

## ДОГОВОРНАЯ ПРАКТИКА РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ПРЕДМЕТАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ: ОПЫТ РОССИИ И КАНАДЫ

© 2011 г. Оксана Игоревна Краснова<sup>1</sup>, Евгений Александрович Пименов<sup>2</sup>

**Краткая аннотация:** гибкость и вариантность механизмов и способов взаимодействия между органами власти в федеративных государствах способствуют развитию сотрудничества при осуществлении общегосударственных полномочий. Это подтолкнуло авторов к изучению отечественного и зарубежного опыта использования договорных механизмов государственного управления. В данной статье предпринята попытка проанализировать сложившуюся договорную практику разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти по предметам совместного ведения в России и Канаде и на основании полученных результатов сформулировать отдельные предложения по ее совершенствованию.

При подготовке статьи использовалась англоязычная литература, в частности материалы Квинского университета Канады.

**Annotation:** flexibility and variant nature of the ways and mechanisms of interaction between public authorities in federal states encourage the development of cooperation in the process of performing public functions. This fact determined the research of domestic and international experience of using intergovernmental agreements in public administration. In this article the authors have made an attempt to analyze the current procedures of conclusion of such agreements aimed at delineation of powers between federal and regional authorities within the sphere of joint jurisdiction in Russia and Canada. The factual findings were used to lay down certain proposals on improving the present federal system.

In order to compose the article, the authors reviewed English-language publications, for example some materials of the Queens University of Canada.

**Ключевые слова:** совместное ведение, кооперативный федерализм, двойной суверенитет, распределенный федерализм, Республика Татарстан, Канада, Акт 1867 г., межправительственные соглашения, соглашения о сотрудничестве, Договор о разграничении предметов ведения и полномочий, внутрифедеративный договор.

**Key words:** joint jurisdiction, cooperative federalism, dual sovereignty, divided federalism, Republic of Tatarstan, Canada, Act 1867, intergovernmental agreements, agreements on cooperation, Agreement on delineation of authorities and powers, internal federal agreement.

*Рациональный смысл договоров между федеральным центром и субъектами федерации не может быть перечеркнут ошибками договорной практики. Задача заключается в том, чтобы преодолеть ошибки и не допускать их в будущем<sup>3</sup>.*

Первоначально федерализм зародился как дуалистический, подразумевающий строго фиксированное на конституционном уровне разделение полномочий между центральной властью и властью субъектов федерации. Вместе с тем модель, ориентируемая на жесткую фиксацию разделения

власти между федерацией и ее субъектами, в прошлом и в настоящем в чистом виде не действовала и не действует ни в одной стране, так как не соответствует политическим реалиям. Всегда имеются сферы, в которых требуются кооперация (сотрудничество) и солидарная ответственность. Модель федерализма, основанная на использовании системы таких отношений, в мировой практике получила наименование кооперативного федерализма и привела к появлению феномена совместного ведения федерации и ее субъектов<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ведущий советник Секретариата Руководителя Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, кандидат юридических наук (E-mail: oxana\_krasnova@mail.ru; тел.: (495) 986-61-43).

<sup>2</sup> Соискатель ученой степени кандидата юридических наук отдела конституционного права Российской академии правосудия (E-mail: slanted@mail.ru; тел.: (499) 240-31-15).

<sup>3</sup> См.: Горбачев И.Г. Российский федерализм: принципы построения и конституционно-договорная база разграничения предметов ведения и полномочий. СПб., 2000. С. 141.

<sup>4</sup> См.: Умнова И.А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал рос. права. 1999. № 11.

Как конституционная категория, совместное ведение, а точнее – кооперативная (совместная) компетенция – впервые было обозначено германским и австрийским правом. По мнению европейских ученых, появление совместного ведения (совместной компетенции) есть показатель более совершенных федеративных связей, когда механизм разделения и реализации государственной власти – это не только конституционно фиксированное размежевание, но и отношения партнерства, сотрудничества и солидарной ответственности.

Некоторые федералисты считают возможным добиться оптимального разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами только на основе принципа субсидиарности<sup>5</sup>. В современном понимании субсидиарность – это разграничение предметов ведения, полномочий, ресурсов и ответственности между федерацией, ее органами государственной власти и субъектами федерации, их органами государственной власти, в соответствии с которым публичная власть осуществляется преимущественно на том уровне, который ближе находится к гражданам и субъектам хозяйственной деятельности, а вышестоящий уровень власти (федерация по отношению к субъектам федерации) сохраняет за собой только те полномочия, выполнение которых наиболее эффективно осуществляется на данном уровне власти.

