Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОГОВОРОВ, ЗАКЛЮЧАЕМЫХ ОТ ИМЕНИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Иркутск
2016

Глава 1. ПРАВОВАЯ ОСНОВА ЗАКЛЮЧЕНИЯ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДОГОВОРОВ И СОГЛАШЕНИЙ

1.1. Компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере заключения ими договоров и соглашений

Договор как форма регулирования общественных отношений, имеет ряд преимуществ по сравнению с формой нормативного акта. Он позволяет учитывать многообразные факторы, сопутствующие публично-правовой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, обеспечить индивидуальный подход к регулированию отношений, складывающихся в сфере осуществления государственной власти, согласовывать интересы, позиции и действия субъектов правоотношений. Кроме того, в случаях, когда требуется согласование воли субъектов правоотношений, выработка согласованных действий, договор может быть единственной возможной формой регулирования общественных отношений, субъектом которых выступает субъект Российской Федерации или его органы. Например, отношения по межрегиональному сотрудничеству.

В федеральном законодательстве предусматривается возможность участия субъектов Российской Федерации и их органов государственной власти в договорных отношениях различного характера, а следовательно, и возможность заключения различных видов договоров.

Представляется, что элементом функциональной составляющей правового статуса субъекта Российской Федерации являются конституционно-правовые договоры субъектов Российской Федерации, обладающие следующими признаками:

1) являются частью правовой системы субъекта Российской Федерации и создают права и обязанности для субъекта Российской Федерации или органов государственной власти субъекта Российской Федерации[1];

2) являются основой для принятия органами государственной власти субъекта Российской Федерации правовых актов, направленных на реализацию этих договоров[2];

3) являются одной из гарантий самостоятельности субъектов РФ в определении собственных приоритетов социально-экономического развития и выработки на их основе своей государственной политики[3];

4) их заключение является реализацией государственно-властных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В зависимости от предмета и участников конституционно-правовые договоры субъектов Российской Федерации можно классифицировать на международные, внутрифедеральные, межрегиональные и внутрирегиональные.

Международные договоры субъектов Российской Федерации. Право субъектов Российской Федерации участвовать в международных и внешнеэкономических связях, которое, в свою очередь, предполагает право заключения соответствующих договоров (соглашений), вытекает из статьи 72 Конституции Российской Федерации, согласно которой в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. Право субъектов Российской Федерации участвовать в международных и внешнеэкономических связях подтвердил и Конституционный Суд Российской Федерации. В соответствии с пунктом 3.3 Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан» субъект Российской Федерации, как следует из статей 72 (пункт «о» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации, может осуществлять международные и внешнеэкономические связи при условии, что они не затрагивают предусмотренные ее статьей 71 (пункты «к», «л», «м», «н») полномочия и прерогативы Российской Федерации как суверенного государства и

[1] См.: *Смелов С.А.* Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в конституционно-правовых договорных отношениях : дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2008. — С. 61.

[2] Там же.

[3] Там же.

что координация таких связей определяется федеральным законом и принимаемыми на его основе законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации.

В развитие конституционных положений был принят Федеральный закон от 4 января 1999 года № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»), предусматривающий право органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять международные и внешнеэкономические связи. В соответствии с частью 1 статьи 1 указанного Закона соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей могут заключаться с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств. Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» в виде исключения допускает возможность заключения субъектами Российской Федерации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей также и с органами государственной власти иностранных государств непосредственно, однако только с согласия Правительства Российской Федерации.

В статье 7 названного Закона устанавливается статус соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей: соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органами государственной власти субъекта Российской Федерации, независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами и соответственно на них не распространяются положения Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года и Венской конвенции о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 марта 1986 года. Такой статус соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, объясняется тем, что только Российская Федерация вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе, и только Российская Федерация как суверенное государство может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором. Следовательно, субъект Российской Федерации не может быть субъектом международного права в качестве суверенного государства и участником соответствующих межгосударственных отношений, не может заключать договоры международно-правового характера[4].

Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключаемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации, не могут содержать положения, противоречащие Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, федеральному законодательству — договорам между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, а также положения, ущемляющие законные интересы другого субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» не определяет виды соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, которые могут заключаться органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а определяет только сферы, в которых эти соглашения могут заключаться, — торгово-экономическая, научно-техническая, экологическая, гуманитарная, культурная и др.

В юридической литературе предлагается выделять следующие виды соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей:

1) международные договоры (соглашения) субъекта Российской Федерации, заключаемые от имени субъекта Российской Федерации (их подписывает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации) с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, международными организациями, иными иностранными и международными субъектами (партнерами) по вопросам экономического, научно-технического, культурного, иного сотрудничества;

2) межпарламентские международные соглашения субъекта Российской Федерации — соглашения, заключаемые от имени законодатель-

[4] См.: п. 3.1 Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан».

ного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов федераций иностранных федеративных государств, административно-территориальных образований иностранных государств, парламентскими организациями международных организаций, их подразделениями по вопросам межпарламентского сотрудничества;

3) межправительственные международные соглашения субъекта Российской Федерации — соглашения, заключаемые от имени правительства, иного высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правительствами, иными органами исполнительной власти субъектов федераций иностранных федеративных государств, административно-территориальных образований иностранных государств, исполнительными органами международных организаций, их подразделениями по вопросам, относящимся к ведению правительства, иного высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

4) межведомственные международные соглашения субъекта Российской Федерации — соглашения, заключаемые от имени отраслевого (межотраслевого) исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с органами исполнительной власти субъектов федераций иностранных федеративных государств, административно-территориальных образований иностранных государств, исполнительными органами международных организаций, их подразделениями по вопросам, относящимся к ведению соответствующего отраслевого (межотраслевого) исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации[5].

На практике при осуществлении международных и внеэкономических связей субъекты Российской Федерации заключили различные виды соглашений[6]. Однако заключение соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей не является распространенной практикой, в основном они заключались в конце XIX и в начале XIX веков.

Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» не определяет процедуру заключения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, но устанавливает обязательное согласование заключения таких соглашений с соответствующими федеральными органами государственной власти. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации определяют процедуру заключения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей самостоятельно, но с учетом необходимости согласования проектов соглашений.

Указанный закон закрепляет обязательную государственную регистрацию соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Порядок такой регистрации в настоящее время установлен Правилами государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 года № 552 «Об утверждении Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» в статье 6 устанавливает обязательное требование об опубликовании соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Порядок опубликования соглашений должен устанавливаться законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Внутрифедеральные договоры субъектов Российской Федерации. Одним из видов таких договоров является договор между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. Возможность заключения такого вида договоров предусматривается непосредственно в Конституции Россий-

---

[5] См.: *Казанцев М.Ф.* Международные договоры (соглашения) субъектов РФ: конституционно-правовая основа, понятие, виды // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 18. — С. 28.

[6] См., например: Договор «О сотрудничестве администрации Калининградской области Российской Федерации и администрации Каунасского уезда Литовской Республики»; Договор между Новгородской областью Российской Федерации и Люблинским воеводством Республики Польша об экономическом, торговом, научно-техническом и культурном сотрудничестве; Договор «О сотрудничестве Сахалинской Областной Думы (Россия) и законодательного органа штата Аляска (США)»; Договор между Правительством Республики Хакасия и Правительством Убсу-Нурского аймака Монголии «О сотрудничестве».

ской Федерации. В соответствии со статьей 11 Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, как форма регулирования взаимоотношений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, активно применялись в 90-е годы XX века — в период формирования и становления федеративного устройства Российского государства. В период с 1994-го по 1998 год было заключено 42 договора о разграничении предметов ведения и полномочий с 46 субъектами Российской Федерации. Большинство из указанных договоров содержало положения, нарушающие конституционный принцип равенства субъектов Российской Федерации, верховенство Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, а также вторгалось в установленную Конституцией Российской Федерации модель разграничения предметов ведения между федерацией и субъектами Российской Федерации. По сути, с помощью указанных договоров создавалось альтернативное правовое регулирование, которое по своей природе являлось антиконституционным.

Изменение региональной политики федерального центра, переход к централизации государственной власти ослабили роль договора как формы регулирования федеративных отношений. Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» ввел запрет на перераспределение предметов ведения, установленных Конституцией Российской Федерации, посредством договора, определил предмет договора — конкретизация предметов совместного ведения, установил приоритет федерального закона по отношению к договору о разграничении предметов ведения и полномочий, установил условия допустимости заключения договора о разграничении предметов ведения и полномочий — при прямом указании в федеральном законе по предмету совместного ведения на допустимость заключения договора по данному предмету совместного ведения либо при отсутствии федерального закона по предмету совместного ведения, с условием приведения указанного договора в соответствие с федеральным законом по данному вопросу совместного ведения после принятия такого федерального закона.

В 2001—2003 годах было прекращено действие подавляющего большинства договоров, заключенных в 1990-е годы.

Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В настоящее время правовое регулирование заключения договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий регулируется Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 184−ФЗ).

В соответствии со статьей 26.7 указанного Закона в договоре о разграничении предметов ведения и полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий. Таким образом, договор о разграничении предметов ведения и полномочий является формой определения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти по предметам совместного ведения.

Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает и условие, при котором может быть заключен договор о разграничении предметов ведения и полномочий, — это наличие у субъекта Российской Федерации эко-

номических, географических и иных особенностей, которые требуют иного, чем установленное в федеральном законе разграничение полномочий. Таким образом, если ранее договор являлся средством, дополняющим разграничение предметов ведения и полномочий, установленное федеральным законом или вообще не урегулированное в федеральном законодательстве, то в настоящее время наличие договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий понимается как норма-исключение из федерального закона[7].

Основы процедуры заключения рассматриваемых договоров также регулируются в статье 26^{7} Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

На сегодняшний день федеральные органы государственной власти заключили договор о разграничении предметов ведения и полномочий только с органами государственной власти Республики Татарстан[8]. Однако по своей сути данный договор является чисто политическим актом. Договором предоставляются такие дополнительные права Республики Татарстан, как право заключать с Правительством Российской Федерации соглашения для решения вопросов по длительному использованию нефтяных месторождений, выдавать паспорта с татарскими вкладышем и гербом, требовать от Президента Республики Татарстан знание русского и татарского языков.

Как отмечается в юридической литературе, из содержания указанного договора вряд ли можно сделать вывод о каком-то «особом договорном статусе» Татарстана в России. Так, вкладыш в паспорта никаких дополнительных прав не дает, принцип равноправия граждан не нарушает. Право устанавливать собственные государственные языки республикам предоставлены Конституцией (часть 2 статьи 68). И если республика ввела свой государственный язык наряду с русским, логично, что глава республики обязан его знать. Вполне соответствуют конституционным нормам и иные положения[9].

Одной из разновидностей внутрифедеративных договоров являются соглашения о передаче полномочий. Как справедливо отмечал О.Е. Кутафин, «соглашения, будучи, как правило, производными от договоров, характеризуются чертами, свойственными последним. Поэтому разница между договорами и соглашениями зачастую весьма условна»[10].

Право исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на заключение с федеральными органами исполнительной власти соглашений о передаче полномочий вытекает из статьи 78 Конституции Российской Федерации. В соответствии с частями 2 и 3 статьи 78 Конституции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Правовое регулирование принципов и порядка заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче полномочий осуществляется Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Однако указанный Закон достаточно неоднозначно регулирует возможность заключения соглашений о передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Принципам и порядку заключения соглашений о передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации посвящается статья 26^{8} Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представитель-

[7] См.: *Праскова С.В.* Договоры между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: опыт и перспективы их использования после 2003 года // Академический юридический журнал. — 2008. — № 4 (34). — С. 16.

[8] См.: Договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан».

[9] *Иванов В.В.* Внутригосударственная договорная политика в современном конституционном праве России // Российский юридический журнал — 2007. — № 3. — С. 56.

[10] См.: *Кутафин О.Е.* Источники конституционного права. — М. : Проспект, 2011. — С. 183.

ных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с абзацем первым пункта 1 указанной статьи федеральные органы исполнительной власти вправе передавать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществление части своих полномочий. Такое соглашение может быть заключено только в том случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно абзацу второму этого же пункта исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств.

Указанные положения статьи 26^{8} Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не устанавливают, по каким предметам ведения могут быть переданы полномочия по соответствующему соглашению. Чтобы ответить на данный вопрос, необходимо провести системный анализ положений главы 4^{1} Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В статье 26^{1} указанного закона устанавливается, что полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации, а полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями. Как вытекает из анализа указанных положений, соглашения могут заключаться федеральными органами исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче полномочий как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации.

