

ДОГОВОР В ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ: ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА, ОСОБЕННОСТИ, КЛАССИФИКАЦИЯ

© 2009 г. Л. А. Морозова¹

Сравнительно недавно в качестве критерия разграничения публичного и частного права указывалось на широкое использование в частном праве договорной формы. Ныне же можно уверенно утверждать, что договорное регулирование общественных отношений прочно вошло в публично-правовую сферу и занимает в публичном праве видное место.

Это обусловлено тенденциями децентрализации и демократизации государственного управления, взаимоотношений между субъектами публичной власти, стремлением государства использовать разнообразные средства для оптимизации своей деятельности и реализации общественных интересов.

Однако в отечественной юриспруденции недостаточно глубоко и всесторонне исследованы юридическая природа договоров в публичном праве, их функциональные особенности и отличия от договоров, действующих в частноправовой сфере, не определено их место в российской правовой системе.

Анализируя разнообразные виды договоров, заключаемых в сфере публичного права, необходимо в первую очередь подчеркнуть, что они преследуют *публичные цели*, регулируют отношения, связанные с осуществлением публичной власти, с реализацией публичного интереса. Например, договоры и соглашения о сотрудничестве между субъектами Российской Федерации, о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами РФ. Эти цели зависят от уровня осуществления публичной власти. Так, в рамках функционирования муниципальной власти публичный интерес может быть выражен в договорах о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. На международном уровне реализации публичной власти при заключении межгосударственных договоров преследуются в наибольшей степени глобальные публичные цели, например, соблюдение принципа уважения прав человека. Другой такой публичной целью является согласование внутригосударственного (нацио-

нального) законодательства с общепризнанными принципами и нормами международного права и обеспечение тем самым устойчивого мирового порядка.

В качестве отличительных особенностей договора в публичном праве нередко обращают внимание на такой его признак, как *нормативность*. Действительно, многие договоры в рассматриваемой сфере обладают качеством нормативного правового акта, так как содержат правила поведения не только для непосредственных участников договора, но нередко и для иных коллективных и индивидуальных субъектов. Так, М.И. Байтин, классифицируя нормы права, выделяет специальную их группу – договорные нормы, возникающие из договоров нормативного содержания².

По своей юридической природе договоры публично-правового характера занимают место, близкое к нормативным правовым актам, фактически дополняют, конкретизируют действующее законодательство, а в некоторых случаях служат средством разрешения юридических коллизий или восполнения пробелов в правовом регулировании общественных отношений. Это относится прежде всего к компетенционным договорам, которые направлены на разграничение полномочий между органами публичной власти, к договорам о делегировании отдельных полномочий государственных органов иным властным субъектам, некоторым видам административных договоров, международным договорам, а также к коллективным договорам, регулирующим социально-трудовые отношения в организациях, на предприятиях, в учреждениях.

М.Н. Марченко, отмечая, что нормативный договор, в отличие от других договорных актов, содержит в себе правовые нормы – правила общего и обязательного характера, рассчитанные на многократность их применения и распространяемые на неограниченный круг лиц, относит этот вид договоров к правотворческим актам особого рода, а именно – *договорного правотворчества*. Вместе с тем ученый обоснованно полага-

¹ Профессор кафедры теории государства и права Московской государственной юридической академии, доктор юридических наук, действительный член Международной академии наук высшей школы.

² См.: Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правописание на грани двух веков). Изд. 2-е. М., 2005. С. 259.

ет, что каждый нормативный договор обладает публичностью, но не каждому публично-правовому договору присуща нормативность³.

Действительно, многие договоры и соглашения, заключаемые субъектами Российской Федерации о сотрудничестве, взаимопомощи, взаимодействии в различных сферах общественной жизни – экономической, научной, культурной, правовой и т.д., не носят нормативного характера, так как предусматривают создание благоприятных условий для взаимовыгодного сотрудничества сторон договора. Те же договоры, которые имеют нормативное содержание, могут быть отнесены к источникам права, так как по существу дополняют, конкретизируют, детализируют действующее законодательство, предоставляя участникам договора возможность определить их права и обязанности по отношению друг к другу посредством взаимного согласия. Следовательно, источником конкретных юридических норм, регулирующих отношения между странами, служит договор.