По мнению И.А. Умновой (Конюховой)<sup>6</sup>, в основе российской конституционной модели разграничения предметов ведения лежит сочетание принципов субсидиарности и централизации. Так, в отличие от бывших союзных республик в составе СССР, сложившейся системы распределения предметов ведения в США, Германии субъекты Российской Федерации не наделены правом законодательства в таких отраслях права, как гражданское, гражданское процессуальное, уголовное, уголовно-процессуальное, арбитражное процессуальное, авторское и патентное. Принцип централизации характерен и для регулирования судебной системы. Россия оказалась приверженцем редких в мировой практике случаев отказа от установления двойной системы судопроизводства (федеральной и региональной), примером которого является, в частности, Австрия.

В то же время, несмотря на наличие вопросов, по которым субъекты Федерации обладают достаточными полномочиями, принцип субсидиарности как важнейший аспект федеральной законодательной политики по предметам совместного

ведения не получил юридического оформления. В некоторых федеральных законах раскрываются его отдельные аспекты (например, пределы федерального законодательного регулирования в сфере образования установлены ст. 3 Закона РФ “Об образовании” от 10 июля 1992 г.<sup>7</sup>), однако системный подход отсутствует.

Вопрос оптимального разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации в пределах конституционно установленных предметов ведения на протяжении многих лет сохраняет свою актуальность. Нельзя не согласиться с В.В. Усачевым, по мнению которого, “процесс разграничения полномочий перманентен. Его нельзя считать завершенным. При этом перераспределение полномочий будет, видимо, осуществляться не только с федерального на региональный уровень, но и наоборот”<sup>8</sup>.

В качестве одной из правовых форм разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации Конституция РФ называет договор (ч. 3 ст. 11, ст. 72, ч. 2, 5 ст. 76).

Практика договорного регулирования разграничения предметов ведения и полномочий в современной России прошла в своем развитии целый ряд этапов – от признания более высокой юридической силы договоров по отношению к федеральным законам до придания договору силы федерального закона<sup>9</sup>.

В период с 1994 по 1998 г. были заключены 42 договора о разграничении предметов ведения и полномочий с 46 субъектами РФ<sup>10</sup>, из которых, по заключению Генеральной прокуратуры РФ, только четыре соответствовали Конституции РФ и федеральному законодательству<sup>11</sup>.

Особое место занимает первый внутрифедеративный договор с отдельным субъектом Федерации – Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между

<sup>7</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

<sup>8</sup> Актуальные проблемы федерализма и региональной политики в Российской Федерации. Сборник статей и документов. М., 2010. С. 5.

<sup>9</sup> См.: *Шапкова Е.М.* Договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: забвение или реанимация // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3.

<sup>10</sup> См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 2001. С. 73.

<sup>11</sup> См.: *Бирюков Ю.* Прокуратура быстрого реагирования // Независимая газ. 2001. 28 февр.

<sup>5</sup> См.: *Аболин О.Ю.* Всемирный и европейский федерализм: вероятные перспективы // Политические исследования. 1994. № 5. С. 143.

<sup>6</sup> См.: *Умнова И.А.* Указ. соч.

органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, заключенный в Москве 15 февраля 1994 г.<sup>12</sup> Кроме перераспределения предметов ведения и полномочий указанный Договор устанавливал особый статус Республики Татарстан – “государства, объединенного с Российской Федерацией” (абз. 8 преамбулы Договора) и фактически, как справедливо отметил В. Лысенко, явился “сочетанием международного и внутригосударственного договора, конфедеративных и федеративных отношений”<sup>13</sup>.

Сложившаяся ситуация подтолкнула федерального законодателя к упорядочиванию договорного процесса путем регламентации самой процедуры заключения договоров. Был принят Федеральный закон “О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации” от 24 июня 1999 г.<sup>14</sup> (далее – Федеральный закон от 24 июня 1999 г.).