Вместе с тем пункт 7 статьи 26^{3} Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает, что полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут передаваться органам государственной власти субъектов Российской Федерации только в форме федерального закона. Необходимо отметить, что указанное положение в первоначальной редакции статьи 26^{3} названного Закона отсутствовало. Норма о передаче полномочий в форме федерального закона была установлена в 2005 году Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» и распространялась только на передачу органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществления полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения. Форма федерального закона распространилась и на передачу органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществления полномочий Российской Федерации и по предметам ведения Российской Федерации в 2006 году. Указанная норма была закреплена Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» прямо не устанавливает и возможность использования соглашения для передачи органами государственной власти субъектов Российской Федерации федеральным органам государственной власти осуществления своих полномочий.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не определяет сферу применения соглашения о передаче полномочий. Вместе с тем в статье 78 Конституции Российской Федерации устанавливается право федеральных органов исполнительной власти по

соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации передавать им осуществление части своих полномочий, а также право органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти передавать им осуществление части своих полномочий. В указанной статье Конституции Российской Федерации не указывается, в какой форме такая передача полномочий должна осуществляться, а говорится лишь о том, что передача полномочий должна осуществляться по соглашению. Из этого можно сделать вывод, что при передаче полномочий требуется согласование сторон, которое как раз и обеспечивает такая форма передачи полномочий, как соглашение. Поэтому представляется, что соглашения о передаче полномочий в системе исполнительной власти могут заключаться в отношении полномочий как по исключительному ведению Российской Федерации, совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, так и по исключительному ведению субъектов Российской Федерации.

Данный вывод согласуется с положениями Правил заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 года № 924. В указанных Правилах прямо не устанавливается, по каким предметам ведения могут заключаться соглашения, а лишь указывается, что не допускается заключение соглашений, предусматривающих передачу федеральным органам исполнительной власти осуществления части полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами в соответствии с пунктом 7 статьи 26^3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Указанный запрет на передачу федеральным органам исполнительной власти органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий, переданных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, как представляется, установлен с целью недопущения ситуации, когда полномочия федеральным законом переданы органам исполнительной власти всех субъектов, но для определенных субъектов сделаны исключения.

Вывод о допустимости заключения соглашений о передачи полномочий по любым вопросам ведения подтверждается и немногочисленной практикой заключения таких соглашений[11].

Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит и общие положения о порядке заключения соглашений о передаче полномочий. В соответствии со статьей 26^8 указанного Закона соглашение о передаче полномочий подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Если иное не установлено, соглашение вступает в силу после его утверждения Правительством Российской Федерации. Сам же порядок заключения и вступления в силу соглашений о передаче полномочий в соответствии с указанной статьей регулируется Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 года № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий».

Представляется, что помимо перечисленных видов внутрифедеративных договоров органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов мо-

[11] См., например: распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и правительством Санкт-Петербурга о передаче друг другу осуществления части своих полномочий»; распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Советом министров Республики Крым о передаче друг другу осуществления части своих полномочий»; распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Соглашения между Федеральным агентством по управлению государственным имуществом и Советом министров Республики Крым о передаче Совету министров Республики Крым осуществления части полномочий в сфере управления федеральным имуществом»; распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Соглашения между Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации и Правительством Рязанской области о передаче Правительству Рязанской области осуществления части полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов».

гут заключать и иные виды договоров (соглашений). Такое право вытекает из части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации, в которой в качестве предмета конституционного контроля устанавливаются договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, без указания на их предмет. Данный вывод подтверждается и договорной практикой[12].

Межрегиональные договоры субъектов Российской Федерации. Одним из видов межрегиональных договоров субъектов Российской Федерации является соглашение (договор) об изменении границ субъектов Российской Федерации.

Наличие территории — элемент конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации. Пространственные пределы территории субъекта Российской Федерации определяются его границами. Границы субъектов Российской Федерации определяют территории распространения юрисдикции органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления; решения вопросов государственной и муниципальной собственности на землю и иные объекты недвижимости и т. п. Поскольку при изменении границ субъектов Российской Федерации затрагивается один из элементов их конституционного статуса, то на изменение границ субъектов Российской Федерации требуется их согласие.

Запрет изменения границ субъектов Российской Федерации без их согласия является одним из конституционных принципов. Согласно части 3 статьи 68 Конституции Российской Федерации границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия. Формой выражения такого согласия является соглашение (договор) об изменении границ между соответствующими субъектами Российской Федерации.

В соответствии с пунктом «а» части 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации к компетенции Совета Федерации относится утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации. Порядок рассмотрения указанного вопроса в Совете Федерации регулируется главой 18 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Статья 145 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации закрепляет перечень документов, которые должны быть представлены в Совет Федерации для рассмотрения вопроса об утверждении изменения границ между субъектами Российской Федерации, среди которых указывается соглашение (договор) об изменении границ. На федеральном уровне отсутствуют иные акты, которые бы регламентировали процедуру заключения таких соглашений (договоров), а также разрешение разногласий между субъектами Российской Федерации по поводу границ субъектов Российской Федерации. Из анализа положений статьи 145 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации следует лишь то, что соглашение (договор) об изменении границ между субъектами Российской Федерации должен быть подписан высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), границы между которыми предполагается изменить, и утвержден законодательными (представительными) органами государственной власти этих субъектов Российской Федерации. В соответствии с частью 4 статьи 147 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации решение об утверждении изменения границ между субъектами Российской Федерации оформляется постановлением Совета Федерации.

В практике государственного строительства Российской Федерации было несколько случаев изменения границ субъектов Российской Федерации[13].

Вместе с тем в настоящее время в Российской Федерации насчитывается порядка двух тысяч территориальных споров. Наиболее известные из них — это спор между Костромской и Ивановской областями, между Чеченской и Ингушской республиками по поводу Сунженского и Малгобекского районов[14]. Во многом нерешенность указанных споров связана с отсутствием на федеральном уровне должного правового

[12] См., например: соглашение между Правительством Москвы и Федеральным агентством связи о сотрудничестве; соглашение между Министерством экономического развития Российской Федерации и Правительством Москвы о сотрудничестве в рамках реализации на территории города Москвы пилотного проекта по сокращению выбросов парниковых газов.

[13] См., например: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Об утверждении изменения границ между Ивановской и Нижегородской областями»; постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Об утверждении изменения границы между городом федерального значения Москвой и Московской областью»; постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации Калужской областью и Смоленской областью».

[14] *Чертков А.Н.* Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации как пространственного предела их территорий // Журнал российского права. — 2009. — № 9. — С. 23.

регулирования изменения границ субъектов Российской Федерации.

Вторым видом межрегиональных договоров является договор между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области, в состав которых он входит. В части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации закрепляется, что отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. В Постановлении от 14 июля 1997 года № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» Конституционный Суд Российской Федерации перечислил вопросы, которые могут быть урегулированы в названных договорах.

Во-первых, автономный округ, край, область могут конкретизировать с помощью договора условия и порядок формирования органов государственной власти. Однако указанный договор не может содержать положений, ограничивающих избирательные права граждан автономного округа, края, области. Во-вторых, путем заключения договора край, область, автономный округ как самостоятельные и равноправные субъекты Российской Федерации вправе передать осуществление части своих полномочий вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов друг другу. В-третьих, в договоре возможно предусмотреть распространение полномочий органов государственной власти края, области в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов на автономный округ.

В настоящее время в Российской Федерации всего два сложносоставных субъекта Российской Федерации — Астраханская область, в состав которой входит Ненецкий автономный округ, и Тюменская область, в состав которой входят Ненецкий автономный округ и Ханты-Мансийский автономный округ — Югра. В обоих субъектах действуют договоры между органами государственной власти области и органами государственной власти автономного округа.

Современные российские реалии требуют поиска новых подходов при решении задач территориального развития регионов, подразумевающих повышение их конкурентоспособности, а также снижение межрегиональной дифференциации. Достижению этих целей во многом способствует взаимодействие субъектов Российской Федерации по вопросам социально-экономического, научно-технического и культурного развития, позволяющего постепенно перейти от вертикального социально-экономического выравнивания к горизонтальному, с опорой на собственный потенциал регионов.

Отношения по межрегиональному сотрудничеству субъектов Российской Федерации должны основываться на принципах добровольности, согласования интересов и позиций регионов, поэтому единственной формой регулирования указанных правоотношений может быть договор. Возможность заключения межрегиональных договоров вытекает из положений части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации, в которой устанавливается, что предметом конституционного контроля в Конституционном Суде Российской Федерации являются договоры между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время порядок заключения межрегиональных договоров регулируется законодательством субъектов Российской Федерации, что представляется вполне обоснованным.

Субъекты Российской Федерации достаточно активно пользуются своим правом на заключения межрегиональных договоров. Межрегиональные договоры субъектов Российской Федерации, обычно именуемые как «договор о дружбе и сотрудничестве», предусматривают сотрудничество субъектов Российской Федерации в различных сферах — торгово-экономической, здравоохранения, культуры, образования и т. п. Однако в основном указанные договоры содержат общие нормы, которые зачастую являются декларативными[15].

На федеральном уровне нормативным правовым актом, непосредственно регулирующим в настоящее время вопросы межрегиональных взаимоотношений в области социально-экономического, научно-технического и культурного развития, является Федеральный закон от 17 декабря 1999 года № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации».

Согласно пункту 1 статьи 2 этого Закона ассоциация экономического взаимодействия

[15] См., например: договор между Республикой Мордовия и Чувашской Республикой «О дружбе и сотрудничестве»; договор между Республикой Мордовия и Саратовской областью «О принципах сотрудничества в социально-экономической и научно-технической областях между Республикой Мордовия и Саратовской областью»; договор между городом Москвой и Республикой Башкортостан «О дружбе и сотрудничестве между городом Москвой и Республикой Башкортостан».

субъектов Российской Федерации — некоммерческая организация, учредителями которой являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и которая создается на добровольной основе в целях межрегиональной интеграции и социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 5 указанного Закона создание ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации осуществляется по решению учредителей, которыми могут выступать органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Учредительными документами ассоциации являются учредительный договор, заключенный ее учредителями, и утвержденный ими устав. Таким образом, еще одним видом межрегиональных договоров является учредительный договор ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации.

Однако Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» не определяет ни содержание учредительного договора ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации, ни порядок его заключения. Поскольку ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации является юридическим лицом, то для определения содержания учредительного договора ассоциаций представляется возможным применить общую норму, установленную в Гражданском кодексе Российской Федерации об учредительном договоре юридического лица. В соответствии со статьей 52 Гражданского кодекса Российской Федерации в учредительном договоре учредители обязуются создать юридическое лицо, определяют порядок совместной деятельности по его созданию, условия передачи ему своего имущества и участия в его деятельности. Договором определяются также условия и порядок распределения между участниками прибыли и убытков, управления деятельностью юридического лица, выхода учредителей (участников) из его состава. Что касается порядка заключения учредительного договора ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации, то поскольку Федеральный закон этот порядок не определяет, следовательно, его определяют сами субъекты Российской Федерации.

Современная практика образования новых субъектов в Российской Федерации путем объединения существующих породила новый вид межрегиональных договоров — договоры об условиях и порядке объединения субъектов Российской Федерации. Практически во всех прошедших в Российской Федерации объединительных процессах были заключены такие договоры, исключением является только объединительный процесс Красноярского края, Таймырского автономного округа и Эвенкийского автономного округа.

Внутрирегиональные договоры субъектов Российской Федерации. В федеральном законодательстве Российской Федерации прямо не предусматривается осуществление взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления на договорной форме. Но органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления являются субъектами публичных правоотношений, а следовательно, могут вступать друг с другом и в договорные отношения. Единственный запрет на договорную форму взаимоотношений органов государственной власти Российской Федерации с органами местного самоуправления установлен в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и касается он отношений по поводу наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В соответствии со статьей 19 указанного Закона наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями допускается только в форме закона.

Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления представляется возможным, в частности, в социально-экономической, информационной и других сферах. Данный вывод подтверждается и практикой заключения договоров (соглашений) между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Например, в Тульской области администрация Тульской области и органы местного самоуправления ряда муниципальных образований заключили соглашения о взаимодействии по решению социально-экономических вопросов[16], в Тверской области Законодательное Собрание Тверской области заключило соглаше-

[16] См., например: соглашение «О взаимодействии по решению социально-экономических вопросов между администрацией Тульской области и органами местного самоуправления муниципального образования Щекинский район»; соглашение «О взаимодействии по решению социально-экономических вопросов между администрацией Тульской области и органами местного самоуправления муниципального образования Чернский район».

ние с представительными органами местного самоуправления о сотрудничестве и взаимодействии[17].

На основе проведенного анализа можно выделить следующие виды договоров (соглашений), которые могут заключать субъекты Российской Федерации или органы государственной власти субъектов Российской Федерации и которые являются конституционно-правовыми:

1. Международные договоры субъектов — договоры с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств о внешнеэкономическом и международном сотрудничестве, которые могут заключаться:

а) от имени субъекта Российской Федерации;

б) от имени органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Внутрифедеральные договоры субъектов Российской Федерации:

а) договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий;

б) соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий;

в) иные договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Межрегиональные договоры:

а) соглашение (договор) об изменении границ между субъектами Российской Федерации;

б) договоры между органами государственной власти субъектов Российской Федерации (в том числе учредительные договоры).

4. Внутрирегиональные договоры субъектов — договоры с органами местного самоуправления.