Следует отметить, что в настоящее время в общетеоретической литературе после определенного затишья в 80–90-е годы XX столетия вновь возникли споры по поводу понятия “источники права”. М.Н. Марченко правильно, на наш взгляд, указывает, что понятие источника права является неразработанным и спорным⁴. Более категорично по этому поводу высказывается В.Н. Карташов. Он полагает, что дискуссия о соотношении понятий формы права и источника права на современном этапе стала более содержательной, имеющей важное теоретическое и практическое значение⁵.

Представляется, что вопрос о понятии источника права имеет не формальное или чисто познавательное значение: от его решения зависят критерии, по которым те или иные явления можно отнести к источникам права. Выявление и формулирование такого рода критериев является, с нашей точки зрения, основополагающим для того, чтобы определить, что можно отнести к источникам права, а что не отвечает этим критериям.

В статье “Еще раз о судебной практике как источнике права”⁶ я солидаризировалась с мнением В.Л. Кулапова в том, что понятия формы права и его источника следует различать. Если форма права раскрывает организацию права, его выражение во вне, то категория источника права представляет собой систему факторов, предопределя-

ющих содержание права и формы его выражения.

Быть источником права – значит служить фактором правообразования, обладать способностью к нормативному регулированию, давать материал для новых норм права. Источник права – это то, из чего оно создается, возникает. Форма же права – самостоятельная категория, которая определяет способ выражения права во вне, придания конкретным явлениям официальной юридической силы, качества общеобязательности, иерархичности.

Таким образом, важной задачей теории государства и права является установление критериев источника права. Нельзя сказать, что этой проблемой не занимаются теоретики государства и права, однако до сих пор не разработаны общепризнаваемые критерии.

В юридической литературе до сих пор назывались два свойства источника права: нормативное содержание и обязательное опубликование⁷. Если в отношении первого свойства нет принципиальных возражений, то второй критерий вызывает определенные сомнения. Обращаясь, например, к таким общепризнанным источникам права, как правовой обычай, религиозные нормы, отдельные правовые принципы, можно констатировать, что им не присуще такое свойство, как опубликование. В то же время особое мнение судьи Конституционного Суда РФ или правовую позицию Суда, которые не все исследователи относят к источникам права, обязательно публикуют, но они, как правило, не обладают нормативностью, не разрешают дело по существу, т.е. не являются актами правосудия в собственном смысле слова.

Вместе с тем акты толкования высших судебных инстанций заслуживают того, чтобы их отнести к источникам права, поскольку они, во-первых, представляют собой акты официального толкования норм права или *нормативных правовых* актов; во-вторых, содержат конкретизирующие нормативные установления и предписания; в-третьих, заключены в форму официального юридического документа, который принимается в установленном процессуальном порядке; в-четвертых, обладают юридической силой, в том числе обязательностью для исполнения всеми судами. Однако акты официального судебного толкования, на наш взгляд, являются *вспомогательным, производным источником права*.

Подчеркивая важное значение договоров в правовом регулировании публично-правовых отношений, следует одновременно отметить, что анализируемые договоры не могут формулиро-

³ См.: Марченко М.Н. Источники права. М., 2005. С. 287.

⁴ См.: там же. С. 44.

⁵ См.: Карташов В.Н. Теория правовой системы общества. Т. 1. Ярославль, 2005. С. 149.

⁶ См.: Гос. и право. 2004. № 1. С. 19.

⁷ См.: Метлова И.С. Решения Европейского Суда по правам человека в системе источников российского права. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 13.