К радикальным позициям указанного Федерального закона можно отнести определение ключевых для института разграничения полномочий понятий: “предмет ведения”, “компетенция”, “полномочия”, “договор” (ст. 2); введение запрета на перераспределение предметов ведения, установленных Конституцией РФ (ст. 3); сужение предмета договора до конкретизации предметов совместного ведения (ст. 14 и 15); установление безусловного приоритета федерального закона по отношению к договору (ст. 4); привлечение к участию в процессе заключения договора законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и Совета Федерации ФС РФ, правда, только с правом рассмотрения проектов договоров до их подписания (ст. 23). Вместе с тем Федеральный закон не установил четких требований к структуре и содержанию договора, оставив многие вопросы на усмотрение сторон. Нерешенными остались вопросы, связанные с порядком приведения уже заключенных договоров в соответствие с федеральным законодательством.

Устанавливался трехлетний период для приведения ранее заключенных договоров в соответствие с Федеральным законом от 24 июня 1999 г. Однако при этом не определялось, приостанавливается действие указанных договоров или они

подлежат применению в не противоречащей части. И это можно понять. Учитывая, что Федеральным законом от 24 июня 1999 г. были существенно изменены предмет договоров, процедура, введены основания их заключения, приведение ранее заключенных договоров в соответствие с федеральным законом фактически означало бы необходимость заключить большую их часть заново, что, безусловно, было весьма затруднительно<sup>15</sup>.

Следующий этап договорного процесса можно обозначить как инициированное федеральным центром расторжение (а фактически отмена) договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. В период с 21 декабря 2001 г. по 20 мая 2003 г. было прекращено действие 33 договоров о разграничении предметов ведения и полномочий путем подписания договоров о прекращении их действия по единой причине – достижение цели заключения договора. Другие договоры прекратили свое действие 9 июля 2005 г. в порядке ст. 5 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» от 4 июля 2003 г.<sup>16</sup> (далее – Федеральный закон от 4 июля 2003 г.). В соответствии с данной статьей договоры, действовавшие на день вступления в силу Федерального закона от 4 июля 2003 г., в течение двух лет подлежали утверждению федеральным законом. Не утвержденные договоры прекращали свое действие по истечении установленного двухлетнего срока.

Федеральный законодатель решил, таким образом, конкретизировать и ужесточить процедуру заключения договоров. В Федеральном законе от 4 июля 2003 г. прежде всего приводится исчерпывающий перечень тех положений, которые должны составлять содержание договора. Скорректирован порядок подготовки договоров. После подписания договора Президент РФ обязан в течение 10 дней внести в Государственную Думу ФС РФ проект федерального закона об утверждении этого договора. Договор вступает в силу со дня вступления в силу федерального закона о его утверждении. При этом договор имеет силу федерального закона и может быть изменен, его действие может быть приостановлено только путем внесения в

<sup>12</sup> См.: Росс. газ. 1994. 17 февр.

<sup>13</sup> Лысенко В. Насколько прочна договорная основа федеративных отношений // Федерализм. 1996. № 3. С. 18.

<sup>14</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

<sup>15</sup> См.: Кинтерая А.Г. Правовые формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: проблемы соотношения федерального закона и договора // Право и политика. 2007. № 3.

<sup>16</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (Ч. 2). Ст. 2709.

него изменений в порядке, установленном для его заключения, т.е. в порядке принятия федерального закона. Установлен предельный срок действия договоров – 10 лет, определены допустимые основания его досрочного расторжения – по взаимному согласию либо по решению суда.

Несмотря на, казалось бы, существенную корректировку института договорного разграничения полномочий, на наш взгляд, на сегодняшний день продолжает оставаться нерешенным ряд вопросов.

Во-первых, уравнение договора о разграничении полномочий и федерального закона по юридической силе внесло путаницу в установленное федеральной Конституцией соотношение нормативных правовых актов по юридической силе. Конституция РФ и федеральные законы обладают верховенством на всей территории Российской Федерации. Поскольку договор устанавливает изъятия из общего порядка разграничения полномочий, фактически являясь своего рода “формой изменения норм федеральных законов в отношении конкретного субъекта Российской Федерации”, то, как справедливо отмечает Е.М. Шашкова, договор, по сути, имеет приоритет перед федеральным законом<sup>17</sup>.

Во-вторых, в соответствии с п. 5 ст. 26.7 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г.<sup>18</sup> (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г.) (в ред. Федерального закона от 4 июля 2003 г.) орган государственной власти субъекта Федерации, не являющийся стороной договора о разграничении полномочий, вправе получить по своему запросу проект данного договора и внести в него свои предложения и замечания. Вместе с тем федеральный законодатель не установил порядок рассмотрения и учета таких предложений.