Как видно из представленной классификации, органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут заключать договоры и соглашения как от имени субъекта Российской Федерации, так и от своего имени.

[17] См.: постановление Законодательного Собрания Тверской области «О заключении Соглашения о сотрудничестве и взаимодействии представительных органов местного самоуправления и Законодательного Собрания Тверской области».

1.2. Структура региональных законов, регулирующих порядок заключения договоров и соглашений от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Правовое регулирование порядка заключения, исполнения и прекращения деятельности договоров и соглашений, заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее — договоры, соглашения), в основном включено в состав законов субъектов Российской Федерации, комплексно регламентирующих процедуры заключения договоров субъектов Российской Федерации. При этом с точки зрения структурного оформления особенностей заключения договоров (соглашений) от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации используются два подхода.

Первый подход заключается в том, что в содержание комплексных законов, как правило, включается отдельная глава или статья, посвященная особенностям заключения отдельных видов договоров, в том числе договоров от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации[18]. При этом на договоры, заключаемые от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации, распространяются общие правила, касающиеся порядка заключения всех договоров (принципы заключения договоров и соглашений, требования к их оформлению, порядок внесения изменений и дополнений, порядок расторжения и т. д.)[19].

Второй подход состоит в закреплении особенностей заключения договоров и соглашений от имени органов государственной власти не в отдельной главе, а по тексту всего закона, применительно к каждому этапу заключения договоров (соглашений) (при условии, если такие особенности устанавливаются региональным законодательством). Такой способ регулирования избран в Кабардино-Балкарской Республике, Красноярском крае, Курганской и Самарской областях. Рассмотрим его на примере Закона Курганской области. Так, в статью 7 указанного закона, посвященную ведению переговоров и

[18] См., например: гл. 3 Закона Ненецкого автономного округа; гл. 3 Закона Архангельской области; гл. 3 Закона Республики Бурятия.

[19] Следует отметить, что Законом Омской области также предусмотрена отдельная гл. 3 об особенностях заключения отдельных видов договоров и соглашений Омской области. Однако в ней не установлены какие-либо особенности заключения договоров и соглашений именно от имени органов государственной власти Омской области, а предусмотрены только лишь особенности заключения отдельных видов договоров и соглашений от имени Омской области (ст. 17—21).

подписанию договоров (соглашений), включена часть 6, которая предусматривает обязательное взаимное информирование Курганской областной Думой и Правительством в случае заключения ими самостоятельных договоров (соглашений). Аналогичные особенности установлены в статьях о подготовке проекта договора (соглашения) (часть 2 статьи 8), об утверждении договоров (соглашений) (часть 4 статьи 9) и т. д.

Ханты-Мансийский автономный округ — Югра является в настоящее время единственным субъектом Российской Федерации, где принят закон, отдельно регулирующий отношения, возникающие в процессе подготовки, заключения, исполнения, прекращения, а также приостановления действия договоров и соглашений, заключаемых органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (преамбула закона). Указанный закон достаточно подробно регулирует как общие правила заключения договоров и соглашений органами государственной власти округа, так и особенности заключения указанными субъектами отдельных видов договоров (межрегиональные соглашения, статья 9), соглашения между Правительством автономного округа и хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории автономного округа (статья 10.2), устанавливает правила толкования договора и соглашения, регулирует порядок хранения и учета договоров и соглашений и т. д.

Глава 2. ПРЕДМЕТ И ПОРЯДОК ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ ДОГОВОРОВ (СОГЛАШЕНИЙ), ЗАКЛЮЧАЕМЫХ ОТ ИМЕНИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Виды договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации

В законодательстве субъектов Российской Федерации отсутствует единый подход к пониманию того, что относится к договорам и соглашениям, заключаемым от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, в преамбуле Закона Чеченской Республики предусмотрено, что данный Закон определяет порядок заключения, утверждения, выполнения и прекращения действия договоров и соглашений с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также соглашений с зарубежными партнерами, заключаемых органами государственной власти Чеченской Республики. Причем далее по тексту Закона используется категория «договоры и соглашения Чеченской Республики»[20]. Таким образом, в указанном Законе субъекта Российской Федерации не разграничиваются между собой договоры, заключаемые от имени субъекта Российской Федерации, и договоры, заключаемые от имени органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В Законе Архангельской области, наоборот, прослеживается четкое разграничение между указанными видами договоров. Статьей 3 Закона Архангельской области установлено, что договоры заключаются от имени Архангельской области, а соглашения — от имени Архангельского областного Собрания депутатов, Правительства области, исполнительных органов государственной власти области, Избирательной комиссии области, Уполномоченного по правам человека в области и контрольно-счетной палаты области. При этом к договорам Архангельской области относятся договоры, устанавливающие, изменяющие и прекращающие права и обязанности для органов государственной власти области. В свою очередь, соглашения Архангельской области устанавливают, изменяют и прекращают права и обязанности для конкретного органа государственной власти области и иного государственного органа области.

Таким образом, в данном субъекте Российской Федерации к договорам, заключаемым от имени органов государственной власти субъекта Российской Федерации, относятся только соглашения Архангельской области. В законах Курганской, Орловской областей, Ненецкого автономного округа также разграничиваются договоры, заключаемые от имени субъекта Российской Федерации, и договоры, заключаемые

[20] См., например, ст. 2 и 3 Закона Чеченской Республики.

от имени органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Аналогичный подход, только применительно к международным соглашениям и межрегиональным договорам (соглашениям), установлен в Законе Кабардино-Балкарской Республики. В соответствии со статьей 4 данного Закона выделяются международные соглашения республики, которые заключаются:

— от имени Кабардино-Балкарской Республики как субъекта Российской Федерации;

— от имени Парламента республики (межпарламентские международные соглашения республики);

— от имени Правительства республики (межправительственные международные соглашения республики);

— от имени отраслевых и межотраслевых исполнительных органов государственной власти республики (межведомственные международные соглашения республики)[21].

В этой связи необходимо иметь в виду, что договоры, заключаемые от имени субъектов Российской Федерации, не включаются в предмет настоящего исследования и не подлежат анализу.

Во многих законах субъектов Российской Федерации определяются виды договоров, которые не подпадают под действие данных законов. Так, законодательными актами Курганской, Орловской областей, Красноярского края, Кабардино-Балкарской Республики установлено, что они не распространяются на договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, соглашения о передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, соглашения об изменении границ субъекта Российской Федерации, а также договоры, заключаемые в соответствии с гражданским, земельным, трудовым законодательством. В данный перечень входят как договоры, заключаемые от имени субъекта Российской Федерации, так и частноправовые договоры.

Наиболее полным и подробным образом перечень договоров и соглашений, не входящих в предмет регулирования исследуемых законов субъектов Российской Федерации, установлен в законах Архангельской области и Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. Так, согласно статье 1 Закона Архангельской области данный Закон не распространяется на:

— государственные контракты области, заключаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

— гражданско-правовые договоры области, заключаемые в соответствии с законодательством об управлении и распоряжении государственным имуществом области, о приватизации государственного имущества;

— договоры области, заключаемые в соответствии с жилищным законодательством, с законодательством о недрах, земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о животном мире, иным специальным законодательством в области природопользования;

— мировые соглашения, договоры области, заключаемые в соответствии с законодательством о несостоятельности (банкротстве);

— служебные контракты, трудовые договоры, коллективные договоры и соглашения в сфере социального партнерства, заключаемые в соответствии с законодательством о государственной гражданской службе Российской Федерации и трудовым законодательством.

Наличие подобного уточнения в региональных законах представляется обоснованным, поскольку, с одной стороны, позволяет детализировать предмет правового регулирования законов субъектов Российской Федерации, исключая из него частноправовые договоры, а с другой, отграничить правовое регулирование договоров, заключаемых от имени органов государственной власти субъекта Российской Федерации от правового регулирования договоров, которые заключаются от имени субъекта Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации можно встретить несколько классификаций договоров. Так, в Законе Чеченской Республики договоры делятся в зависимости от того, с кем они заключаются. В соответствии со статьей 2 данного Закона выделяются:

— договоры и соглашения с органами государственной власти Российской Федерации;

— договоры и соглашения с органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

— соглашения с зарубежными партнерами.

В данном случае используется критерий — с каким органом заключается договор. Однако в

[21] Аналогичным образом в Кабардино-Балкарской Республике делятся межрегиональные договоры, которые могут заключаться: от имени Кабардино-Балкарской Республики как субъекта Российской Федерации; от имени Парламента Кабардино-Балкарской Республики; от имени Правительства Кабардино-Балкарской Республики; от имени отраслевых и межотраслевых исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики.

большинстве субъектов Российской Федерации договоры классифицируются в зависимости от органа государственной власти субъекта Российской Федерации, который заключает договор[22]. Так, в соответствии со статьей 5 Закона Курганской области выделяются:

— договоры областной Думы;

— договоры Правительства области;

— договоры иные исполнительных органов государственной власти области.

Как видно, преимущество данного подхода к делению договоров заключается в четкости и ясности критерия классификации — по субъекту, заключающему договор или соглашение. Такой подход регионального законодателя следует признать обоснованным и логичным.

Необходимо отметить, что отдельными законодательными актами субъектов Российской Федерации уточняется, какие именно договоры могут заключаться конкретными органами государственной власти и иными государственными органами субъектов Российской Федерации[23]. Так, согласно статье 5 Закона Орловской области исполнительные органы государственной власти Орловской области, государственные органы Орловской области могут заключать:

— договоры с федеральными органами государственной власти и их территориальными органами (подразделениями);

— договоры с федеральными государственными органами и их территориальными органами (подразделениями);

— договоры с органами управления государственных внебюджетных фондов;

— договоры с органами местного самоуправления области;

— договоры с организациями;

— договоры с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для Орловского областного Совета народных депутатов установлены следующие виды договоров (соглашений):

— договоры о межпарламентском сотрудничестве;

— иные договоры о взаимодействии с федеральными органами государственной власти, федеральными государственными органами, их территориальными органами (подразделениями), органами управления государственных внебюджетных фондов, органами местного самоуправления области, организациями.

Если в Орловской области перечислены виды договоров применительно к законодательному органу области, исполнительным органам и государственным органам в целом, то в законах Красноярского края, Архангельской области и Ненецкого автономного округа подробным образом прописываются виды договоров применительно к каждому конкретному органу государственной власти и иному государственному органу области. Так, статьей 4 Закона Архангельской области устанавливаются виды соглашений, которые могут заключаться:

— Архангельским областным Собранием депутатов[24];

— Правительством Архангельской области[25];

— исполнительными органами государственной власти Архангельской области[26];

[22] См., например, законы Курганской области, Орловской области, Архангельской области, Красноярского края, Ненецкого автономного округа.

[23] См., например, Закон Орловской области.

[24] К ним относятся соглашения о межпарламентском сотрудничестве с палатами Федерального Собрания Российской Федерации, законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований, а также законодательными (представительными) органами государственной власти иностранных государств, субъектов иностранных федеративных государств и административно-территориальных единиц иностранных государств, международными межпарламентскими организациями.

[25] К ним относятся следующие виды соглашений: 1) соглашения с федеральными органами исполнительной власти о передаче им осуществления части полномочий исполнительных органов государственной власти области; 2) соглашения с федеральными органами исполнительной власти о передаче осуществления исполнительным органам государственной власти области части полномочий федеральных органов исполнительной власти; 3) соглашения с федеральными органами исполнительной власти об участии исполнительных органов государственной власти области в реализации федеральных целевых программ, государственных программ Российской Федерации; 4) соглашения между с федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами по области, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований, объединениями муниципальных образований, органами государственной власти иностранных государств, субъектов иностранных федеративных государств и административно-территориальных единиц иностранных государств, международными организациями, а также организациями о взаимодействии и сотрудничестве в отдельных сферах государственного управления, в том числе в целях исполнения отдельных федеральных законов.

[26] К ним относятся: 1) соглашения с органами местного самоуправления муниципальных образований об участии в реализации государственных и ведомственных целевых программ области; 2) соглашения, заключаемые уполномоченным исполнительным органом государственной власти области по регулированию контрактной системы в сфере закупок; 3) иные соглашения в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

— Избирательной комиссии Архангельской области[27];

— Уполномоченным по правам человека в Архангельской области[28];

— контрольно-счетной палатой Архангельской области[29].

В отличии от указанных выше субъектов Российской Федерации в Законе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры предпринята попытка классификации договоров по содержательному критерию, т. е. с точки зрения тех вопросов, которые регулируются договорами (соглашениями). Так, согласно статье 1 указанного Закона выделяются следующие виды договоров и соглашений:

— договор между органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и органами государственной власти Тюменской области;

— соглашения между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти автономного округа об осуществлении части полномочий;

— международные и внешнеэкономические соглашения, заключаемые органами государственной власти автономного округа;

— межрегиональные соглашения;

— соглашения между Думой Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и палатами Федерального Собрания Российской Федерации, комитетами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатскими фракциями Государственной Думы, ассоциацией «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа — Югры»;

— соглашения о взаимодействии с федеральными органами государственной власти и территориальными органами федеральных органов государственной власти по вопросам, связанным с деятельностью органов государственной власти автономного округа;

— соглашения о сотрудничестве между Правительством Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории автономного округа.