вать норм и принципов права, противоречащих действующему законодательству. Напротив, конкретизируя общие установления законодательства применительно к отдельной ситуации, публично-правовой договор по своей природе носит *подзаконный* характер, т.е. договор должен иметь такую целевую направленность и такое содержание, которые не выходят за пределы закона. Некоторые исключения могут составить договоры учредительного характера, например, Договор 1922 г. об образовании СССР, который после принятия первой общесоюзной Конституции 1924 г. целиком вошел в ее текст. Данный Договор был призван сыграть важную роль в создании первого советского союзного государства, поэтому его положения впервые устанавливали принципиальную основу нового типа государственности. Аналогичную роль сыграл Федеративный договор от 31 марта 1992 г. Ряд видных отечественных государствоведов констатировали, тем не менее, что это был учредительный акт, поскольку он не создавал нового федеративного государства, но был подписан в условиях, когда «Россия стояла на грани прекращения своей федеративной государственности»⁸, отсюда его компромиссный характер. После принятия Конституции РФ 1993 г. Федеративный договор вошел в нее в качестве составной части. Примечательно, что в разд. 2 Конституции «Заключительные и переходные положения» предусматривалось, что Конституция РФ имеет *безусловный и высший приоритет* в случаях несоответствия ей положений Федеративного договора и иных договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Одно из свойств договоров в публичном праве состоит в том, что они закрепляют *формально-юридическое равенство* их участников. Это особенно очевидно в отношении административных договоров, финансово-правовых договоров, заключаемых государством с налогоплательщиком о предоставлении налогового или инвестиционного налогового кредита в порядке реализации ст. 65 и 66 Налогового кодекса РФ.

Как известно, в публичном праве не предусмотрено никаких условий для установления фактического равенства сторон договора. Субъекты публичной власти обладают монополией на правотворчество, на реализацию государственного принуждения. Им присущи профессионализм в осуществлении управленческой деятельности, компетенционная самостоятельность, единство системы реализации публичных интересов, универсальность и всеобщность властных полномо-

чий. Все эти качества сообщают субъектам публичной власти особый статус, универсальную (в пределах закона) правосубъектность, в том числе в договорных отношениях с другими субъектами. Отметим, что фактического равенства нет и в международно-договорных отношениях, где фигурируют, казалось бы, равные субъекты – государства. Но и здесь отсутствуют равноправные и равноценные государственные воли, поскольку при подписании международных договоров неизбежно давление более сильных государств на своих контрагентов⁹.

Можно сделать вывод, что при заключении договоров в публично-правовой сфере равноправие сторон является *условным*, так как презюмируется фактом вступления в договорные отношения субъектов, не имеющих одинакового правового статуса, например, федерального центра и субъекта Федерации. Однако субъект более высокого уровня публичной власти признает другого субъекта (даже иерархически подчиненного ему) равным себе по поводу реализации конкретного публичного интереса. Такое признание абсолютно необходимо для децентрализации отношений в области публичной власти, смягчения жесткой соподчиненности субъектов и внесения в их взаимоотношения начал саморегуляции.

Можно согласиться с мнением, что в области публичного права и публично-договорных отношений существует *договорное юридическое равноправие сторон*¹⁰. Этот термин более удачно отражает их положение в публично-правовой сфере, в том числе непосредственно в публично-договорных отношениях. Однако не совсем оправданно утверждение В.В. Иванова о том, что появление договоров в публичном праве, их стремительное распространение ведет к появлению «несвободных» и «неравноправных» договоров в конституционном, административном, финансовом, налоговом праве. По мнению ученого, специфика отдельных сфер публично-правовых отношений такова, что традиционная договорная свобода или договорное равенство там невозможны.

На наш взгляд, подобное договорное равноправие в рассматриваемой сфере возможно, когда договор заключают стороны, обладающие *однородной правосубъектностью*, например субъекты Федерации или муниципальные образования между собой. В других же случаях такое равноправие является именно *договорным*, поскольку порождено фактом вступления субъ-

⁸ Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (Понятие, содержание, вопросы становления). М., 1994. С. 181.