В-третьих, федеральный законодатель продолжает использовать размытые формулировки и критерии. Так, согласно п. 1 ст. 26.7 Федерального закона от 6 октября 1999 г. (в ред. Федерального закона от 4 июля 2003 г.) заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем установлено федеральными законами, разграничение

полномочий. Это означает, что именно региональная специфика определяет необходимость в ином разграничении полномочий, а как следствие – пересмотре законодательных норм в отношении конкретного субъекта РФ. При этом федеральный законодатель не определяет критерии оценки достаточности и обоснованности оснований заключения договора. При наличии политической воли заключить договор, содержание которого при полном соблюдении процедуры не вполне соответствует требованиям федерального законодательства, не представляется затруднительным.

Яркий тому пример – новый 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.<sup>19</sup> (далее – Договор от 24 июля 2007 г.). Название Договора прежде всего не соответствует его назначению, заданному Федеральным законом от 4 июля 2003 г. и вытекающему из смысла ст. 71–73 Конституции РФ, – разграничение полномочий по предметам совместного ведения.

В соответствии со ст. 2 вышеуказанного Договора Республике Татарстан предоставлено право заключать межправительственные соглашения о совместном решении вопросов, связанных с экономическими, экологическими, культурными и иными особенностями Республики, тогда как согласно ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ правовой формой взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации являются соглашения о взаимной передаче осуществления части (законодательно установленных) полномочий.

Договор предоставляет Республике право устанавливать дополнительное требование к кандидатам на замещение должности высшего должностного лица Республики Татарстан – владение государственными языками Республики Татарстан, хотя вопрос о праве республик на введение языкового ценза ранее уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Суд в своем Постановлении от 27 апреля 1998 г.<sup>20</sup> при-

<sup>19</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 3996.

<sup>20</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан “О Президенте Республики Башкортостан” (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан “О выборах Президента Республики Башкортостан”» от 27 апреля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 18. Ст. 2063.

<sup>17</sup> См.: Шашкова Е.М. Указ. соч.

<sup>18</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

знал, что реализация избирательных прав граждан должна быть обеспечена “вне зависимости от требований к знанию языка” (п. “в” ст. 71 Конституции РФ).

Очевидно, что законодательная регламентация процедуры заключения договора о разграничении полномочий, увеличение требований к его форме и содержанию не оказали существенного влияния на изменение роли договора как инструмента “перераспределения” предметов ведения, а утверждение договора федеральным законом не способствует соблюдению принципа равенства субъектов РФ, поскольку не предполагает прямого выражения органами законодательной власти субъектов своего согласия (или несогласия) с предоставлением отдельному субъекту особого режима взаимоотношений с Российской Федерацией.

Полагаем, существуют два выхода из сложившейся ситуации – либо сохранение за договором роли альтернативного федеральному закону способа разграничения полномочий, либо пересмотр роли договора в регулировании федеративных отношений. В первом случае соответствующие конституционные положения подлежат корректировке. Однако на данном этапе государственного развития целесообразно было бы обойтись без этого. Оптимальный путь – придать договору характер соглашения о сотрудничестве (кооперации). В этой связи будет уместным рассмотреть опыт договорного регулирования, сложившийся в Канаде.

Для Канадского государства политика федерализма является политикой выживания. Ни в одной другой развитой стране мира политические лидеры не уделяют столько внимания распределению публичной власти по территориальному признаку, совершенно игнорируя вопрос о том, с какими целями организовано функционирование органов власти<sup>21</sup>.

Считается, что Канада представляет собой пример рождения и развития системы “разделенного федерализма” на базе теории “двойного суверенитета”<sup>22</sup>. Базовым принципом разграничения компетенции является наличие отдельных перечней предметов ведения для федерации и для провинций (ст. 91 и 92 Акта 1867 г., соответственно).

<sup>21</sup> См.: Денека И.М. Канадский федерализм в контексте взаимоотношений федерального центра и провинций. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 4.

<sup>22</sup> *Watts R.L.* “Intergovernmental Councils in Federations”, *Constructive and Cooperative Federalism? A Series of Commentaries on the Council of the Federation.* Montreal, 2003.