Как видно, Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры кроме указания на субъект договорных отношений также выделяет и специфику предмета договора (о сотрудничестве, о взаимодействии, внешнеэкономическое соглашение и т. д.).

Следует отметить, что частично содержательный критерий классификации договоров и соглашений находит свое отражение и в рамках классификации договоров (соглашений) по субъектному критерию. Так, в соответствии со статьей 6 Закона Ненецкого автономного округа к соглашениям, заключаемым иными органами исполнительной государственной власти Ненецкого автономного округа, относятся:

— соглашения с органами местного самоуправления муниципальных образований Ненецкого автономного округа об участии в реализации программы социально-экономического развития Ненецкого автономного округа, государственных программ и ведомственных целевых программ Ненецкого автономного округа;

— соглашения о сотрудничестве с федеральными органами государственной власти, их территориальными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами, органами местного самоуправления, организациями;

— соглашения по исполнению публичных обязательств Ненецкого автономного округа, если законом или иным нормативным правовым актом Ненецкого автономного округа, установившим публичное обязательство Ненецкого автономного округа, прямо предусмотрено заключение такого соглашения иным органом исполнительной государственной власти Ненецкого автономного округа;

— соглашения о предоставлении из федерального бюджета и (или) бюджета Архангельской области межбюджетных трансфертов бюд-

[27] К ним относятся соглашения о сотрудничестве, заключаемые в пределах компетенции Избирательной комиссии области с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, федеральными органами государственной власти, их территориальными органами по области, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований, организациями.

[28] К ним относятся соглашения о сотрудничестве, заключаемые в пределах компетенции уполномоченного по правам человека в области с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, федеральными органами государственной власти, их территориальными органами по области, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований, организациями.

[29] К ним относятся соглашения о сотрудничестве, заключаемые в пределах компетенции контрольно-счетной палаты области со Счетной палатой Российской Федерации, с территориальными управлениями Центрального банка Российской Федерации, налоговыми органами, органами прокуратуры, иными правоохранительными, надзорными и контрольными органами Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, контрольно-счетными органами муниципальных образований, со счетными и контрольными палатами и органами парламентского контроля субъектов иностранных федеративных государств, а также административно-территориальных образований иностранных государств с их международными объединениями, иными организациями.

жету Ненецкого автономного округа, устанавливающие расходные обязательства Ненецкого автономного округа в пределах поступающих межбюджетных трансфертов.

Таким образом, Закон Ненецкого автономного округа определяет не только сторону, с которой заключается договор (соглашение), но и дает его предметную характеристику. Такой подход, с одной стороны, позволяет очертить пределы договорных отношений применительно к конкретным органам государственной власти, а с другой, может ограничивать возможность органов государственной власти по вступлению в договорные отношения. В этой связи представляется обоснованным устанавливать в законах субъектов Российской Федерации открытые перечни виды договоров, которые могут заключаться отдельными органами государственной власти органами субъектов Российской Федерации и иными государственными органами субъектов Российской Федерации.

2.2. Общие требования к договорам (соглашениям), заключаемым от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Все требования к договорам и соглашениям, установленные региональным законодательством, регулирующим порядок заключения органами государственной власти субъектов Российской Федерации договоров и соглашений, можно подразделить на три группы.

1. Требование о том, что все договоры должны соответствовать актам более высокой юридической силы.

2. Требования к форме и структуре (обязательным элементам договора).

3. Требование о языке (языках) договора.

1. Требование о том, что все договоры должны соответствовать актам более высокой юридической силы. Указанное требование в целом формулируется как необходимость соответствия договоров законодательству Российской Федерации и законодательству субъекта Российской Федерации. Вместе с тем можно встретить примеры закрепления более развернутого перечня источников, которым не должны противоречить договоры. Например, в Законе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры среди источников, в противоречие с которыми не должны вступать договоры и соглашения субъекта Российской Федерации, предусмотрены также нормы международного права (часть 3 статьи 1 Закона). Согласно части 1 статьи 5 Закона Красноярского края договоры и соглашения должны соответствовать Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, федеральным законам и принимаемым в соответствии с ними иным нормативным правовым актам Российской Федерации, договорам между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, Уставу края, настоящему Закону и иным законам края.

2. Требования к форме и структуре договоров. В региональных законах установлено обязательное требование к форме договоров: все договоры и соглашения должны быть заключены в письменной форме.

В качестве обязательных элементов договоров в региональных законах выделяются следующие:

1) наименование договора или соглашения;

2) дата и место подписания договора или соглашения;

3) наименования сторон договора или соглашения;

4) имена лиц, подписавших договор или соглашение;

5) предмет договора или соглашения;

6) права и обязанности сторон договора или соглашения;

7) срок действия договора или соглашения;

8) подписи и печати сторон договора или соглашения.

В Законе города Москвы предусмотрено, что помимо указанных элементов договоры и соглашения должны содержать преамбулу (вводную часть), в которой могут указываться основные цели, раскрытие используемых терминов и понятий, ответственность сторон, способы и порядок обеспечения обязательств сторон, основания прекращения и приостановления действия договора (соглашения), порядок разрешения споров, сведения о регистрации и месте хранения текста документа (пункты «б», «д», «ж», «з», «и», «к», «н» абзаца второго статьи 13).

Кроме того, в указанном Законе очень детально регламентируется оформление текста договора или соглашения. Так, согласно абзацу третьему статьи 13 подписи представителей сторон под двухсторонним договором или соглашением располагаются друг против друга или одна под другой. В текстах первое место (левое или верхнее) занимает подпись представителя той стороны, у которой будет храниться данный экземпляр договора или соглашения. В наименовании договора или соглашения на первом месте также ставится наименование той стороны, у которой будет храниться данный экземпляр подлинника документа. Законом города Москвы также предусматривается, что при подписании, утверждении или присоединении к договору или соглашению одна из сторон может вне-

сти в текст договора или соглашения одностороннее заявление (оговорку), посредством которого выражается желание изменить юридическое действие отдельных положений договора или соглашения применительно к одной из подписавших их сторон (участников) (абзац четвертый статьи 13).

В законах Республики Бурятия (часть 3 статьи 7), города Москвы (абзац шестой статьи 13) закреплено правило о том, что приложения к договорам и соглашениям являются их неотъемлемой частью и обладают равной юридической силой с основным текстом договора или соглашения.

В ряде региональных законов также закреплено правило о том, что при оформлении договора или соглашения стороны не могут включать в него положения, являющиеся обязательными для исполнения в силу Конституции Российской Федерации, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации (часть 3 статьи 9 Закона Ненецкого автономного округа, часть 3 статьи 7 Закона Архангельской области).

В Законе Орловской области, несмотря на наличие соответствующей статьи 6 об общих требованиях к договорам (соглашениям), обязательные элементы договора не закрепляются. Указанная статья содержит лишь правило о письменной форме договоров (соглашений) и правила о языке.

3. Требование к языку договоров и соглашений. Согласно общему правилу договоры и соглашения оформляются на государственном языке Российской Федерации. В случае необходимости договоры и соглашения оформляются на государственном языке Российской Федерации и иных языках. Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей оформляются на государственном языке Российской Федерации и на языке другой договаривающейся стороны. Тексты договора и соглашения на государственном языке Российской Федерации и иных языках обладают равной юридической силой.

Указанное выше правило закрепляется либо в статье об общих требованиях к договорам (соглашениям) либо в отдельной статье о языке договоров (соглашений), как например, это сделано в Законах Республики Бурятия (статья 8), города Москвы (статья 5).

В законах некоторых субъектов Российской Федерации присутствует уточнение, согласно которому официальный перевод текста договора (соглашения) осуществляется уполномоченным высшим исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации (часть 4 статьи 6 Закона Орловской области, абзац второй статьи 5 Закона города Москвы). В Законе Красноярского края (часть 6 статьи 5) предусмотрено следующее правило: тексты договоров и соглашений, составленных на двух и более языках, имеют одинаковую юридическую силу, если соответствующим договором (соглашением) не предусмотрено иное. Аутентичность текстов таких договоров и соглашений обеспечивается органами государственной власти и иными государственными органами края, заключающими соответствующий договор (соглашение), а в отношении договоров Красноярского края — Губернатором края.

Важная гарантия прав коренных малочисленных народов содержится в Законе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. Согласно части 3 статьи 2 указанного Закона если договор или соглашение затрагивают интересы коренных малочисленных народов, проживающих на территории автономного округа, органы государственной власти автономного округа предпринимают меры к тому, чтобы договор, соглашение были переведены на языки коренных малочисленных народов, проживающих на территории автономного округа.

В законах Омской и Самарской областей, города Москвы помимо требований к договорам и соглашениям закрепляются также принципы заключения договоров.

Законом города Москвы предусмотрены девять принципов заключения договоров (соглашений): конституционность, верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов, равноправие субъектов Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий, недопустимость ущемления прав и интересов субъектов Российской Федерации, согласование интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации, добровольность, обеспеченность ресурсами, гласность, самостоятельное осуществление принадлежащих субъектам Российской Федерации полномочий.

Согласно статье 3 Закона Омской области при заключении договоров и соглашений Омской области должны быть соблюдены принципы законности, недопустимости ущемления прав и интересов Омской области, добровольности, гласности, полномочности.

В Законе Красноярского края, несмотря на отсутствие статьи о принципах договоров и соглашений, один такой принцип предусмотрен в статье об общих требованиях к договорам и соглашениям. Согласно части 8 статьи 5 указанного Закона договоры и соглашения подлежат добросовестному исполнению в соответствии с их условиями.

В силу того, что в законах указанных субъек-

тов Российской Федерации регулируется порядок заключения договоров и соглашений не только от имени органов государственной власти, но и от имени самого субъекта Российской Федерации, то наличие в региональном законодательстве норм — принципов заключения договоров видится вполне обоснованным. Это будет способствовать выработке единых подходов при заключении любых видов региональных договоров, позволит правильно сориентировать субъекты договорных отношений при разработке проектов договоров, их заключении и исполнении.

Следует также отметить, что в законах Кабардино-Балкарской Республики, Чеченской Республики, Курганской области каких-либо конкретных требований к договорам и соглашениям не закрепляется.

Такой подход нельзя оценить положительно, так как договоры, заключаемые от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации, как любые публично-правовые договоры, существенно отличаются от гражданско-правовых договоров, где допускается значительное усмотрение его сторон. В этой связи крайне важным представляется наличие в законодательстве субъекта Российской Федерации единых общих требований к форме, структуре таких договоров и соглашений, а также принципов их заключения.

2.3. Основные стадии заключения договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Как правило, в региональном законодательстве предусматриваются следующие стадии заключения договоров и соглашений:

1. Предложение о заключении договора.
2. Ведение переговоров по подписанию договора.
3. Подготовка проекта договора.
4. Согласование проекта договора.
5. Подписание договора.
6. Утверждение договора.
7. Вступление в силу, официальное опубликование договора.
8. Регистрация и хранение договора.

1. Предложение о заключении договора. С предложением о заключении договора могут обращаться субъекты, имеющие право заключения таких договоров (соглашений). Обязательными элементами предложения являются проект договора и оценка финансово-экономических и социально-правовых последствий заключения договора (соглашения). Законом Ненецкого автономного округа (часть 4 статьи 8) предусмотрена возможность создания рабочей группы для подготовки проекта договора.

В большей части региональных законов правовое регулирование данной стадии ограничено обозначенными выше правилами. Однако иногда региональный законодатель устанавливает сроки рассмотрения уполномоченными органами поступивших в их адрес предложений о заключении договора (соглашения).

Так, частью 3 статьи 6 Закона Курганской области предусматривается, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации, к которому такое предложение поступило, должны в срок до трех месяцев дать ответ о возможности заключения предлагаемого договора (соглашения). В Законе Самарской области предусмотрен более короткий срок для рассмотрения такого предложения — 30 дней (абзац третий части 5 статьи 6). При этом предусматривается обязанность органа, рассмотревшего данное предложение, не только дать ответ в виде согласия или мотивированного отказа в заключение соглашения, но и направить его соответствующему органу, выступившему с инициативным предложением.

Наиболее подробно процедура выдвижения предложений о заключении договоров урегулирована в Законе Самарской области.

Согласно указанному Закону предложение о заключении договоров (инициативное предложение) представляется на рассмотрение соответствующего органа государственной власти области в зависимости от вида заключаемого договора. В соответствии с частями 1 и 2 статьи 5 Закона Самарской области инициативное предложение о заключении договора (соглашения) от имени Правительства области рассматривается Губернатором области, от имени Самарской Губернской Думы — председателем Думы, депутатскими объединениями, фракциями и структурными подразделениями аппарата Самарской Губернской Думы, Губернатора области. Кроме того, указанным Законом право выступить с инициативой о заключении соответствующего договора (соглашения), направив обращение на имя Губернатора области, председателя Самарской Губернской Думы или руководителя органа исполнительной власти Самарской области в зависимости от вида договора (соглашения), предоставлено органам местного самоуправления (часть 4 статьи 6).

