конституции России и в договорах с иными субъектами Российской Федерации. Так, например: обеспечение соответствия конституции и законов республики Конституции Российской Федерации и феде-

ральным законам (копирование п. “а” ст.72 Конституции России в договорах с Кабардино-Балкарией (п.“а” ст.4), Северной Осетией-Аланией (п.1 ст.4), Саха-Якутией (п.“а” ст.2); защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон (п.“в” ст.72 федеральной Конституции переносится в договоры с Саха-Якутией (п.“в” ст.2), Кабардино-Балкарией (п.“в” ст.2); Калининградской областью (п.“ж” ст.1).

Копируются и другие положения ст.72 Конституции Российской Федерации — предметы ведения, перечисленные в пунктах “г”, “д”, “е”, “ж”, “к”, “л”, “о” указанной статьи.

К недостаткам договоров “о компетенции” можно также отнести некоторые смысловые неопределенности, содержащиеся в договорах. Так, в договорах федерального центра с Татарстаном (п.2 ст.3) и Башкортостаном (п.2 ст.4) к совместным с Федерацией полномочиям отнесены такие, как “защита суверенитета и территориальной целостности” в связи с чем возникает вопрос — чьих, Российской Федерации или Республики Татарстан (Башкортостана)? Или, например, в договоре федерального центра и Республики Башкортостан говорится о реализации приоритета основных прав и “свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности, вероисповедания, места жительства и иных различий”, но не указывается, приоритета по отношению к каким другим правам, или, иными словами, приоритета над кем и над чем?

В преамбуле договора РФ с Кабардино-Балкарией указывается, что стороны гарантируют сохранение территориальной целостности и единства экономического пространства. Однако из текста совершенно не понятно, о чем идет речь: о России или о Кабардино-Балкарии или о той и другой вместе взятых. И это далеко не все примеры смысловых недоработок текстов договоров “о компетенции”. Неясны и причины таких недоработок.

И, наконец, о спорах и ответственности по договорам “о компетенции”. В соответствии с п.2 “Положения” от 12 марта 1996 г. споры по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

разрешаются с использованием согласительных процедур. В случае недостижения согласия спор может быть вынесен на рассмотрение Конституционного Суда Российской Федерации в соответствии с ч.2 и 3 ст.125 Конституции Российской Федерации, а также Верховного суда РФ в соответствии с их компетенцией. Таким образом, основной способ разрешения разногласий по договорам “о компетенции” — согласование. Однако конечной инстанцией по указанным спорам являются Высшие Федеральные Суды, в первую очередь — Конституционный.

Здесь мы усматриваем определенную проблему. Суть ее в следующем. В идеале арбитром в споре двух сторон должна быть третья, независимая сторона. Например, в споре по гражданско-правовому договору между двумя частными лицами (юридическими или физическими) арбитром является третья сторона — государство в лице судебных органов. В споре по международно-правовому договору, например, между двумя государствами арбитром выступает третья сторона — Международный Суд ООН. А вот в споре между федеральными органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Российской Федерации арбитром выступает Конституционный Суд (либо Верховный, Высший Арбитражный) Российской Федерации, являющийся в соответствии со ст.4 п.3 федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации” (от 23.10.96 г.) федеральным судом. В результате складывается ситуация, когда федеральная сторона является и стороной в договоре “о компетенции”, и арбитром в споре “о компетенции”. С учетом того, что система разделения властей в России слаборазвита, находится в стадии становления, такая ситуация вызывает определенные опасения.

Другая проблема теории и практики договоров “о компетенции” по вопросам разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами — это конституционно-правовая ответственность за неисполнение условий договора. Об этой ответственности вообще нигде не говорится — ни в Конституции России, ни в федеральном законодательстве, ни в “Положении” от 12 марта 1996 г., ни в текстах конкретных договоров “о компетенции”.

