

НОРМАТИВНЫЕ ДОГОВОРЫ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ: ПРАКТИКА И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Лексин И.В.* (Россия, г. Москва)

Аннотация. В статье рассматриваются эволюция и современное состояние договорного регулирования отношений с участием федеральных, региональных, муниципальных органов, исследуются проблемы и перспективы использования нормативных договоров в государственном и муниципальном управлении.

Нормативные договоры, как известно, – диалектически неоднозначный инструмент регулирования управленческих отношений.

1. С одной стороны, договоры – средство регулирования отношений равенства. Соответственно, они наиболее уместны в регулировании гражданско-правовых, трудовых, международных отношений. В сфере же внутригосударственных управленческих отношений договоры по определению могут выступать лишь как вспомогательная форма нормативно-правового регулирования. С другой стороны, именно она весьма иллюстративно характеризует состояние регионального и местного управления и позволяет отмечать вехи трансформации этого состояния.

Так, в 1990-е гг. обвальная децентрализация, граничившая с феодализацией, привела к практической невозможности использования традиционного законодательного регулирования отношений между центром и регионами и вызвала всплеск популярности договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ и соглашений между федеральными и региональными органами исполнительной власти о разграничении полномочий. В 1994–1998 гг. было заключено 42 таких договора, в которых участвовали представители 46 субъектов РФ, и несколько сотен соглашений [1, с. 102–205].

В начале 2000-х гг. выстраивание «вертикали власти» в нашей стране повлекло практический отказ от разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ посредством договоров. В 2001–2003 гг. было осуществлено расторжение 33 из них – посредством заключения отдельных договоров о прекращении действия соответствующих о разграничении предметов ведения и полномочий. Оставшиеся 9 договоров прекратили действие автоматически в 2005 г. в соответствии с Федеральным законом от 4 июля 2003 г. №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”», установившим двухлетний период, в течение которого действовавшие на тот момент договоры подлежат утверждению федеральными законами, а не утвержденные таким образом договоры прекращают действие по истечении данного срока.

Несколько лет назад радикальное сокращение круга вопросов местного значения сельского поселения (произведенное Федеральным законом от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”») существенно снизило расходные обязательства сельских поселений и соответственно повлияло на востребованность соглашений между органами местного самоуправления поселений и районов о передаче осуществления части своих полномочий.

* Лексин Иван Владимирович, доктор юридических наук, доцент, профессор, факультет государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова.

2. Конституционно и законодательно в России предусмотрено множество форм договорного регулирования управленческих отношений. Так, только в Конституции РФ 1993 г. называется несколько видов внутригосударственных договоров: два вида договоров о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11): Федеративный договор и «иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий» (можно предположить, что Конституция РФ допускает заключение и других – помимо посвященных разграничению предметов ведения и полномочий – договоров, поскольку в п. «в» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ говорится не о «договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», а вообще о «договорах между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»); договоры между органами государственной власти субъектов РФ (п. «в» ч. 2 ст. 125, ч. 4 п.1 раздела II) и, в частности, договоры между органами государственной власти края, областей и входящих в их состав автономных округов (ч. 4 ст. 66); соглашения об изменении границ между субъектами РФ (ч. 3 ст. 67); соглашения между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъекта РФ о передаче осуществления части полномочий (ч. 2–3 ст. 78). В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ говорится о международных договорах Российской Федерации. На основании п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ Федеральным законом от 4 января 1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» предусмотрены соглашения субъектов РФ об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускает заключение договоров и соглашений между органами местного самоуправления (в том числе соглашений между органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, с органами местного самоуправления данного района о передаче осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов), а также договоров между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления. Названным Федеральным законом предусмотрено и осуществление органами местного самоуправления международных и внешнеэкономических связей, что предполагает заключение соглашений с органами муниципальных или административно-территориальных образований иностранных государств.

Однако ни сам факт закрепления возможности заключать нормативные договоры того или иного вида, ни иерархическое положение закрепляющего документа в иерархии формальных *Источников* права не предопределяет востребованность соответствующих нормативных договоров, а отсутствие конституционного или законодательного основания для их заключения не препятствует их фактическому распространению.