2. Ведение переговоров по подписанию договора. В региональных законах, как правило, четко обозначены государственные органы и должностные лица, которые наделены полномочием по ведению переговоров по подписанию конкретных видов договоров (соглашений).

В отношении договоров, заключаемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Феде-

рации самостоятельно от своего имени, данное право предоставлено его председателю или уполномоченному им лицу. В отношении договоров, заключаемых от имени высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, данной возможностью наделяется высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации — руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченное им лицо, и в отношении иных органов государственной власти субъекта Российской Федерации — уполномоченные лица органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Один из самых широких перечней субъектов, которые могут участвовать в переговорах по заключению договора (соглашения) от имени соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации предусмотрен в Законе Архангельской области. Согласно части 2 статьи 6 указанного Закона решения о проведении переговоров с целью заключения договоров (соглашений) принимаются в отношении:

— соглашений Архангельской области, заключаемых от имени Архангельского областного Собрания депутатов, — председателем Архангельского областного Собрания депутатов;

— соглашений Архангельской области, заключаемых от имени исполнительных органов государственной власти Архангельской области, — руководителями соответствующих исполнительных органов государственной власти Архангельской области;

— соглашений Архангельской области, заключаемых от имени избирательной комиссии Архангельской области, — председателем избирательной комиссии Архангельской области;

— соглашений Архангельской области, заключаемых от имени Уполномоченного по правам человека в Архангельской области, — Уполномоченным по правам человека в Архангельской области;

— соглашений Архангельской области, заключаемых от имени контрольно-счетной палаты Архангельской области, — председателем контрольно-счетной палаты Архангельской области.

3. Подготовка проекта договора. Что касается правового регулирования данного вопроса, то здесь в региональных законах прослеживается единообразный подход. Так, устанавливается, что подготовку проектов договоров осуществляет тот орган государственной власти, который заключает соответствующий договор (соглашение).

4. Согласование проекта договора. Необходимость согласования проектов договоров предусмотрена только законами Курганской и Самарской области, а также в отношении соглашений органов исполнительной власти — Законом города Москвы.

В соответствии с Законом Самарской области (части 1 и 3 статьи 8) проекты соглашений, заключаемых Правительством Самарской области, до их подписания согласовываются с органами исполнительной власти Самарской области, в компетенцию которых входят вопросы, затронутые в тексте проекта соглашения, и с уполномоченным органом. Проект соглашения, заключаемого Самарской Губернской Думой, до его представления на рассмотрение председателя Самарской Губернской Думы согласовывается с заинтересованными депутатами, должностными лицами Самарской Губернской Думы и структурными подразделениями аппарата Самарской Губернской Думы.

Согласно частям 4 и 5 этой же статьи проект соглашения, затрагивающий интересы муниципального образования, также представляется соответствующим органам местного самоуправления на согласование. Вопросы участия представителей органов местного самоуправления в переговорах и подготовке проекта соглашения решаются Губернатором Самарской области или председателем Самарской Губернской Думы по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления направляют свое согласование или мотивированный отказ Губернатору Самарской области или председателю Самарской Губернской Думы в течение 30 дней со дня получения проекта соглашения.

Законом Курганской области необходимость согласования проектов договоров предусмотрена только в отношении договоров, затрагивающих вопросы местного значения. Как предусмотрено частью 2 статьи 10 указанного Закона, такие договоры заключаются по согласованию с соответствующим органом местного самоуправления, оформленному муниципальным правовым актом в порядке, установленном уставом муниципального образования:

1) проект договора направляется органом государственной власти Курганской области соответствующему органу местного самоуправления заинтересованного муниципального образования с указанием срока для предоставления предложений или дачи согласия;

2) вопросы участия представителей органов местного самоуправления в подготовке договоров, в переговорах и процедуре подписания решаются органами государственной власти Курганской области по согласованию с органами местного самоуправления заинтересованного муниципального образования.

Наконец, Законом города Москвы (абзац третий статьи 9) предполагается, что соглашение органа исполнительной власти города Москвы подписывается руководителем соответствующего органа при наличии согласования мэра, положительного заключения уполномоченного органа исполнительной власти города Москвы, проводившего экспертизу по его поручению.

5. Подписание договора. Положения статей региональных законов о подписании договоров содержат указания на органы и лица, которые наделяются полномочиями подписывать договор. В указанных статьях дублируются правила, аналогичные правилам для ведения переговоров по заключению соглашений. Также в таких статьях закрепляется положение о том, что иные лица наделяются правом подписывать договоры и соглашения по поручению лица, наделенного законом правом подписания договора.

В Законе Курганской области помимо прочего предусмотрено, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в случае заключения самостоятельных договоров ежеквартально информируют друг друга о заключенных договорах, а также об их расторжении или о приостановлении их действия. К информации о заключенных соглашениях должны быть приложены тексты указанных соглашений (часть 6 статьи 7).

Следует также отметить, что Законом Курганской области предусматривается возможность одной из сторон при подписании договора или присоединении к договору сделать оговорку, выражающую желание изменить юридическое действие отдельных положений договора в их применении к данной стороне (часть 3 статьи 14).

6. Утверждение договора. В большинстве региональных законов данный этап либо вообще не регулируется (например, в Законе Самарской области), либо содержится указание, что договоры и соглашения не требуют утверждения[30].

В то же время в некоторых региональных законах предусматривается утверждение договоров и соглашений. Например, Законом города Москвы в зависимости от стороны заключения договора установлены различные правила о необходимости утверждения договоров. Так, в соответствии с абзацем вторым статьи 7 соглашения о межпарламентском сотрудничестве подписываются Председателем Думы и вступают в силу после их утверждения Думой. Соглашение утверждается Думой путем принятия постановления. Положениями абзацев 10–13 статьи 8 предусмотрено, что постановлениями Думы утверждаются соглашения Правительства: выполнение которых предусматривает принятие новых законов и внесение изменений в действующие законы города Москвы и иные соглашения Правительства, предусматривающие их утверждение Думой в соответствии с условиями самих соглашений. В отношении соглашений органов исполнительной власти города Москвы закреплено следующее правило: порядок подготовки, заключения и выполнения соглашений органов исполнительной власти города Москвы в пределах их компетенции устанавливается Правительством (абзац четвертый статьи 9).

Наиболее содержательное регулирование необходимости и возможности утверждения договоров и соглашений произведено в Законе Кабардино-Балкарской Республики, статьей 21 которого обозначен перечень договоров (соглашений), которые подлежат обязательному утверждению (часть 1), а также предусмотрена возможность нормативного или договорного установления такой возможности для договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики (часть 2).

7. Вступление в силу, официальное опубликование договора.

Вступление в силу договора. Законами субъектов Российской Федерации предусматривается несколько способов вступления в силу договоров (соглашений).

Первый способ является наиболее распространенным и связывается с фактом официального опубликования такого договора (соглашения). В Архангельской, Курганской, Омской, Орловской областях, Чеченской Республике, Ненецком автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе договоры вступают в силу со дня их официального опубликования. В Республике Бурятия договор вступает в силу по истечению определенного периода времени после дня официального опубликования (по истечению 10 календарных дней после официального опубликования)[31]. При этом отдельными региональными законами предусматриваются некоторые оговорки.

Во-первых, в законах Архангельской области, Республики Бурятия, Ненецкого автономного округа предусмотрена оговорка, что указанный способ вступления в силу применяется только к тем договорам (соглашениям), которые подлежат официальному опубликованию. Дан-

[30] См., например: ч. 4 ст. 9 Закона Курганской области; ч. 7 ст. 4 Закона Красноярского края.

[31] См. ст. 11 Закона Республики Бурятия.

ное уточнение представляется логичным и обоснованным в тех случаях, когда не все договоры, заключаемые от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации, официально публикуются.

Во-вторых, в законах отдельных субъектов Российской Федерации содержатся оговорки, в соответствии с которыми договоры (соглашения), по общему правилу, вступают в силу со дня официального опубликования (либо по истечению определенного периода времени после дня официального опубликования), если:

1) более поздний срок вступления в силу не установлен самим договором (соглашением) или если иное не предусмотрено законом субъекта Российской Федерации[32];

2) иное не предусмотрено самим договором или соглашением[33];

3) иной порядок не установлен федеральным законом, законом области, соответствующим договором (соглашением)[34];

4) иное не предусмотрено нормативным правовым актом об утверждении заключения договора (соглашения) или самим договором (соглашением)[35].

Из этого следует, что указанные законы субъектов Российской Федерации устанавливают основное правило вступления в силу договора или соглашения (со дня официального опубликования) и факультативное (дополнительное) правило вступления в силу (если иное не предусмотрено нормативным правовым актом, самим договором или соглашением). Это позволяет обеспечить гибкость при определении момента вступления договора в юридическую силу.

Анализируя оговорку, в соответствии с которой момент вступления в силу договора может определяться федеральным законом, необходимо иметь в виду следующее. В отношении договоров (соглашений) об осуществлении международных и внешнеэкономических связей отсылка к федеральному закону представляется нецелесообразной, поскольку Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» не регулирует порядок вступления в силу договоров (соглашений). Более того, пунктом 2 статьи 6 указанного Федерального закона установлено, что порядок опубликования соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей устанавливается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Второй способ вступления в силу договора является более либеральным и напрямую устанавливается самим договором. Так, законодательными актами Красноярского края, Кабардино-Балкарской Республики, Самарской, Орловской областей устанавливается положение, в соответствии с которым договор вступает в силу в порядке, предусмотренном самим договором. Такой способ позволяет применительно к каждому конкретному договору предусмотреть свой порядок вступления в силу. При этом данный способ не исключает возможности вступления в силу договора со дня официального опубликования, если это будет предусмотрено самим договором.

Применительно к данному способу вступления в силу договора (соглашения) отдельными законами субъектов Российской Федерации также предусматриваются дополнительные оговорки. Так, законами Орловской области и Красноярского края предусмотрено, что соглашение вступает в силу в порядке, предусмотренном данным соглашением, но не ранее дня вступления в силу областного закона об утверждении его заключения[36]. Также вызывает интерес статья 31 Закона Кабардино-Балкарской Республики, в соответствии с которой договоры вступают в силу в порядке и сроки, предусмотренные в договоре (соглашении) или согласованные между договаривающимися сторонами с соблюдением положений указанного Закона республики. Таким образом, в данной республике порядок и сроки вступления в силу договора могут быть дополнительно согласованы сторонами. Однако порядок такого согласования Законом не урегулирован.

Применительно к соглашениям об осуществлении международных и внешнеэкономических связей в Законе Красноярского края предусмотрена дополнительная оговорка, согласно которой указанное соглашение вступает в силу не ранее дня вступления в силу закона края об утверждении его заключения и не ранее даты его государственной регистрации[37]. Такое уточнение является логичным, поскольку статьей 5 Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» установлено, что государственная регистрация соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъекта Российской Федерации, является обязательным условием вступления со-

[32] См. законы Архангельской области, Республики Бурятия, Ненецкого автономного округа.

[33] См. ст. 10 Закона Чеченской Республики.

[34] См. ст. 12 Закона Омской области.

[35] См.: ст. 11 Закона Ханты-Мансийского автономного округа; ст. 15 Закона Курганской области.

[36] См.: ст. 9 Закона Орловской области; ст. 9 Закона Красноярского края.

[37] См. ст. 9 Закона Красноярского края.

глашений в силу для субъекта Российской Федерации. Аналогичное положение нашло свое отражение также в статье 10 Закона Чеченской Республики, в соответствии с которой договоры с зарубежными партнерами вступают в силу после их регистрации и официального опубликования, если иное не предусмотрено самими договорами (соглашениями).

Законами Архангельской области, Республики Бурятия, Ненецкого автономного округа, Ханты-Мансийского автономного округа регулируется порядок вступления в силу договоров (соглашений), которые не подлежат официальному опубликованию. Согласно законам указанных субъектов Российской Федерации такие договоры (соглашения) вступают в силу со дня, определенного в соглашении, а если такой день не определен, — со дня подписания соглашения области.

В качестве особого подхода к правовому регулированию порядка вступления в силу договоров (соглашений) можно выделить законы города Москвы и Архангельской области. В соответствии со статьей 15 Закона города Москвы договоры вступают в силу со дня регистрации договора, если иной порядок не установлен законом или не предусмотрен самим договором. При этом межпарламентские соглашения в городе Москве вступают в силу после их утверждения Думой. В Архангельской области отдельные виды договоров вступают в силу после получения губернатором области официального уведомления от соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления муниципального образования о выполнении процедур заключения договоров (соглашений) в соответствующем субъекте Российской Федерации, муниципальном образовании[38].

Опубликование договора. В большинстве исследуемых законов субъектов Российской Федерации регулируются порядок официального опубликования договоров[39]. Однако с точки зрения предмета официального опубликования (т. е. что подлежит официальному опубликованию) можно выделить два основных подхода к правовому регулированию данного вопроса.