Конституционно-правовая ответственность за неисполнение условий договора “о компетенции” как одного из источников конституционного права России является, на наш взгляд, разновидностью конституционно-правовой ответственности в целом. Однако институт конституционно-правовой ответственности в настоящее время недостаточно теоретически разработан и слабо закреплен законодательно¹³. На этот аспект обращают внимание и другие государствоведы. Так, например, Е.М.Колосова отмечает, что “...отсутствие конкретных оснований привлечения именно к конституционной ответственности является пробелом конституционного законодательства”¹⁴. В то же время Н.М.Колосова предлагает считать основанием наступления конституционной ответственности “нарушение Конституции Российской Федерации, а равно других источников конституционного права”¹⁵ (в том числе и договоров “о компетенции”).

Как мы полагаем, в договоре может быть оговорена ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий договора, например, досрочное одностороннее расторжение договора потерпевшей стороной и взыскание с виновной стороны материального ущерба, если таковой имеется. Кроме того, каждая из сторон может предусмотреть ответственность своих должностных лиц, виновных в неисполнении договора, например, в форме приостановления (отмены) нормативного акта должностного лица (государственного органа), препятствующего исполнению договора, в форме освобождения лица от занимаемой должности и т.п. Без четкой регламентации конституционно-правовой ответственности за несоблюдение договора “о компетенции” правовой режим подобных договоров будет неполным, а также будет сохраняться соблазн их неисполнения.

В целом по вопросу соотношения теории и практики договоров “о компетенции” можно сделать следующие выводы:

1. Сама теория (правовой режим) договоров “о компетенции” недостаточно разработана и не закреплена законодательно.
2. Договорная практика довольно часто расходится с теоретическими (нормативными) положениями и требованиями Конститу-

ции России. Самые большие разногласия при этом проявляются в содержании договоров.

3. Договоры зачастую страдают смысловыми недоработками, а также перегружены излишним нормативно-правовым материалом (например, копирование положений ст.72 Конституции России).

4. В договорах “о компетенции” довольно часто встречаются положения (вопросы совместного ведения), которые не отражают какую-либо специфику конкретного субъекта РФ, а в равной степени актуальны практически для всех регионов России.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: *Лысенко В.Н.* Разделение власти и опыт Российской Федерации // *Федерализм власти и власть федерализма.* М., 1997. С.171.

² Аналогичная ситуация имеет место в договоре Российской Федерации с Пермской областью и Коми-Пермяцким автономным округом (от 31 мая 1996 г.).

³ *Лысенко В.Н.* Указ.соч. С.190.

⁴ *Комаровский В.С., Тимофеева Л.Н.* Конфликты граждан с чиновниками: почему и зачем? // *Государство и право.* 1997. № 10. С.12—13.

⁵ *Чурилов А.В., Гуцин В.З.* Правозащитные функции прокуратуры в пост-социалистическом государстве // *Государство и право.* 1998. № 5. С.62.

⁶ *Щахрай С.М.* Роль договорных процессов в укреплении и развитии российского федерализма // *Федерализм власти и власть федерализма.* С.160.

⁷ Примечательно, что на практике соглашения между органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов о разграничении полномочий заключаются на конкретный срок, чаще всего на 5 лет (как, например, в соглашениях федерального правительства с правительствами Татарстана, Башкортостана, Якутии, Северной Осетии-Алании и других республик), хотя федеральным законодательством и иными подзаконными актами сроки подобных соглашений (как и договоров “о компетенции”) также не определены.

⁸ Необходимо четко определить и срок официальной публикации договора “о компетенции” с момента его подписания. Например, 10 дней, как это предусмотрено в п.1 ст.7 договора центра с Якутией.

⁹ *Аринин А.Н.* Проблемы развития российской государственности в конце XX века // Федерализм власти и власть федерализма. С.59.

¹⁰ По смыслу федеральной Конституции любое гражданство, существующее на территории Российской Федерации, является компетенцией центральной власти.

¹¹ *Черномырдин В.С.* Всероссийское совещание по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. 17 февраля 1995 г. М., 1995. С.22.

¹² *Сычев А.П.* Актуальные вопросы развития российского федерализма (выступление на парламентских слушаниях) // Федерализм власти и власть федерализма. С.229.

¹³ Ответственность за несоблюдение договора “о компетенции” вообще не определена законом.

¹⁴ *Колосова Н.М.* Конституционная ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 1997. № 2. С.88.

¹⁵ Там же. С.87.