⁹ См.: Зарубаева Е.Ю. Общеправовые принципы и нормы международного права и международные договоры в правовой системе России. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 17.

¹⁰ См.: Иванов В.В. Общие вопросы теории договора. М., 2000. С. 77.

ектов в договорные отношения. Ю.А. Тихомиров и Э.В. Талапина правильно подчеркивают: “Не утрачивая свойств властного органа, такой субъект в определенных отношениях ищет и находит равноправного партнера. Причем объем договорных отношений не должен быть беспредельным и поглощать большую или даже всю компетенцию. На него влияют либо дополнительно выявленные проблемы и задачи, требующие совместных решений, либо отношения, договорное регулирование которых предопределено в законе или положении об этом органе”¹¹.

Необходимо обратить внимание еще на один аспект публично-правовых договоров: они служат важным и эффективным средством осуществления *государственного управления*, используются государственной властью для упорядочивающего воздействия на общественные отношения, способствуют надлежащей организации и функционированию государственного управления.

Можно выделить три аспекта проявления управленческой природы анализируемых договоров. Во-первых, *организационный* аспект – договоры способствуют выполнению компетентными органами публичной власти своего управленческого назначения; во-вторых, *субординационный* – договоры регулируют связи внутри управляющих систем; в-третьих, *оформляющий* – договоры являются рациональной формой организации и совершенствования процесса управления, так как упорядочивают процедуру принятия управленческих решений, проведение конкретных мероприятий, другие вопросы. Следовательно, договорные отношения приобретают правовой характер и определенную стабильность.

В юридической литературе договор в публичном праве признается многими исследователями *источником права*¹². При этом указывается, что источником права могут быть признаны именно договоры, носящие нормативный характер, представляющие собой волевое соглашение субъектов, один из которых является представителем органов публичной власти (или обе стороны), заключаемые на основании норм публичного права (конституционного, административного, финансового, экологического и др.) в интересах реализации публичного интереса.

Именно отрасли публичного права составляют нормативную основу и определяют юридическую природу анализируемых договоров, служат важным каналом выражения и защиты интересов общества. Следует согласиться с Ю.Н. Стариковым

в том, что “публичное правовое регулирование осуществляется преимущественно посредством методов нормативной ориентации и императивных предписаний, оказывающих властно-управленческое воздействие на волю и поведение физических и юридических лиц, побуждая и понуждая их к действию для достижения общих целей и удовлетворения публичных интересов”¹³.

Публичное право устанавливает и гарантирует верховенство интересов общества, народа, наций и государства в целом в таких сферах, как конституционный строй, оборона страны, безопасность, охрана окружающей среды, правопорядок в международных отношениях и др. Только публичному праву свойственно наделение субъектов публичной власти *компетенцией*, которую они обязаны реализовать и при этом не могут действовать исключительно по своему усмотрению. Выполнение возложенной компетенции для властвующего субъекта обязательно, но он вправе избирать рациональные варианты для исполнения своих обязанностей.

Нормы публичного права, как известно, используют в качестве основных способов воздействия на общественные отношения: обязывания, запреты, ограничения, для которых характерна императивность. Договорные формы, введенные в публично-правовую сферу, в определенной мере *сглаживают* эти особенности публичного права. Они направлены на достижение общих целей, и в этом плане публично-правовой договор выступает своего рода ориентиром для властвующей стороны или обеих сторон договора, которые должны использовать свои полномочия для реализации публичного интереса. Надо поддержать мнение К.М. Маштакова по поводу того, что в современных публично-правовых отношениях власть проявляется не только как государственное управление, но и как самоуправление¹⁴. Появление большой массы договоров в области публичного права – наглядное тому свидетельство. Примером может служить заключенное на 2007 г. Трехстороннее соглашение между органами исполнительной власти Юго-Западного административного округа Москвы, окружным Советом Московской федерации профсоюзов и окружным объединением промышленников и предпринимателей. Данное Соглашение определило своей целью создание условий для жизнеобеспечения округа, развития промышленности и предпринимательства, социальной и правовой защиты работников и жителей округа на базе практического внедрения принципов социального

¹¹ Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Введение в российское право. М., 2003. С. 79.