В соответствии с первым подходом официальному опубликованию подлежат все без исключения договоры (соглашения). Так, статьей 12 Закона Самарской области установлено, что соглашение подлежит опубликованию. Статьей 31 Закона Кабардино-Балкарской Республики установлено, что обязательным условием вступления в силу договоров (соглашений) является их официальное опубликование. Из этого следует, что все договоры в данном субъекте Российской Федерации требуют официального опубликования.

Согласно второму подходу официальному опубликованию подлежат лишь отдельные договоры (соглашения). Так, в Омской области официальному опубликованию подлежат договоры (соглашения), если это предусмотрено федеральным законом и Законом Омской области[40]. В городе Москве опубликованию подлежат только договоры[41], а в Красноярском крае — договоры и соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей[42]. В отношении иных видов договоров и соглашений требование об официальном опубликовании не устанавливается.

Следует также отметить, что в некоторых субъектах Российской Федерации[43] нет четкой определенности относительно того, какие договоры (соглашения) подлежат официальному опубликованию, а какие не требуют этого. Так, законами Ненецкого автономного округа и Ханты-Мансийского автономного округа установлено, что договоры и соглашения подлежат официальному опубликованию и вступают в силу со дня их официального опубликования, если иное не предусмотрено указанными нормативными правовыми актами или условиями договоров и соглашений. При этом договоры и соглашения, не подлежащие официальному опубликованию, вступают в силу со дня, определенного в договоре (соглашении), а если такой день не определен, — со дня подписания договора (соглашения), если иное не предусмотрено законом[44]. Аналогичные нормы, но только применительно к соглашениям, не подлежащим официальному опубликованию, установлены в статье 11 Закона Архангельской области и статье 12 Закона Республики Бурятия. К сожалению, анализ указанных законов не позволяет определить договоры, не подлежащие официальному опубликованию.

Таким образом, в целях устранения подобной неопределенности представляется целесообразным указывать в законах субъектах Российской Федерации, какие именно договоры

[38] См. ст. 11 Закона Архангельской области.

[39] См. законы Архангельской, Курганской, Омской, Орловской, Самарской областей, Республики Бурятия, Кабардино-Балкарской Республики, Чеченской Республики, Красноярского края, Ненецкого автономного округа, Ханты-Мансийского автономного округа, города Москвы.

[40] См. ст. 12 Закона Омской области.

[41] См. ст. 6 Закона города Москвы.

[42] См. ст. 8 Закона Красноярского края.

[43] См. законы Архангельской области, Республики Бурятия, Ненецкого автономного округа и Ханты-Мансийского автономного округа.

[44] См.: ст. 12 Закона Ненецкого автономного округа; ст. 11 Закона Ханты-Мансийского автономного округа.

(соглашения) не подлежат официальному опубликованию.

В законах отдельных субъектов Российской Федерации установлено дополнительное требование, в соответствии с которым официальному опубликованию подлежит как сам договор, так и закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации об утверждении заключения данного договора[45].

С точки зрения регулирования порядка официального опубликования договоров, законы субъектов Российской Федерации можно разделить на две группы. В первой группе региональных законов, которые составляют преобладающее большинство, устанавливается требование, что договоры (соглашения) подлежат опубликованию в порядке официального опубликования законов и иных нормативных правовых актов. Так, статей 32 Закона Кабардино-Балкарской Республики предусмотрено, что официальным опубликованием соглашения, договора является опубликование соглашения, договора в источниках официального опубликования нормативных правовых актов республики, состав которых определяется законами республики. Таким образом, указанные законы субъектов Российской Федерации напрямую не регулируют порядок официального опубликования договоров, а отсылают к порядку официального опубликования нормативных правовых актов, установленному иными законами субъектов Российской Федерации.

Во второй группе региональных законов[46] непосредственно регулируются сроки и конкретный источник официального опубликования. Так, согласно статье 6 Закона города Москвы договор и закон о его утверждении подлежат опубликованию в официальном издании Думы — «Ведомости Московской городской Думы» и официальных изданиях Правительства — «Вестник Мэра и Правительства Москвы» и газете «Тверская, 13». В Орловской области тексты соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключаемые органами государственной власти, подлежат опубликованию в государственной специализированной информационной системе «Портал Орловской области — публичный информационный центр» не позднее 30 дней со дня их вступления в силу[47].

Стоит отметить, что в некоторых региональных законах предусматривается дифференцированный подход к определению порядка официального опубликования договоров и соглашений, в соответствии с которым договоры публикуются в одном порядке, а соглашения в другом. Так, согласно статье 10 Закона Архангельской области договоры подлежат официальному опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования областных законов, а соглашения, заключенные по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, подлежат размещению на официальном сайте Правительства области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет не позднее чем через 14 дней со дня подписания. Иные соглашения области подлежат размещению на официальном сайте Правительства области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в случаях, предусмотренных законом области или самим соглашением области. В Республике Бурятия и Ненецком автономном округе договоры также подлежат официальному опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования законов, а вот соглашения, касающиеся вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию в печатных изданиях не позднее чем через 14 календарных дней со дня подписания (в Республике Бурятия в газетах «Бурятия», «Буряад Унэн» или в Собрании Законодательства Республики Бурятия, в Ненецком автономном округе в газете «Няръяна вындер»)[48].

Однако указание в законах субъектов Российской Федерации на конкретный источник официального опубликования договора представляется нецелесообразным, поскольку в случае, например, ликвидации печатного издания или изменения его названия возникнет необходимость внесения изменений в такие региональные законы.

Стоит также отметить, что законы Архангельской области, Республики Бурятия, Орловской области, Красноярского края устанавливают обязанность высшего должного лица субъекта Российской Федерации (или иного уполномоченного органа или лица) направить другой стороне договора уведомление об официальном опубликовании закона об утверждении заключения данного договора.

[45] См. законы Архангельской, Курганской, Омской областей, Красноярского края, Республики Бурятия, Ненецкого автономного округа, Ханты-Мансийского автономного округа, города Москвы.

[46] См. законы города Москвы и Орловской области.

[47] См. ст. 4 Закона Орловской области.

[48] См.: ст. 11 Закона Республики Бурятия; ст. 12 Закона Ненецкого автономного округа.

8. Регистрация и хранение договора. Процедура регистрации договоров предусмотрена законами Самарской, Курганской областей, Чеченской Республики, Кабардино-Балкарской Республики, города Москвы. Причем в законах Самарской области и Чеченской Республики используется понятие «государственная регистрация договоров (соглашений)»[49].

Анализируя указанные региональные законы, можно сделать вывод об отсутствии единства в понимании того, какие договоры подлежат регистрации. Так, в законах Курганской области и города Москвы регистрации подлежат все без исключения договоры. В Самарской области и Кабардино-Балкарской Республике регистрации подлежат только соглашения, заключаемые в сфере международного сотрудничества и внешнеэкономических связей[50].

В большинстве исследуемых законов субъектов Российской Федерации регулирование порядка регистрации договоров (соглашений) осуществляется посредством отсылки к иным нормативным правовым актам. Так, в соответствии со статьей 16 Закона Курганской области регистрация и хранение договоров, утверждаемых в форме закона области, осуществляется Правительством области в соответствии с положением о регистрации и хранении договоров области, утверждаемым Губернатором области.

Применительно к регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей все исследуемые законы субъектов Российской Федерации отсылают к федеральным нормативным правовым актам. Данное положение вытекает из статьи 5 Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», в соответствии с которой государственная регистрация соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъекта Российской Федерации, производится в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и является обязательным условием вступления соглашений в силу для субъекта Российской Федерации. Правила регистрации указанных соглашений установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 года № 552 «Об утверждении Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Лишь в одном субъекте Российской Федерации частично урегулирован порядок регистрации договоров. Так, согласно статье 14 Закона города Москвы регистрация договоров осуществляется путем присвоения регистрационного номера, внесения в реестр договоров города записи, содержащей наименование договора, сведения о его сторонах, датах подписания и регистрации, сроке действия и иных реквизитах договора. Данный Закон определяет как способ регистрации, так и сведения о договоре, которые подлежат регистрации.

Таким образом, можно сделать вывод, что преобладающее большинство региональных законов, регламентируя порядок регистрации договоров, устанавливают отсылочное правовое регулирование.

Отдельно необходимо отметить, что законами Курганской, Омской и Самарской областей, а также Законом Кабардино-Балкарской Республики устанавливается отсылочная норма, согласно которой органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут присоединяться к ранее заключенному соглашению, если такое присоединение допускается соглашением[51]. Присоединение к договорам осуществляется в порядке, установленном для заключения соответствующих договоров. После прохождения процедур по присоединению соответствующий орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает на себя права и обязанности в объеме, согласованном сторонами договора.

В Законе города Москвы установлены правила оформления решения о присоединении к договорам. Так, в статье 15 этого Закона закреплено, что решение о присоединении оформляется правовым актом Мэра или Правительства, а к соглашениям межпарламентского характера — постановлением Думы. В случаях присоединения к договорам, требующим обязательного утверждения Думой, акт присоединения оформляется соответствующим Законом города Москвы.

Законодательное закрепление возможности присоединения к уже действующим договорам (соглашениям) позволит вовлечь в договорные отношения большее количество участников в целях реализации ими публичных полномочий в области социальной политики, экономики, культуры и т. д. без прохождения ими дополнительных процедур по согласованию и утверж-

[49] См.: ст. 11 Закона Самарской области; ст. 9 Закона Чеченской Республики.

[50] См. ст. 9 Закона Чеченской Республики.

[51] См.: ст. 13 Закона Курганской области; ст. 10 Закона Омской области; ст. 13 Закона Самарской области; ст. 26—27 Закона Кабардино-Балкарской Республики.

дению соответствующего договора (соглашения).

В заключение рассматриваемого вопроса важно отметить следующее. Определение основных стадий заключения договоров (соглашений) в региональном законодательстве субъекта Российской Федерации видится необходимым. В противном случае отсутствие общего механизма заключения договоров и соглашений (определение обязательных и факультативных этапов заключения, указание на органы и должностные лица, компетентные принимать соответствующие решения, правил вступления договоров (соглашений) в силу) может привести к неэффективности реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации имеющихся у них полномочий по заключению договоров и соглашений. Иными словами, наличие в законодательстве самой материальной возможности заключения органами государственной власти субъектов Российской Федерации договоров (соглашений) будет бессмысленным, без включения в его содержание процессуальных норм, обеспечивающих практическую реализацию такой возможности. В то же время представляется, что регулирование отдельных этапов заключения анализируемого вида договоров и соглашений, например, их утверждения, возможно не в самом законе, если он посвящен регулированию договоров и соглашений субъекта Российской Федерации в целом, а иными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Но в этом случае обязательным является в законе субъекта Российской Федерации наличие отсылочной нормы о том, каким нормативным правовым актом регулируется тот или иной этап заключения договора (соглашения), заключаемого от имени органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

2.4. Особенности заключения отдельных видов договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации

В некоторых региональных законах предусмотрены положения, устанавливающие особенности заключения отдельных договоров. При этом в Законах Ненецкого автономного округа, Архангельской области, Республики Бурятия, Омской области выделены даже отдельные главы по этому вопросу. Однако зачастую региональным законодателем регулируются не процедура заключения договора, а устанавливаются особенности договоров в целом. При этом необходимо учитывать, что некоторые договоры, в отношении которых выделяется специальная процедура заключения, не относятся к договорам от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации[52].

Законами Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ненецкого автономного округа, Архангельской области, Республики Бурятия установлены особенности заключения *соглашения между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части своих полномочий*. Порядок заключения данного вида соглашений урегулирован статьей 26^8 Федерального закона № 184–ФЗ. В этой связи статья 14 Закона Ненецкого автономного округа полностью дублирует положения Федерального закона № 184–ФЗ, а статья 7 Закона Ханты-Мансийского автономного округа — Югры содержит отсылку к указанному Федеральному закону в части регулирования порядка заключения данных соглашений.

Вместе с тем законы Архангельской области и Республики Бурятия устанавливают отдельные особенности заключения таких соглашений. Так, предусматривается требование об официальном опубликовании данных соглашений на официальном сайте Правительства (в Архангельской области)[53] и в печатных изданиях (в Республике Бурятия)[54]. Можно также отметить, что Законом Архангельской области предусмотрено положение о направлении уведомления о вступлении в силу соглашения. В соответствии со статьей 13 Закона Архангельской области Губернатор области в течение трех дней со дня вступления в силу соглашения между Правительством области и федеральным органом исполнительной власти направляет в соответствующий федеральный орган исполнительной власти официальное уведомление об этом.

В Ненецком автономном округе определены особенности заключения *соглашения между администрацией автономного округа и недропользователями о взаимодействии в области социально-экономического развития округа*. В соответствии со статьей 15 Закона Ненецкого автономного округа предметом таких соглашений являются вопросы повышения качества жизни населения, проживающего в автономном округе, уровня

---

[52] К числу таких договоров (соглашений) относятся договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, соглашения субъектов Российской Федерации об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, соглашения об изменении границ между субъектами Российской Федерации, учредительный договор ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации.

[53] См. ст. 13 Закона Архангельской области.