Первоначальная идея заключалась в том, чтобы каждый уровень власти реализовывал только собственные полномочия<sup>23</sup>. Для этого максимально возможное количество законодательных и исполнительных полномочий в определенной сфере делегируется какому-либо уровню власти – федеральному или провинциальному, дабы избежать совместной компетенции и минимизировать, таким образом, возможные юрисдикционные конфликты. Эту идею в 1865 г. ясно выразил сэр Дж.А. Макдональд: “Мы провозгласили, что все объекты общей значимости, четко не отнесенные к ведению местных правительств и легислатур, будут находиться в ведении общего правительства и легислатуры... Мы избежали всех конфликтов юрисдикции и полномочий”<sup>24</sup>. Однако подобной идеальной модели создать не удалось.

В результате многих лет развития канадская федерация приобрела скорее черты взаимозависимости, нежели жесткого разделения полномочий и ответственности. Р.Л. Ваттс отмечал, что такая тенденция развития характерна для таких стран, как Швейцария, США и Австралия, начавших как классические федерации и постепенно превратившихся в системы “кооперативного федерализма”<sup>25</sup>.

Реальные политические интересы во многом взаимозависимы. Простое перечисление в Акте 1867 г. предметов ведения, полномочий федерации и провинций не может гарантировать справедливого их разграничения, адекватного потребностям времени, поскольку не отражает эволюцию в контексте меняющихся реалий. Адаптация конституционной системы может осуществляться путем внесения конституционных поправок. Однако в Канаде механизм реализации новых предметов ведения и полномочий, появившихся после принятия Акта 1867 г. (здравоохранение, рынок труда, страхование от безработицы), выработывался в ходе межправительственного сотрудничества, основным инструментом которого выступают межправительственные соглашения.

В отличие от российской Конституции Конституция Канады не предусматривает заключения федеративных и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, которые утверждались бы и исполнялись федеральным парламентом. Каждый уровень власти ответствен за исполнение своих законов и своих договоренно-

<sup>23</sup> См.: Кабышев С.В., Лексин И.В., Элдер Д. и др. Федерализм в России и Канаде. Курс лекций. М., 2009. С. 153.

<sup>24</sup> *Parliamentary Debates on the Subject of the Confederation of the British North American Provinces.* Quebec, 1995. P. 37.

<sup>25</sup> *Watts R.L.* Op. cit.

стей. Даже если исполнительная ветвь вступила в соглашение с другим уровнем исполнительной власти, это никоим образом не ограничивает и не затрагивает власти парламента. Это – вопрос парламентского суверенитета<sup>26</sup>.

Законодательство, в соответствии с которым межправительственные соглашения вступают в законную силу, принимается крайне редко. К числу таких соглашений можно отнести Мич-Лейкское соглашение 1987 г., признававшее особый статус Квебека, или соглашения с целью урегулирования применения федеральных расходных полномочий – возможностей федерального правительства Канады производить расходы в областях, относящихся к юрисдикции провинций и территорий. При этом следует отметить, что Мич-Лейкское соглашение потерпело неудачу, поскольку законодательные собрания двух провинций не приняли необходимых резолюций.

Никаких конституционных, законодательных или нормативных требований к межправительственным соглашениям нет. По некоторым подсчетам, в начале века существовало от 1.5 тыс. до 2 тыс. межправительственных соглашений, участниками которых выступали федеральное правительство Канады и (или) правительства провинций и территорий. При этом примечательно, что ни один регион в Канаде, за исключением Квебека, не имеет полного перечня межправительственных соглашений, в которых он является стороной. После нескольких лет безуспешных попыток правительство Канады в 2006 г. отказалось от плана создания реестра межправительственных соглашений<sup>27</sup>. Это весьма символично по отношению к статусу межправительственных соглашений.

Ограниченность правового статуса соглашений подтверждается также и тем фактом, что большинство правительств не располагают точным текстом соглашений, которые они заключили. Центральный аппарат правительства может даже и не знать о соглашениях местного уровня, не придавая им какого-либо значения. Такая ситуация отражает коллективный характер взаимодействия правительств различных уровней.

Соглашения составляют широкий спектр: от неформальных – рабочих – договоренностей до официальных, находящих отражение и реализуемых с помощью принятия бюджетных решений. Такими, например, были договоренности между

Первыми министрами в 2000, 2002 и 2004 гг., в соответствии с которыми значительно увеличены федеральные трансферты на здравоохранение.

Соглашения могут принимать форму в зависимости от того, какие договоренности – политические или административные, – в них закрепляются. Например, соглашения в их политическом варианте могут быть представлены в виде совместного заявления Первых министров, сделанного по завершении встречи между ними, или в административном варианте – в виде меморандума о взаимопонимании. Зачастую суть договоренностей между правительствами содержится в пресс-релизе.

