

Федеративные отношения: перспективы договорного регулирования

ЧЕРЕПАНОВ Виктор Алексеевич, профессор Ставропольского государственного аграрного университета, доктор юридических наук, профессор

Широкое распространение в конституционно-правовой практике 1990-х гг. получили договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов (далее — Договор с Федерацией, Договор): с 1994 по 1998 г. их подписали 46 из 89 субъектов РФ.

Насущная необходимость в договорном процессе очевидна. Ни Конституция, ни федеральное законодательство не могут полностью 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 при всем многообразии регионов России.

Договоры на практике доказали свои возможности в отношении снятия социальной напряженности при обострении противоречий, перерастающих в политические конфликты между центром и территориями. Договор с Татарстаном 1994 г. при всей противоречивости позволил достичь компромисса в острейшей ситуации и сохранить эту республику в составе Российской Федерации. Договоры того периода служили эффективным инструментом достижения

согласия между центром и регионами, без которого невозможно существование ни одной федерации. «Договорный процесс, — писал по этому поводу в 1997 г. М. Н. Губогло, — несет в себе значительный миротворческий заряд. Если бы договоры и соглашения не гасили возникающие противоречия между Конституцией Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г., и Конституциями, принятыми в республиках РФ в 1993—1995 гг., то конгломерат противоречий, имманентно присущий переходному периоду и накопившийся в небрежно вспаханном конституционном поле России, неизбежно бы привел к неуправляемому выбросу социально-протестной энергии, и в первую очередь под этноконфликтными лозунгами и флагами»¹.

Вместе с тем договорному процессу была присуща внутренняя противоречивость и несоответствие конституционным нормам по ряду вопросов. Договорным путем отдельные вопросы ведения Российской Федерации нередко передавались в ведение субъектов РФ, часть вопросов совместного ведения закреплялась за территориальными органами власти. В результате происходило противоречащее конституционным нормам перераспределение закрепленных предметов ведения, нарушался конституционный принцип равноправия субъектов РФ².

¹ Губогло М. Н. Федерализм власти и власть федерализма // Федерализм власти и власть федерализма / под ред. А. Н. Аринина. М., 1997. С. 121.

² См.: Умнова И. А. Конституционные основы федерализма. М., 2000. С. 113—115;

Противоречивость договорного процесса, усиление централизации государственной власти в ходе федеративной реформы в России, начатой в 2000 г., привели к расторжению ранее заключенных договоров. Статьей 26⁷ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ) установлен ряд новых принципов договорного процесса.

Заключение договора допускается теперь только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ, и в той мере, в какой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий. Договор утверждается федеральным законом, имеет юридическую силу федерального закона и может быть изменен только путем внесения в него изменений и дополнений. В связи с изложенным нормы договора являются специальными нормами, представляющими собой исключение из общих норм, установленных другими федеральными законами.

К настоящему времени на основе новых принципов заключен лишь Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, утвержденный Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ.

Частью 2 ст. 2 указанного Договора определено следующее: «Учитывая, что использование и охрана земли, недр, водных, лесных и других природных ресурсов на терри-

тории Республики Татарстан составляют основу жизни и деятельности ее многонационального народа, Правительство Российской Федерации и Кабинет Министров Республики Татарстан заключают соглашения, предусматривающие *совместное решение* (курсив мой. — В. Ч.) вопросов, связанных с экономическими, экологическими (в результате длительного использования нефтяных месторождений с учетом горно-геологических условий добычи углеводородов), культурными и иными особенностями Республики Татарстан. Правительство Российской Федерации и Государственный Совет Республики Татарстан по затронутым в данном пункте проблемам вносят соответствующие законопроекты в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации».

Таким образом, закреплена правовая возможность совместных полномочий, которые должны реализовываться общими усилиями федеральных и региональных органов государственной власти (в отличие от дуалистического разграничения полномочий в области владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, установленными Водным и Лесным кодексами РФ, Законом РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»). Правительство РФ и Кабинет министров Республики Татарстан заключают соглашения, предусматривающие совместное решение наиболее важных вопросов владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, находящимися на территории Татарстана.