[54] См. ст. 14 Закона Республики Бурятия.

развития производства и услуг (в том числе их качества), а также иные вопросы, результатом которых является социально-экономическое развитие региона. Закон Ненецкого автономного округа устанавливает, что копии подлинных текстов заключенных соглашений направляются администрацией автономного округа в Собрание депутатов автономного округа и в Счетную палату автономного округа. При этом администрация автономного округа ежегодно представляет в Собрание депутатов автономного округа и в Счетную палату автономного округа отчет об исполнении таких соглашений.

В Кабардино-Балкарской Республике установлены особенности заключения *соглашений и договоров республики, затрагивающих полномочия муниципальных образований*. Согласно статье 20 Закона Кабардино-Балкарской Республики такие договоры заключается с согласия соответствующего органа местного самоуправления. Для этого проект такого соглашения направляется органам местного самоуправления заинтересованного муниципального образования для формулирования предложений по проекту соглашения. Кроме этого Законом республики предусматривается возможность участия представителей органов местного самоуправления в подготовке проекта соглашения (договора), в переговорах и процедуре его подписания.

В Законе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры установлены особенности заключения *договора между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти Тюменской области*[55]. Возможность заключения данного вида договоров вытекает из статьи 26[6] Федерального закона № 184−ФЗ, которая предусматривает договорный способ разграничения полномочий между органами государственной власти сложносоставного субъекта Российской Федерации. Законом автономного округа устанавливаются требования к подготовке проекта договора между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти области.

Проект такого договора должен включать:

1) перечень полномочий, осуществляемых на территории автономного округа органами государственной власти автономного округа;

2) при необходимости перечень полномочий, осуществляемых на территории автономного округа органами государственной власти области;

3) источники финансирования указанных в проекте договора полномочий;

4) меры ответственности органов государственной власти автономного округа и органов государственной власти области за нарушение положений договора;

5) срок действия договора.

В части регулирования порядка заключения договора Законом установлено, что проект договора рассматривается сначала Правительством автономного округа, а потом Думой автономного округа. В случае одобрения депутатами Думы автономного округа проекта договора принимается Закон о договоре.

Глава 3. ИСПОЛНЕНИЕ ДОГОВОРОВ (СОГЛАШЕНИЙ), ЗАКЛЮЧАЕМЫХ ОТ ИМЕНИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Юридическая сила договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации (временное применение договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации), толкование договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации)

Правила юридической силы договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации закреплены в законах всего пяти субъектов Российской Федерации. При этом используются следующие подходы.

Согласно первому подходу вопросы юридической силы затрагиваются в положениях, касающихся договоров, заключенных на разных языках. Так, в законах Красноярского края (пункт 6 статьи 5) и города Москвы (статья 5) устанавливается, что тексты договоров и соглашений, составленных на двух и более языках, имеют одинаковую юридическую силу, если

[55] См. ст. 4 Закона Ханты-Мансийского автономного округа — Югры.

соответствующим договором (соглашением) не предусмотрено иное. Аутентичность таких договоров обеспечивается органами государственной власти и иными государственными органами, заключившими соответствующий договор.

Согласно второму подходу определяется место договоров в системе нормативных правовых актов соответствующего субъекта Российской Федерации. В этом случае данная норма закрепляется в отдельной статье закона (такой подход используется в законах Республики Бурятия, Архангельской области, Кабардино-Балкарской Республики).

Содержательное регулирование исследуемого вопроса состоит в закреплении следующих правил[56]:

1) договоры обладают равной юридической силой наряду с иными законами субъекта Российской Федерации;

2) договоры обязательны для всех органов государственной власти и иных государственных органов соответствующего субъекта Российской Федерации;

3) если договор устанавливает иные правила, чем закон субъекта Российской Федерации, то применяются правила договора.

В статье 6 Закона Кабардино-Балкарской Республики предусмотрено следующее:

1) договоры, заключенные от имени органов государственной власти республики, имеют большую юридическую силу, чем правовые акты органа государственной власти, заключившего (утвердившего) договор. При этом договоры, утвержденные Законом республики, имеют большую юридическую силу, чем законы республики (за исключением Конституции республики), постановления Парламента республики, указы Главы республики и постановления Правительства республики;

2) при несоответствии положений международного (межрегионального) договора и положений иного правового акта республики применяются положения договора или правового акта, имеющего большую юридическую силу.

Определение места договоров в системе нормативных правовых актов, а также установление юридической силы договоров, заключенных на разных языках, позволит осуществлять наиболее полное правовое регулирование рассматриваемого вопроса. Представляется, что закрепление в законах субъектов Российской Федерации правил, устанавливающих аутентичность текстов договоров, составленных на нескольких языках, будет благоприятствовать четкому исполнению сторонами условий договора. В то же время, с точки зрения правоприменительной деятельности, важным представляется обозначение места таких видов договоров в иерархии системы правовых актов субъекта Российской Федерации.

Толкование договоров. Положения о толковании договоров содержатся лишь в двух законах субъектов Российской Федерации.

В Законе города Москвы[57] устанавливается, что толкование договоров относится к совместной компетенции заключивших их сторон. Порядок толкования устанавливается ими по взаимному соглашению путем переговоров, консультаций, обмена письмами и протоколами. Разъяснения, касающиеся применения договоров, даются подписавшими их органами государственной власти или уполномоченными должностными лицами.

В Законе Ханты-Мансийского автономного округа[58] помимо вышеуказанного правила дополнительно закреплено, что при наличии разногласий относительно толкования договора органы государственной власти, являющиеся сторонами такого договора, обязаны доводить до сведения заинтересованных лиц о наличии указанных разногласий. Также в этом Законе установлено, что органы государственной власти автономного округа, выражая позицию относительно толкования договора, обязаны исходить из позиций соблюдения и защиты прав и законных интересов автономного округа и его населения.

Представляется, что практика правового регулирования города Москвы и Ханты-Мансийского автономного округа должна быть учтена в законах, регулирующих вопросы заключения договоров, других субъектов Российской Федерации. Закрепление в соответствующем законе субъекта Российской Федерации правил толкования договоров позволит избежать возможных противоречий и разногласий между сторонами договора, а также будет способствовать надлежащему исполнению всех условий договора.

3.2. Обеспечение исполнения договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации

В целях обеспечения исполнения договоров (соглашений) в региональных законах закрепляются следующие правила[59]:

1) договоры подлежат исполнению с момента вступления их в силу;

---

[56] См.: ст. 5 Закона Республики Бурятия; ст. 5 Закона Архангельской области.

[57] См. ст. 19 Закона города Москвы.

[58] См. ст. 14 Закона Ханты-Мансийского автономного округа.

[59] См., например: ст. 18 Закона Ненецкого автономного округа; ст. 17 Закона Архангельской области; ст. 12 Закона Чеченской Республики.

2) органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации должны принять все необходимые меры, направленные на обеспечение исполнений договоров (соглашений). При этом указанные меры должны принимать как органы государственной власти, выступающие в качестве стороны договора (соглашения), так и иные органы, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые договорами;

3) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе определять порядок организации исполнения договоров в системе исполнительных органов государственной власти.

В Законе Кабардино-Балкарской Республики дополнительно предусмотрено, что республика должна воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели (часть 2 статьи 36).

Особое внимание стоит обратить на Закон Самарской области, в котором используется термин «реализация соглашения», хотя по смыслу речь идет об исполнении договоров и соглашений. Дополнительно к обозначенным выше правилам в пункте 2 статьи 15 этого Закона закреплено, что реализация договоров и соглашений может сопровождаться подписанием протокола или иного документа по реализации данного договора (соглашения).

Наличие в законах субъектов Российской Федерации норм об обеспечении исполнения договоров необходимо рассматривать как правовые гарантии своевременного и надлежащего исполнения договоров для сторон. Поэтому закрепление указанных норм представляется крайне важным.

Меры, принимаемые в случае нарушения договоров. Анализ законов субъектов Российской Федерации показал, что при определении мер принимаемых в случае нарушения договоров, субъекты Российской субъекты Российской Федерации используют два основных подхода.

Первый подход основан на том, что определена единственно возможная мера, которая подлежит принятию в случае нарушения договоров. Данной мерой является расторжение указанных договоров по инициативе одной из сторон. Так, законами Архангельской области, Республики Бурятия, Ненецкого автономного округа установлено, что расторжение договора или соглашения по инициативе одной из сторон возможно только в случае установленного вступившим в законную силу решением суда о нарушении другой стороной положений договора или соглашения[60]. Решения о расторжении таких договоров или соглашений принимаются государственными органами или должностными лицами, которые принимали решение о подписании соответствующего договора или соглашения[61].

При этом отдельно следует отметить, что в Курганской области действие договора может быть прекращено вследствие существенного нарушения условий договора другой стороной (подпункт 4 пункта 2 статьи 17 Закона Курганской области). Однако при принятии мер в случае нарушения договоров не принимается во внимание такое обстоятельство, как вступившее в законную силу решение суда о нарушении одной из сторон положений договора или соглашения.

Второй подход основан на закреплении общей формулировки о принятии необходимых мер в соответствии с действующим законодательством и условиями самого соглашения или договора. Например, в статье 38 Закона Кабардино-Балкарской Республики установлено, что в случае нарушения обязательств по соглашению, договору Кабардино-Балкарской Республики другими его участниками заинтересованные республиканские органы исполнительной власти представляют в зависимости от того, в чьей компетенции находятся вопросы, регулируемые соглашением или договором, Главе Кабардино-Балкарской Республики или в Правительство Кабардино-Балкарской Республики предложения о принятии необходимых мер в соответствии с действующим на территории Кабардино-Балкарской Республики законодательством и условиями самого соглашения или договора. В Законе Самарской области содержится более развернутая формулировка. Так, в статье 17 указанного Закона определено, что в случае нарушения обязательств по соглашению другими его сторонами соответствующие органы государственной власти Самарской области, их структурные подразделения представляют Губернатору Самарской области, председателю Самарской Губернской Думы предложения о принятии необходимых мер, обеспечивающих соблюдение интересов Самарской области, в соответствии с нормами международного права, действующим законодательством Российской Федерации и Самарской области, условиями самого соглашения.

Отдельного внимания заслуживает правовое регулирование мер, принимаемых в случае нарушения договоров, осуществляемое в законах города Москвы и Ханты-Мансийского автономного округа.

[60] См., например: абзац 1 п. 3 ст. 22 Закона Архангельской области; ч. 3 ст. 22 Закона Республики Бурятия; ч. 3 ст. 22 Закона Ненецкого автономного округа.

[61] См., например: абзац 2 п. 3 ст. 22 Закона Архангельской области; ч. 3 ст. 22 Закона Республики Бурятия.

Закон города Москвы предусматривает как первый, так и второй варианты закрепления мер, принимаемых в случае нарушения договоров. Так, в соответствии с пунктом «в» статьи 23 данного Закона договоры и соглашения могут быть приостановлены в связи с нарушением одним из участников условий договора или соглашения, делающим невозможным дальнейшее их исполнение. При этом статьей 26 указанного Закона установлено, что в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств по договорам и соглашениям города Москвы другими его участниками органы государственной власти города Москвы в зависимости от того, в чьей компетенции находятся вопросы, регулируемые договорами или соглашениями, представляют Мэру или Председателю Думы предложения о принятии необходимых мер в соответствии с нормами международного права, национальным законодательством и условиями самих договоров и соглашений. Должностные лица города Москвы, виновные в нарушении данного Закона, привлекаются к ответственности в соответствии с федеральным законодательством и законодательством города Москвы.

В Законе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры не указаны меры, принимаемые в случае нарушения договоров. Однако при регламентировании требований к подготовке проекта договора между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти Тюменской области установлено, что данный вопрос должен быть разрешен при подготовке проекта договора посредством закрепления в содержательной части проекта договора мер ответственности органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и органов государственной власти Тюменской области за нарушение положений данного договора (пункт 4 части 1 статьи 5 Закона Ханты-Мансийского автономного округа — Югры).

При правовой регламентации рассматриваемого вопроса в законе субъекта Российской Федерации представляется наиболее целесообразным указывать конкретные меры, принимаемые в случае нарушения договоров. При этом необходимо закрепить такую гарантию, как подтверждение нарушения договора вступившим в законную силу решением суда. Иначе принятие данных мер будет полностью зависеть от усмотрения соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации, что может создать предпосылки для совершения коррупционных правонарушений.

3.3. Внесение изменений в договоры, заключаемые от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Большинство субъектов Российской Федерации при регламентировании порядка внесения изменений в договоры (соглашения), заключаемые от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации, определяют, что изменения и дополнения в договоры и соглашения оформляются в виде дополнительных соглашений[62]. В некоторых законах указано, что изменения к договорам вносятся в виде поправок по взаимному согласию сторон путем заключения дополнительных соглашений к договорам[63]. Отдельно следует отметить Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, в соответствии с которым изменения и дополнения к договорам и соглашениям вносятся в порядке, установленном для заключения договоров и соглашений, в форме дополнения к договору или соглашению, если федеральным законом или договорами, соглашениями не установлено иное (статья 13). Таким образом, в данном Законе непосредственно не указано, что изменения и дополнения к договорам (соглашениям) оформляются в виде дополнительного соглашения. Однако представляется, что иная форма оформления внесения изменений не может быть применена.