¹² См.: Ярмухаметов Р.З. Договор как источник публичного права. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002. С. 8, 16.

¹³ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов. М., 2004. С. 365.

¹⁴ См.: Маштаков К.М. Теоретические вопросы разграничения публичного и частного права. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001. С. 24.

партнерства. Стороны, заключившие указанное Соглашение, подчеркнули, что они принимают на себя взаимные обязательства в пределах своих полномочий, а само Соглашение открыто для присоединения к нему заинтересованных субъектов.

В числе особенностей договоров, действующих в области публичного права, надо назвать обязательность их *опубликования* в официальных изданиях. Моментом официального опубликования должен определяться срок вступления договора в силу. Тем самым будет гарантировано выполнение ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой любые нормативные правовые акты, затрагивающие права и свободы, а также обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Ведь договорами оформляются не только отношения с целью их упорядочения, но и для создания механизмов реализации законоположений. Связанность сторон договора взаимными правами и обязанностями позволяет переводить законодательные установления в реальные действия и тем самым детализировать предписания закона применительно к конкретной ситуации для достижения социально значимых целей.

Своеобразие договоров в публичном праве составляет и тот факт, что их совокупное действие подчинено *единому правовому режиму*, который представляет собой определенный тип юридического воздействия на общественные отношения. В общетеоретической и специальной юридической литературе категории “правовой режим” придается различное значение. Вместе с тем представляется возможным предложить следующую структуру понятия “тип правового режима” применительно к институту публично-правового договора. Он может включать в себя, во-первых, целенаправленность договоров (общественный интерес, общее благо); во-вторых, закрепленную в действующем законодательстве правосубъектность участников договорных отношений; в-третьих, нормативную основу договорных отношений, ведущее место в которых принадлежит Конституции РФ и федеральным законам; в-четвертых, особую процедурность (процессуальность), обеспечивающую перевод положений договора в реальные действия сторон; в-пятых, специальный юридический инструментарий, присущий публичному праву.

Несмотря на разнообразие видов договоров в публичном праве, все они должны подчиняться одному правовому режиму, отвечать его требованиям и работать на одинаковых правовых началах.

Конкретный вклад в определение такого рода режима вносят установления Федерального зако-

на “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г. (с посл. изм. и доп.)¹⁵.

Законодатель устанавливает следующие основания для заключения договоров о разграничении полномочий федеральных органов государственной власти и соответствующих органов субъектов Федерации. Во-первых, наличие экономических, географических и иных особенностей субъекта РФ; во-вторых, если договором предусмотрено иное разграничение полномочий, чем это закреплено федеральными законами и законами субъекта РФ. Тем самым необходимость заключения данных договоров должна базироваться на реально существующей потребности.

В ст. 26.7 названного Закона определено примерное содержание данного договора, в частности, в качестве обязательных содержательных элементов названы:

- 1) условия и порядок осуществления полномочий, которые стали предметом договорного разграничения;
- 2) перечень конкретных прав и обязанностей сторон;
- 3) срок действия договора (он может быть установлен не свыше, чем на 10 лет), порядок продления данного срока и досрочного расторжения договора, последнее допускается по согласию сторон или по решению суда;
- 4) языком договора определен русский язык, однако имеется возможность оформления договора на общегосударственном языке и государственном языке республики в составе Федерации.

Примечательно, что законодатель отреагировал на вносимые изменения. В различное время в научной литературе были высказаны предложения об участии федерального парламента и парламентов субъектов Федерации в рассмотрении, одобрении и утверждении договоров о разграничении полномочий между федеральным центром и регионами по вопросам совместного ведения¹⁶.