Так, Федеративный договор от 31 марта 1992 г., несмотря на упоминание в ч. 3 ст. 11 Конституции РФ в качестве одного из основных средств разграничения компетенции между уровнями власти, давно утратил регулятивное значение и фактически не обладает юридической силой. Иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ фактически не заключаются уже почти 20 лет (Договор 2007 г. о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, несмотря на наименование, по своему содержанию не вполне является договором о разграничении компетенции и вообще представляет собой более декоративный, чем регулятивный документ [2, с. 48–53]).

В свою очередь помимо форм договоров, названных в Конституции РФ и федеральных законах, в середине 1990-х гг. широкое распространение получили соглашения между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий (развивали положения соответствующих договоров, являясь при этом согласно последним их «неотъемлемой составной частью» и о сотрудничестве, взаимодействии и т.п. (являлись самостоятельными документами по отношению к договорам о разграничении компетенции). Кроме того, специфическую форму, не предусмотренную Конституцией РФ, имели и первые три договора о разграничении компетенции (Договор Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. и аналогичные Договор Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики от 1 июля 1994 г. и Договор Российской

Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 г. именовались не просто «договорами о разграничении предметов ведения и полномочий...», а «о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий» между органами государственной власти Российской Федерации и соответствующей республики). К этому же периоду относится и появление уникального договора «О мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой Ичкерия», подписанный 12 мая 1997 г., по форме и содержанию гораздо более напоминавшего международный, чем внутригосударственный договор.

Помимо соглашений между субъектами РФ об изменении их границ практикуется заключение и иных, не предусмотренных в Конституции РФ соглашений о границах субъектов РФ. К ним относятся Соглашение «Об уточнении границы между Санкт-Петербургом и Ленинградской областью как субъектами Российской Федерации» (заключенное в 2004 г.) и четыре дополнительных соглашения к нему (заключены в 2006, 2009, 2010 и 2012 гг.).

В федеральном избирательном законодательстве никогда не предусматривались и договоры в рамках «сложносоставных» регионов о об условиях и порядке участия избирателей, проживающими на территории автономного округа, в формировании органов государственной власти края, области [3, с. 50–59]. В Федеральном конституционном законе же от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» оставлен открытым вопрос о форме выражения согласия заинтересованных субъектов РФ по инициативе образования в составе Российской Федерации нового субъекта. Очевидно, наиболее уместной формой такого выражения является соглашение, что подтверждает практика объединительных процессов [4, с. 242].

3. Формально договорный или односторонний характер нормативно-правового регулирования совсем не обязательно коррелирует с его реальной сущностью. Нормативный правовой акт может по своей сути являться решением договорного характера, тогда как из соглашения на практике может быть выхолощено договорное содержание.

Так, согласно п. 2 ст. 4 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. №188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» общее число мировых судей и количество судебных участков субъекта РФ определяются федеральным законом по законодательной инициативе соответствующего субъекта РФ, согласованной с Верховным Судом РФ, или по инициативе Верховного Суда РФ, согласованной с соответствующим субъектом РФ. Соответственно, Федеральный закон от 29 декабря 1999 г. №218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации», будучи нормативным правовым актом, по порядку выработки содержания тяготеет к соглашениям. В то же время многие соглашения между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ о передаче осуществления части полномочий по сути являются типовыми нормативными правовыми актами, облеченными в договорную форму несмотря на отсутствие содержания, вырабатываемого посредством согласования волеизъявлений сторон, поскольку Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в п. 1 ст. 26.8 предписывает именно заключать соглашения во всех случаях, когда осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти всех субъектов РФ.

В развитии договорного регулирования отношений с участием федеральных, региональных, муниципальных органов можно выделить ряд тенденций.

1. Внутрироссийские нормативные договоры претерпели значительные изменения с точки зрения положения в системе формальных *Источников* права. Договорам более не используются в качестве первичного регулятора общественных отношений и тем более не претендуют на роль мини-конституций по вопросам разграничения компетенции между уровнями государственной власти (что было характерно для упоминавшихся договоров 1994–1998 гг. о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ), а имеют подзаконный характер. Правда, согласно ст. ст. 26.8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнитель-

ных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» договоры о разграничении предметов ведения и полномочий утверждаются посредством принятия федеральных законов и имеют силу федерального закона. Однако единственный договор, заключенный на основании положений названной статьи (Договор от 26 июня 2007 г. о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан), прекращает действие в 2017 г.