С другими субъектами РФ аналогичные договоры не заключались, хотя определенное время велась работа по подготовке Договора с Чеченской Республикой, проект которого был опубликован в республиканской печати³ и по поводу которо-

Лысенко В. Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации // Федерализм власти и власть федерализма. С. 183—187.

³ См.: Вести Республики. 2003. 20 июня.

го мной был высказан ряд замечаний и предложений⁴.

В сложившейся ситуации возникает необходимость рассмотреть перспективы договорного регулирования федеративных отношений. На наш взгляд, возможны два основных направления развития договорного процесса в Российской Федерации.

Первое направление. Договоры должны заключаться только когда особенности конкретного субъекта РФ требуют иного разграничения полномочий с федеральным центром, чем это определено федеральными законами, и когда без установления ряда специальных правовых режимов невозможно эффективное решение социально-экономических вопросов региона.

Например, на территории Ставропольского края расположен район Кавказских Минеральных Вод (далее — КМВ) с четырьмя городами-курортами, имеющими правовой статус курортов федерального значения. КМВ являются национальным достоянием народов России и предназначены для лечения и отдыха населения всей страны. Такое целевое назначение КМВ обуславливает необходимость установления на этой территории ряда специальных правовых режимов.

Специальный правовой режим хозяйствования, при котором осуществляется только та хозяйственная деятельность, которая, во-первых, необходима для отдыха и лечения и, во-вторых, не наносит ущерба природным лечебным ресурсам КМВ (минеральным водам, лечебным грязям, климату и т. п.). При этом может быть произведено принудительное выведение хозяйственных объектов, не соответствующих правовому режиму природоохранных зон и деятельность которых не направлена на решение лечебно-оздоровительных задач.

При таком подходе поменяются приоритеты в бюджетном обеспечении КМВ. Главными станут не фискальные задачи, не увеличение налогового потенциала, а развитие лечебно-оздоровительного комплекса, который в связи с ограничением хозяйственной деятельности в значительной части должен будет содержаться за счет дотаций из федерального и краевого бюджетов. Необходимость компенсации региону выпадающих из его бюджета в связи с ограничением хозяйственной деятельности доходов потребует установления специального компенсаторного налогового и бюджетного режима, при котором, например, налоговые платежи в федеральный бюджет, аккумулируемые на территории КМВ, смогут оставаться в регионе для использования исключительно в лечебно-оздоровительных целях.

Целевое назначение КМВ обуславливает необходимость установления специального режима землепользования и градостроительства, при котором должен определяться особый порядок предоставления земельных участков и осуществления градостроительной деятельности в различных зонах санитарной охраны путем введения специальных государственных стандартов, государственных нормативов и правил землепользования и застройки в различных зонах санитарной охраны; должно осуществляться принудительное (с выкупом) изъятие в государственную собственность земельных участков у собственников и землепользователей в первой природоохранной зоне, а также расположенных на них объектов хозяйственной деятельности в случаях ее несоответствия правовым требованиям, установленным для такой зоны.

И, наконец, возникнет необходимость в ограничении миграционного потока на территорию КМВ, который резко увеличился в последние годы. Особо охраняемая природ-

⁴ См.: Черепанов В. А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. М., 2003. С. 377—395.

ная территория, предназначенная для лечения и отдыха, превращается в место проживания значительного числа переселенцев из других регионов России и стран СНГ, что обуславливает необходимость установления специального режима проживания, при котором будет осуществляться государственное регулирование миграции на территорию КМВ и установятся квоты на выбор места жительства в этом регионе.

Очевидно, что специальные правовые режимы не могут вводиться в рамках существующего федерального законодательства, так как это будет противоречить общим нормам, закрепленным федеральными законами. Если же убрать подобные противоречия, то не будут учтены специфические, по сравнению с другими местностями, особенности КМВ и, следовательно, такой закон не будет эффективен для их развития. Ярким примером является федеральный законопроект «О курортном регионе Кавказские Минеральные Воды», который был принят Государственной Думой РФ во втором чтении 15 октября 2003 г., однако дальнейшая работа над ним была прекращена.