Согласно ст. 26.7 Федерального закона от 6 октября 1999 г. (с посл. изм. и доп.) проект договора подлежит предварительному одобрению со стороны законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, после чего подписывается Президентом РФ и высшим

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3176; № 42. Ст. 5005; 2000. № 25. Ст. 2728; № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 606; 2002. № 16. Ст. 1601; № 19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; № 50. Ст. 4930.

¹⁶ См.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 115.

должностным лицом субъекта Федерации, а затем в течение 10 дней после этой процедуры вносится Президентом РФ в Государственную Думу в форме проекта федерального закона об утверждении договора.

Данный порядок, безусловно, соответствует принципу народовластия – ведущего начала конституционного строя нашей страны, согласно которому носителю суверенитета и единственный источник власти – народ не может быть отстранен от участия в контроле за договорными отношениями в сфере публичной власти, в частности в области внутрифедеральных связей.

Конечно, формы такого контроля нуждаются еще в практической реализации, оценке их эффективности и обсуждении широкой общественностью. Однако сам факт законодательного закрепления на федеральном уровне порядка, условий и принципов заключения одного из ключевых видов договоров в сфере публичного права – свидетельство демократизации и децентрализации системы взаимоотношений между субъектами публичной власти, в том числе между федеральным центром и регионами.

С учетом сказанного вряд ли можно согласиться с утверждением отдельных авторов о том, что “на сегодняшний день на федеральном уровне сформировано негативное отношение к договорной форме разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти вплоть до полного отрицания ее применения в практике государственного строительства Российской Федерации”¹⁷.

Думается, однако, что договорная форма отношений в публично-правовой сфере еще не исчерпала своего значения. Она отвечает целям демократизации публичного управления, обеспечивает гибкость и мобильность управленческой деятельности в различных сферах, способна учитывать существенные различия субъектов Федерации, обусловленные климатическими, демографическими и иными факторами, служит условием формирования правовой государственности в нашей стране.

Несмотря на то что в разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами по предметам совместного ведения приоритет отдается законодательному регулированию, это не означает отказ от договорной формы в регулировании федеративных отношений. Важно, чтобы необходимость в заключении договора была не искусственно созданной, а обусловлена реальными потребностями и интересами выполнения федеральным центром своих задач, с одной стороны, и обеспечения самостоятельности субъек-

тов Федерации в пределах единого государства – с другой.

Договоры в публичном праве, по-видимому, могут быть объектом внешнего *контроля*. Его осуществляет в первую очередь Конституционный Суд РФ, проверяя соответствие договоров Конституции РФ. Данные договоры подлежат контролю со стороны Счетной палаты по вопросам, связанным с исполнением государственного бюджета, а также со стороны Правительства РФ, на которое Федеральным конституционным законом “О Правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 г. (в ред. 2005 г.) возложен контроль за исполнением Конституции РФ, федерального законодательства, указов Президента РФ, международных договоров России и общий контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Существует обширная система органов специализированного контроля, осуществляемого органами охраны окружающей среды, по антимонопольной политике, федеральными надзорами, а также органами прокуратуры. Договоры в публичном праве выступают предметом парламентского контроля, как это вытекает из содержания Федерального закона от 6 октября 1999 г.

Договор публично-правового характера может стать предметом судебного *нормоконтроля* как непосредственного (абстрактного) в том случае, когда этот договор как нормативный правовой акт будет признан судом недействующим и не подлежащим применению, так и опосредованного нормоконтроля при разрешении конкретных дел, если суд придет к выводу, что данный договор не соответствует конституционным установлениям или общепризнанным принципам и нормам международного права либо конкретному закону.