2. Наблюдается существенная унификация содержания внутригосударственных договоров. Значительный пласт современных документов договорного характера – это, как уже отмечалось, типовые соглашения, заключаемые по единому шаблону.
3. Продолжается выработка новых форм нормативных договоров. Последними новеллами такого рода являются соглашение о функционировании зоны территориального развития (данная форма предусмотрена ст. 8 Федерального закона от 03 декабря 2011 г. №392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») между высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительным органом муниципального образования или исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований, на территориях которых создается зона территориального развития, и соглашение о создании территории опережающего социально-экономического развития (данная форма предусмотрена ч. 5 ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации») между уполномоченным федеральным органом, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительным органом муниципального образования или исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований, на территориях которых создается территория опережающего социально-экономического развития.
4. В последние два десятилетия произошло явное смещение предмета нормативных договоров из политической плоскости в организационно-распорядительную и административно-хозяйственную. Договоры и соглашения о переделе сфер ведения, характерные для периода 1990-х гг., вследствие содержательных противоречий Конституции РФ и федеральным законам и вследствие несообразности процедуры их заключения регулятивной роли, на которую претендовали эти договоры и соглашения, они имели прежде всего политическое, а не юридическое значение и не могли быть безоговорочно отнесены к категории формальных *Источников* права. В 2000-е гг. подобные решения уступили место документам преимущественно технического характера. Соответственно, в функциональном отношении из средства согласования самостоятельных волей и выработки компромиссных решений нормативные договоры все более превращались в средство оформления совместных решений, в средство выражениях сонаправленных, а не встречных волей.
5. Трансформируется и роль договоров отдельных видов. Так, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ из фундаментального инструмента регулирования федеративных отношений, как их было принято понимать в 1990-е гг. исходя из содержания ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, в концепции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в ред. от 4 июля 2003 г. превратились в средство исключительного регулирования, использование которого допустимо только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ.

Заметно исказилась концепция договора между субъектами РФ в рамках «сложносоставного» региона. Конституция РФ провозгласила равноправие всех субъектов РФ независимо от факта вхождения территории одного из них в состав территории другого. Это формальное равенство автономного округа с субъектом РФ, в состав которого входит его территория, делало договор между ними единственным юридическим средством решения компетенционных споров между ними. Однако ст. 26.6, введенная в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» упоминавшимся Федеральным законом от 4 июля 2003 г. №95-ФЗ, установила, что в отсутствие договора между органами государственной власти автономного округа и включающего его субъекта РФ ряд полномочий, отнесенных к региональному ведению, осуществляется на территории автономного округа, областными (краевыми) органами государственной власти. Конечно, данное нововведение не создало препятствий договорному регулированию отношений в рамках «сложносоставного» региона, но превратило договор во вспомогательное средство регулирования этих отношений. В результате указанные договоры стали выполнять функцию не «обеспечения равноправного конституционного статуса автономных округов, а... его восстановления после того, как этот статус в нарушение Конституции РФ подорван федеральным законом» [5, С. 129]. Справедливости ради следует отметить, что положение ст. 26.6 названного Федерального закона служит серьезным стимулом выработки согласованной позиции автономных округов и областей, в состав которых они входят, по вопросам распределения компетенции.

В целом можно сказать, что современный период развития управленческих отношений в России характеризуется прагматичным и утилитарным отношением ко всем средствам правового регулирования, включая нормативные договоры. Однако нынешнее состояние системы средств договорного регулирования этих отношений, конечно, нельзя назвать окончательным, что вполне объясняется незавершенностью преобразований в системе государственного управления и местного самоуправления. Относительным постоянством характеризуется лишь сохранение проблем (недоработанность установленных процедур заключения договоров и соглашений, наличие содержательных противоречий между положениями отдельных нормативных договоров и иных формальных *Источников* права, юридико-технические погрешности и пр.), которые, впрочем, в той или иной мере всегда свойственны правовому регулированию в целом.

Список литературы

- [1] *Лексин И.В.* Договорное регулирование федеративных отношений в России. – М.: УРСС, 1998.
- [2] *Лексин И.В.* Договор о разграничении предметов ведения и полномочий: реальность или иллюзия? // *Власть*, 2007. №12.
- [3] *Иванов В.В.* Договор в избирательном праве «сложносоставных» субъектов Федерации // *Правоведение*, 2000. №1.
- [4] *Лексин И.В.* Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. – М.: ЛЕНАНД, 2014.
- [5] *Кокотов А.Н.* Новая модель разграничения полномочий // *Российский юридический журнал*, 2004. №1.