Выходом из этой ситуации представляется заключение Договора между Российской Федерацией и Ставропольским краем, устанавливающего иное по сравнению с другими федеральными законами разграничение полномочий в области хозяйствования, землепользования, градостроительства, недропользования, налоговых и бюджетных правоотношений на территории КМВ.

Таких исключительных случаев, когда специфика региона потребует иного разграничения полномочий с федеральным центром, чем предусмотрено федеральным законодательством, будет немного. В связи с этим, а также учитывая сохраняющееся негативное отношение к договорной практике как

к «рудименту ельцинской эпохи»⁵, вряд ли стоит ожидать активного возрождения договорной практики в рамках обозначенного первого направления развития договорного процесса в Российской Федерации. «Можно предположить, — отмечает Т. Я. Хабриева, — что договорные отношения некоторое время будут отсутствовать. Пока не видно существенных оснований для их возобновления. Договоры, в основном, заключались в целях перераспределения экономических льгот и преимуществ. Сегодня существуют другие инструменты, позволяющие обеспечить интересы как «богатых», так и «бедных» субъектов Российской Федерации»⁶.

Однако возможно **второе направление** развития договорного процесса в Российской Федерации. Поскольку федеральные законы устанавливают правовые нормы, действующие на всей территории страны без их предварительной апробации в правоприменительной практике, нередко оказывается, что принятый закон не соответствует общественным потребностям либо отсутствуют реальные условия для его применения.

Многочисленные изменения федеральных законов, регулирующих разграничение полномочий между Федерацией и регионами, стали уже особенностью российского законодательного процесса.

Характерным примером может служить принятие Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими си-

⁵ См.: Рабко Т. А., Толстая Т. М., Федоров А. В. Договоры между Российской Федерацией и ее субъектами: проблемы и перспективы. М., 2001. С. 53.

⁶ Хабриева Т. Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: перспективы правового регулирования // Право и экономика. 2003. № 3. С. 17.

лу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым был осуществлен масштабный пересмотр разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти. Законом были внесены изменения в 152 федеральных закона и полностью или частично отменены еще 112 законодательных актов, т. е. он затронул 264 федеральных закона.

Как отмечалось в Докладе Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2004 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации»⁷, законопроект изначально был недостаточно подготовлен. Всего предлагалось внести 4670 поправок, для рассмотрения которых даже профильному комитету Государственной Думы РФ времени катастрофически не хватало. В результате 3/4 поправок были включены в таблицу предлагаемых к отклонению поправок вообще без рассмотрения либо после весьма поверхностного анализа. При этом из 3034 поправок, предложенных депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации и законодательными (представительными) органами субъектов РФ, была принята лишь 551 поправка (18%), а из 363 поправок, предложенных Правительством РФ, — 347 (96%).

Проблема поспешных и неадекватных законодательных решений образно и точно проиллюстрирова-

на В. Б. Исаковым на понятном для каждого примере эффективности лекарственных средств⁸. Прежде чем запустить лекарство в производство, производитель серьезно изучает препарат. Проводятся теоретические исследования, организуются эксперименты на животных и добровольцах, и только после этого лекарство запускается в производство и его разрешается использовать. Затем осуществляется авторское сопровождение лекарства, анализируется клиническая практика, выясняются побочные и негативные последствия его применения.

В законодательной же деятельности складывается иная ситуация. Нередко без изучения практики регулирования общественных отношений сильнодействующее социальное лекарство в виде закона запускается в социальный организм без всякой проверки. При этом не учитывается готовность населения к исполнению закона, не отслеживаются практика применения и последствия, которые такой закон породил в настоящем и может вызвать в будущем.

На Петербургском международном экономическом форуме Президент РФ Д. А. Медведев провозгласил курс на децентрализацию полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов РФ и местного самоуправления и своим распоряжением от 27 июня 2011 г. № 425-рп образовал рабочие группы по подготовке соответствующих предложений⁹.