Подавляющее большинство межправительственных соглашений носят увещательный характер, т.е. являются заявлениями о готовности к сотрудничеству или о намерениях работать совместно. В результате их практическое значение ограничено до тех пор, пока подписавшие стороны не начинают предпринимать действия по их реализации, например по перечислению трансфертов, подготовке поправок в законы, разработке программ, распределению фондов. При этом нет никаких юридических обязательств со стороны какого-либо правительства, подписавшего соглашение, принять действенные меры к его реализации, и в наименьшей степени это относится к последующим правительствам. В качестве примера можно привести Келоунский договор между федеральным правительством, правительствами провинций и территорий и несколькими организациями, представляющими коренное население Канады. Согласно этому договору, подписанному в ноябре 2005 г. тогдашним премьер-министром П. Мартином, правительство Канады обязывалось выдвинуть новые законодательные инициативы и выделить новые фонды для удовлетворения нужд коренных жителей Канады. Пришедшее к власти несколько месяцев спустя правительство премьер-министра Харпера хотя официально и не отменило указанного договора, но отказалось от его реализации.

Межправительственные соглашения в Канаде скорее выступают в качестве механизмов, с помощью которых высшие должностные лица правительств каждого из уровней власти стараются наладить совместную работу. Правительства могут и совершают то, о чем они договорились. В этом и состоит норма межправительственного взаимодействия!

Закономерно возникает вопрос о возможности заключения такого рода неформальных соглашений между органами власти в Российской

<sup>26</sup> См.: *ibid.* P. 188, 189.

<sup>27</sup> См.: *Кабышев С.В., Лексин И.В., Элдер Д. и др.* Указ. соч. С. 184.

Федерации. На наш взгляд, закрепление той или иной формы (вида) договора, соглашения в Конституции РФ автоматически не означает, что соответствующие договоры, соглашения должны иметь исключительно правовой (официальный) характер<sup>28</sup>. Конечно же, данный вывод не относится к договорам о разграничении предметов ведения и полномочий, поскольку указанные договоры приобретают юридическую силу только после утверждения федеральным законом. Но до вступления в силу указанного федерального закона заключенный договор не имеет силы юридического документа. В период между подписанием и утверждением договоры о разграничении полномочий представляют собой не что иное, как декларации о намерениях. Причем юридически такие декларации могут реализовываться посредством не только последующего утверждения их федеральным законом, но и учета намерений сторон в других актах.

Например, чисто политическим документом являлся Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, подписанный Президентом РФ и Президентом РТ 4 ноября 2006 г., но так и не утвержденный федеральным законом.

Аналогичная ситуация складывается и с соглашениями между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъекта РФ о передаче осуществления части полномочий. Несмотря на то что Федеральный закон от 6 октября 1999 г. говорит об указанных соглашениях только как о правовых документах, до вступления в силу постановления Правительства РФ об их утверждении они не имеют юридического (официального) характера.

Перечисление в Конституции РФ форм (видов) договоров (соглашений) не исключает возможности их заключения в иных, непредусмотренных формах (видах). В качестве практических примеров можно привести следующие факты. Так, в соответствии со ст. 2 Договора от 24 июля 2007 г. Республике Татарстан предоставлено право заключать межправительственные соглашения о совместном решении вопросов, связанных с экономическими, экологическими, культурными и иными особенностями Республики.

Еще один пример подписания документа в непредусмотренной форме, но при этом не имеющего правового характера. В 2003 г. представителями Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа было подписано несколько документов в рамках подготовки объединения: 17 февраля – Договор о согласованных действиях по образованию нового субъекта РФ и Меморандум об образовании нового субъекта РФ, 11 ноября – Соглашение о правовом положении Коми-Пермяцкого округа в составе Пермского края.

Поскольку законодательство Российской Федерации допускает непосредственное общение органов публичной власти разных уровней, а в ряде случаев даже предписывает учет и согласование мнений, представляется, что правовые препятствия для заключения неформальных соглашений отсутствуют. Переговоры должностных лиц могут завершаться подписанием документа, в котором будут содержаться, например, не права и обязанности, а рекомендации и совместные заявления. При наличии обоюдного желания неформальные соглашения могут активно использоваться для упрощения взаимоотношений между уровнями власти, а в конечном итоге – повышения эффективности государственного управления в федеративном государстве.

<sup>28</sup> См.: там же. С. 191.