Анализ юридической природы договоров в публично-правовой сфере дает основание прийти к следующим выводам:

1. Данный вид договоров содержит установления, которые в большем числе случаев носят нормативный характер. В силу этого они занимают в правовой системе России место, близкое к нормативным правовым актам.

2. Договоры в публичном праве ставят своей целью реализацию определенных публичных интересов, общего блага, базируются на нормах публичного права и предполагают совместную деятельность участников договора для достижения социально значимой цели.

3. Договоры выражают регулирующие возможности права, отсюда их большой потенциал в обеспечении эффективности механизма правового регулирования.

4. Рассматриваемый вид договоров предназначен детализировать, конкретизировать законопо-

¹⁷ Конституционное развитие России. Межвузовский сборник научных статей. Вып. 8. Саратов, 2007. С. 241–242.

ложения, восполнять пробелы в законодательной регламентации общественных отношений, устранять коллизионность отдельных нормативных правовых актов и юридических норм.

5. Реализация договоров в публичном праве служит одновременно средством осуществления государственного управления.

6. Несмотря на связанность участников публично-правовых договоров возложенной на них компетенцией, которую они обязаны реализовать и не могут выходить за ее пределы, участники договоров обладают определенной свободой волеизъявления, например, в выборе формы договора, путей и способов достижения публичных целей, в избрании вариантов исполнения своих обязанностей и т.д.

7. Договоры гарантированы со стороны государства, которое использует стимулирующие, обеспечительные, охранительные и иные механизмы вплоть до применения мер юридической ответственности.

8. Публично-правовые договоры являются вспомогательным, дополнительным источником права по отношению к действующему законодательству, они не могут полностью заменить правотворчества представительных и исполнительных органов государственной власти и, следовательно, носят подзаконный характер. Это, однако, не принижает роли публично-правовых договоров в правовом регулировании общественных отношений и в российской правовой системе в целом.

Посредством публично-правовых договоров представляется возможным установить для каждого уровня публичной власти собственную “нишу” в правовом регулировании и тем самым вовлечь договоры в процесс принятия решений принципиальной важности для интересов общества.

Разнообразие видов договоров в публичном праве диктует необходимость их классификации, что делает их обозримыми, позволяет установить особенности отдельных групп договоров, определить их регулирующее значение, выстроить общую модель публично-правового договора.

Классификации, как известно, могут проводиться по разным основаниям. Самая распространенная – по отраслям публичного права. Соответственно можно выделить международные договоры, внутрифедеративные (государственно-правовые), административные, финансово-правовые и др.

По содержанию и предмету регулирования наибольшее признание в юридической науке получило деление публично-правовых договоров на договоры о компетенции (компетенционные) и договоры о сотрудничестве. В первую группу входят договоры, которые затрагивают компетен-

цию государственных органов или органов местного самоуправления. Во вторую группу следует отнести договоры и соглашения между субъектами публичной власти или этими субъектами и общественными объединениями о взаимодействии, принципах взаимоотношений, равноправном сотрудничестве в различных сферах общественной жизни. Выше приводился пример такого рода – Трехстороннее Соглашение, заключенное на 2007 г. между органами исполнительной власти Юго-Западного административного округа Москвы, окружным Советом Московской Федерации профсоюзов и окружным объединением промышленников и предпринимателей.

По такому критерию, как функционально-содержательное назначение, возможно выделить учредительные, организационные договоры, договоры нормативного характера и договоры об оказании публичных услуг. Как пример учредительного договора можно сослаться на оформление договорным путем создания 11 субъектами Российской Федерации межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия республик и областей Поволжья под названием “Большая Волга”, которая была призвана обеспечивать координацию по принятию законодательных решений членами ассоциации и обеспечению единства правового пространства в данном регионе¹⁸.