Провозглашенный курс на децентрализацию публичной власти не должен реализовываться поспешно без серьезной теоретической проработки и экспериментальной проверки в регионах. Поэтому целесообразно после надлежащего

⁷ См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания 2004 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации»: законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики. М., 2005. С. 120—121.

⁸ См.: Исаков В. Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона // Оценка законов и эффективность их принятия: матер. Междунар. семинара. 16—17 дек. 2002 г. Рязань. М., 2003. С. 17—18.

⁹ URL: <http://www.news.kremlin.ru>.

обсуждения с регионами лишь некоторые вопросы перераспределения полномочий закрепить федеральным законом.

Это должны быть вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами (леса, недра, воды), при разграничении которых «чувствительность компетенционного нерва»¹⁰ исключительно высока. Именно под лозунгами «природное богатство принадлежит народу республики» разворачивался «парад суверенитетов» национальных республик в начале 1990-х гг. Это положение было одним из основных в Декларации о государственном суверенитете РСФСР и стало важным аргументом в вопросе отделения России от Союза ССР.

Новая система взаимоотношений центра и регионов в области владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, которая будет предложена рабочими группами, образованными Президентом РФ, должна быть экспериментально отработана в отдельных субъектах РФ. Предлагаемую апробацию можно реализовать в рамках договоров между Российской Федерацией и ее субъектами по разграничению полномочий в порядке проведения правового эксперимента по отработке новой модели разделения публичной власти.

Например, для Ставропольского края с его засушливым климатом особое значение имеют полномочия в области водных отношений, динамика которых своеобразна и противоречива. Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ все водные объекты были переданы в федеральную собственность, а водный налог закреплен за федеральным бюджетом. Весь водохозяйственный комплекс Ставропольского края (а это реки Кубань, Кума, Егорлык, водохранилища Сегилеевское, Новотроицкое, Отказненское, развет-

вленная сеть каналов и иных сооружений, из которых осуществляется водоснабжение населенных пунктов и орошение земель) и водный налог оказались в федеральном ведении.

Водным кодексом РФ в 2006 г. органам государственной власти субъектов РФ были делегированы полномочия по охране указанных объектов, предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий, однако, без возвращения ранее изъятых сумм водного налога.

В связи с изложенным замена делегирования полномочий в этой сфере их закреплением в качестве собственных полномочий субъектов РФ с возвращением водного налога в региональный бюджет представляется крайне актуальной и может быть экспериментально отработана в Ставропольском крае.

В регионах, где значительные территории занимает лесной фонд или имеют особое значение вопросы недропользования, целесообразна экспериментальная проверка разграничения полномочий в соответствующих сферах.

При этом будет осуществляться мониторинговое сопровождение экспериментального внедрения федерального закона путем:

уточнения наличия объективных условий для реализации новых законодательных норм;

выяснения наличия субъективных условий для реализации новых законодательных норм в общественных отношениях (отношение правоприменителей, их убежденность и готовность к исполнению законодательных норм и т. п.);

разработки и реализации мероприятий по усилению воздействия позитивных и нивелированию влияния негативных факторов;

разработки предложений по доработке закона на основе результатов правового эксперимента с последующим принятием его для Федерации в целом.

¹⁰ См.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001. С. 114.

Библиографический список

Губогло М. Н. Федерализм власти и власть федерализма // Федерализм власти и власть федерализма / под ред. А. Н. Аринина. М., 1997.

Доклад Совета Федерации Федерального Собрания 2004 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации»: законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики. М., 2005.

Исаков В. Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона // Оценка законов и эффективность их принятия: матер. Междунар. семинара. 16—17 дек. 2002 г. Рязань. М., 2003.

Лысенко В. Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации // Федерализм

власти и власть федерализма / под ред. А. Н. Аринина. М., 1997.

Рабко Т. А., Толстая Т. М., Федоров А. В. Договоры между Российской Федерацией и ее субъектами: проблемы и перспективы М., 2001.

Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001.

Умнова И. А. Конституционные основы федерализма. М., 2000.

Хабриева Т. Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: перспективы правового регулирования // Право и экономика. 2003. № 3.

Черепанов В. А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. М., 2003.