Качества организационного публично-правового договора носит договор, заключенный Правительством РФ и Пенсионным Фондом РФ в 1995 г., определяющий порядок взаимоотношений названных сторон договора по поводу финансирования расходов на выплату государственных пенсий и пособий из средств федерального бюджета¹⁹. К договорам об оказании публичных услуг Ю.Н. Старилов относит соглашения городской администрации с акционерными и арендными предприятиями городского транспорта по ремонту жилищного фонда, проведению очистительных мероприятий и др.²⁰

По срокам действия публично-правовых договоров допустимо их классифицировать на долгосрочные (длительного действия) и краткосрочные, заключаемые на один, два, три года. Последние чаще всего используются в административно-правовой сфере, долгосрочные же договоры больше характерны для оформления межгосударственных отношений.

Можно различать исследуемые договоры по субъектному составу их участников, например,

¹⁸ См.: Буянкина С.В. Социальная обусловленность законодательной деятельности субъектов Российской Федерации (По материалам Республики Мордовия). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 20.

¹⁹ См.: Старилов Ю.Н. Административное право. В 2-х ч. Кн. вторая. Воронеж, 2001. С. 297.

²⁰ См.: там же. С. 298.

договоры, заключаемые между субъектами Российской Федерации, между муниципальными образованиями, между федеральным центром и субъектами РФ, между исполнительными органами государственной власти, между государствами как суверенными образованиями и т.д.

Роль классификационного критерия может сыграть целевая направленность публично-правовых договоров. На этой основе возможно выделить договоры об экономическом сотрудничестве, договоры о взаимодействии в области правотворчества, в области защиты экологии и рационального природопользования и по другим социально значимым целям.

По сфере действия целесообразно различать внутригосударственные публично-правовые договоры и межгосударственные. По месту в системе правового регулирования возможно деление публично-правовых договоров на нормативные, которые выступают источником права (например, международные договоры), и договоры, условия которых обязательны только для их участников и регулирующие лишь их двусторонние отношения (многие административные договоры). Представляется допустимым членение договоров в публичном праве на двусторонние и многосторонние и по иным критериям. Любая классификация договоров в публичном праве будет способствовать более глубокому их познанию, обобщенной характеристике и вместе с тем выявлению специфики отдельных видов договоров внутри той или иной группы.

Для правильного использования договорной формы в публичном праве, которое приводило бы к эффективному социальному результату, необходимо знание возможностей данного правового средства, пространства его функционирования, установление соотношения с другими юридическими средствами. А это, в свою очередь, требует тщательного и всестороннего изучения договоров в публичном праве, с тем чтобы выявить их потенциал в реализации норм публичного права. Например, известно, что в России исторически

сложилась неоднородность социально-экономического развития отдельных регионов и субъектов Федерации. Это не всегда учитывается в федеральном законодательстве. В юридической литературе правильно отмечается, что одним из способов решения возникающих проблем при проведении государственной экономической политики могло бы стать заключение соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации. В данных соглашениях можно было бы предусмотреть передачу отдельных полномочий в экономической сфере. Но пока таких соглашений не было заключено ни с одним из субъектов РФ²¹.

Некоторые исследователи подчеркивают, что «именно соглашения, в отличие от федеральных законов, являются более гибким инструментом экономического развития субъектов Федерации, поскольку позволяют учитывать различное экономическое положение регионов»²².

В заключение следует отметить, что на нынешнем этапе развития российской государственности продолжается поиск новых наиболее рациональных, эффективных форм и средств реализации управленческого потенциала публичной власти. Можно предположить, что договорная модель как раз приспособлена к тому, чтобы учитывать многообразие жизненных обстоятельств, условий и процессов развития различных регионов России и страны в целом. Следовательно, эта модель может быть активно включена в механизм государственного управления, но, безусловно, в дозированном виде.

²¹ См.: *Собянин С.С.* Роль социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в обеспечении национальных интересов // В сб.: *Правовое обеспечение национальных интересов. Материалы Международной научно-практической конференции.* Москва, 25–26 октября 2005 г. М., 2005. С. 152–153.

²² Там же.