Кроме того, в законах субъектов Российской Федерации установлено, что дополнительные соглашения к ранее заключенным договорам и соглашениям являются их неотъемлемой частью и обладают одинаковой юридической силой с текстом основного документа[64]. В связи с этим дополнительные соглашения органов государственной власти субъектов Российской Федерации заключаются в том же порядке, что и указанные договоры и соглашения[65].

При правовом регулировании порядка внесения изменений в договоры (соглашения) необходимо закрепить форму принятия изменений договоров и соглашений, а также определить юридическую силу акта, которым вносятся из-

---

[62] См., например: п. 1 ст. 19 Закона Архангельской области; ч. 1 ст. 19 Закона Республики Бурятия; ч. 1 ст. 20 Закона Ненецкого автономного округа; п. 1 ст. 16 Закона Самарской области.

[63] См., например: п. 1 ст. 14 Закона Курганской области; ст. 18 Закона города Москвы.

[64] См., например: п. 2 ст. 19 Закона Архангельской области; ч. 2 ст. 19 Закона Республики Бурятия; ч. 2 ст. 20 Закона Ненецкого автономного округа; ст. 18 Закона города Москвы.

[65] См., например: п. 2 ст. 19 Закона Архангельской области; ч. 2 ст. 19 Закона Республики Бурятия; ч. 2 ст. 20 Закона Ненецкого автономного округа; ст. 18 Закона города Москвы; п. 2 ст. 14 Закона Курганской области; п. 2 ст. 16 Закона Самарской области.

менения. Отдельно в законе субъекта Российской Федерации целесообразно закрепить положения, устанавливающие, в каком порядке принимаются указанные изменения.

3.4. Порядок прекращения и приостановления действия договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Правопреемство органов государственной власти субъектов Российской Федерации по договорам (соглашениям), заключаемым от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации

При регламентации порядка прекращения и приостановления действия договоров (соглашений) в региональных законах, как правило, используются следующие подходы:

1) выделяется отдельная глава, посвященная вопросам прекращения и приостановления действия договоров[66];

2) включаются нормы, посвященные вопросам прекращения и приостановления действия договоров, в отдельную главу наряду с иными вопросами[67];

3) закрепляются нормы, касающиеся правового регулирования прекращения и приостановления действия договоров, в иных главах, которые не предназначены непосредственно для регламентации указанных вопросов[68].

Как представляется, наиболее целесообразным является выделение в соответствующем законе субъекта Российской Федерации отдельной главы, посвященной порядку прекращения и приостановления действия договоров (соглашений), ввиду того, что рассматриваемый вопрос является одним из основополагающих в правовом регулировании договоров субъектов Российской Федерации.

Приступая к анализу содержательного регулирования порядка прекращения и приостановления действия договоров, в первую очередь, следует отметить законодательное уточнение используемой терминологии. Лишь немногие субъекты Российской Федерации дают определение таких основных понятий, используемых в тексте соответствующего закона о договорах и соглашениях, как «приостановление действия договора (соглашения)» и «прекращение действия договора (соглашения)» (абзацы 9, 10 статьи 2 Закона Самарской области; абзацы 11 и 12 статьи 2 Закона города Москвы; пункты «н», «о» статьи 2 Закона Кабардино-Балкарской Республики; пункты 10, 11 статьи 2 Закона Курганской области).

В указанных законах под приостановлением действия договора понимается временное прекращение действия данного документа. Остальные признаки, определяющие указанное понятие, варьируются. Например, в абзаце 11 статьи 2 Закона города Москвы указано, что приостановлением действия договора или соглашения является временное прекращение установленного федеральными законами, законом города Москвы либо самим договором или соглашением порядка их действия одним из участников договора или соглашения, в течение которого он освобождается от выполнения условий договора или соглашения. Вместе с тем представляется не вполне логичным, что приостановление действия договора освобождает от выполнения условий договора только того участника, который временно прекращает действие договора. Так, в Законе Курганской области уточняется, что приостановлением является временное прекращение действия договора, освобождающее стороны от выполнения его условий (пункт 10 статьи 2). Законом Самарской области предусмотрена возможность приостановления действия договора как в отношении одного участника, так и нескольких или всех сторон соглашения. При этом данное приостановление производится по взаимному согласию сторон (абзац 9 статьи 2).

Отдельно следует отметить определение, которое дается в Законе Кабардино-Балкарской Республики. В данном определении не устанавливается, в отношении кого договор приостанавливает свое действие. Однако приводятся обстоятельства, при наступлении которых договор временно прекращается свое действие. К указанным обстоятельствам, согласно пункту «о» статьи 2, относятся: договоренность участников, заключение последующего договора (соглашения), нарушение договора (соглашения) одним из участников, последующая невозможность выполнения договора (соглашения) и др.

Как представляется, если под приостановлением действия договора понимается временное прекращение действия указанного документа, следовательно, такое приостановление должно освобождать его стороны от выполнения условий договора.

---

[66] См.: гл. VIII «Прекращение и приостановление действия соглашений и договоров Кабардино-Балкарской Республики» Закона Кабардино-Балкарской Республики; гл. 5 «Прекращение и приостановление действия договоров и соглашений города Москвы» Закона города Москвы.

[67] См.: гл. V «Внесение изменений и дополнений в договоры и соглашения Архангельской области, их приостановление и прекращение» Закона Архангельской области; гл. V «Прекращение, приостановление и продление срока действия соглашения» Закона Самарской области.

[68] Гл. 2 «Заключение договоров (соглашений)» Закона Курганской области содержит ст. 17, регламентирующую порядок прекращения и приостановления действия договоров (соглашений) Курганской области.

В отношении определения понятия «прекращение действия договора (соглашения)» большинство субъектов придерживаются единой позиции. Так, в законах субъектов Российской Федерации устанавливается, что прекращение действия договора представляет собой утрату договором юридической силы (обязательной силы)[69].

Отдельно следует отметить Закон города Москвы, в соответствии с которым прекращение действия договора представляет собой не только утрату его юридической силы, но и выход из договора или соглашения одной из сторон в соответствии с положениями договора или соглашения или с согласия сторон (абзац 12 статьи 2). Как следует из приведенных норм, прекращение действия договора предусмотрено только для одной из сторон.

Представляется необходимым также отметить, что в законах некоторых субъектов Российской Федерации называется такая форма прекращения действия договоров, как расторжение[70]. Так, согласно пункту 11 статьи 2 Закона Курганской области расторжение договора представляет собой досрочное прекращение действия договора по инициативе одной из сторон договора.

Таким образом, понятие «прекращение действия договора (соглашения)» гораздо шире, чем «расторжение», поскольку не все основания прекращения действия договора влекут его расторжение. Ввиду этого представляется вполне обоснованным использование данной терминологии в отношении прекращения действия договора по взаимному согласию сторон либо по инициативе одной из сторон.

Расторжение договора — это частный случай их прекращения. Оно характеризуется специальной направленностью воли сторон на прекращение договора. Расторгнуть можно только частично или полностью неисполненный договор, ведь надлежащее исполнение прекращает между сторонами правовую связь, установленную в рамках договорных обязательств. Если обязательства сторон по договору исполнены полностью, расторгнуть его нельзя. В целом следует отметить, что расторжение может осуществляться по взаимному согласию сторон или по инициативе одной из сторон.

При правовом регулировании порядка прекращения и приостановления действия договоров решаются следующие вопросы:

— порядок представления рекомендаций и (или) предложений о прекращении и приостановлении действия договоров;

— регламентация оснований прекращения и приостановления действия договоров;

— регулирование порядка принятия решения о прекращении и приостановлении действия договоров;

— последствия прекращения и приостановления действия договоров;

— иные вопросы (например, официальное сообщение о приостановлении и прекращении действия договоров; порядок разрешения споров и разногласий, возникающих в результате приостановления и прекращения).

Рассмотрим подробнее указанные вопросы.

Порядок представления рекомендаций и (или) предложений о прекращении и приостановлении действия договоров (соглашений) предусмотрен лишь в некоторых законах субъектов Российской Федерации.

В частности, порядок представления рекомендаций содержится в Законе Кабардино-Балкарской Республики (статья 39) и Законе Чеченской Республики (статья 13).

В Законе Чеченской Республики отсутствует детальное регулирование данного вопроса, но при этом указывается, что рекомендации о прекращении или приостановлении действия договоров с органами государственной власти Российской Федерации представляются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (часть 1 статьи 13).

В Законе Кабардино-Балкарской Республики более подробно регламентирован порядок внесения таких рекомендаций, в частности, определен: субъект, уполномоченный представлять указанные рекомендации; субъект, к полномочиям которого относятся рассмотрение данных рекомендаций; срок их рассмотрения. Так, в соответствии со статьей 39 указанного Закона рекомендации о прекращении или приостановлении действия соглашений и договоров республики могут представляться Парламентом республики, представительными органами муниципальных образований республики Главе республики, Правительству республики, местным администрациям в зависимости от того, в чьей компетенции находятся вопросы, регулируемые соглашением. Глава республики, Правительство республики или по их поручению руководители исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления в месячный срок дают ответ на рекомендацию.

Порядок представления предложений о прекращении или приостановлении действия договоров (соглашений) регламентируется законами Кабардино-Балкарской Республики и города Москвы.

[69] См., например: абзац 10 ст. 2 Закона Самарской области; п. «н» ст. 2 Закона Кабардино-Балкарской Республики; абзац 12 ст. 2 Закона города Москвы.

[70] См.: п. 11 ст. 2, п. 1 и 4 ст. 17, ст. 18 Закона Курганской области; п. 1 ст. 13 Закона Омской области; подп. 2 и 3 п. 1 ст. 22 Закона Архангельской области.

В указанных законах определены субъекты, уполномоченные вносить предложения о прекращении или приостановлении действия соглашений и договоров. Так, в Законе Кабардино-Балкарской Республики предложения о прекращении или приостановлении действия договоров (соглашений) Кабардино-Балкарской Республики, заключенных от имени Правительства Кабардино-Балкарской Республики, представляются заинтересованными республиканскими органами государственной власти (статья 40). В соответствии с Законом города Москвы предложения о прекращении или приостановлении действия договоров и соглашений города Москвы представляются органами государственной власти, юридическими лицами и общественными объединениями сторон (статья 20).

Кроме того, данными законами определен орган, в полномочия которого входит рассмотрение предложений о прекращении или приостановлении действия соглашений и договоров. Как правило, это тот же орган, который принимает решение о заключении договора (соглашения). В части 1 статьи 40 Закона Кабардино-Балкарской Республики указано, что предложения о прекращении или приостановлении действия соглашений и договоров Кабардино-Балкарской Республики, заключенных от имени Правительства республики, представляются в зависимости от того, кем принято решение о согласии на обязательность для республики договора, Главе Кабардино-Балкарской Республики или в Правительство Кабардино-Балкарской Республики заинтересованными республиканскими органами государственной власти. Согласно абзацу 3 статьи 20 Закона города Москвы предложения о прекращении или приостановлении действия договоров и соглашений города Москвы представляются органами государственной власти, юридическими лицами и общественными объединениями сторон на рассмотрение того органа, который в соответствии с данной статьей правомочен принять решение, в порядке, установленном Законом, и в соответствии с положениями самих договоров или соглашений, если договорами или соглашениями не установлено иное.

Отдельно следует отметить, что в Законе Кабардино-Балкарской Республики дополнительно установлены требования к предложению о прекращении или приостановлении действия договоров. Так, в соответствии с частями 3, 4 статьи 40 указанного Закона предложение о прекращении или приостановлении действия договора (соглашения) Кабардино-Балкарской Республики должно содержать заверенную копию официального текста договора (соглашения), обоснование целесообразности прекращения или приостановления его действия, а также оценку возможных финансово–экономических и иных последствий прекращения или приостановления действия договора (соглашения). Решения о внесении предложений о прекращении или приостановлении действия соглашений и договоров Кабардино-Балкарской Республики, а также о представлении Главе Кабардино-Балкарской Республики для внесения предложений о прекращении или приостановлении действия соглашений и договоров Кабардино-Балкарской Республики принимаются Правительством Кабардино-Балкарской Республики в форме постановления.

Правовое регулирование порядка представления рекомендаций в отношении возможности прекращения или приостановления действия договоров, безусловно, имеет значительный практический интерес, поскольку позволяет инициировать процедуру рассмотрения вопроса относительно прекращения или приостановления действия указанных правовых актов. Однако большинство субъектов Российской Федерации все же регулируют представление не рекомендаций, а предложений о приостановлении или прекращении действия договоров. При этом интересным является опыт Кабардино-Балкарской Республики, в Законе которой регулируется возможность представления как рекомендаций, так и предложений о прекращении или приостановлении действия договоров.

Субъектами Российской Федерации с различной степенью детализации осуществляется определение оснований приостановления и прекращения действия договоров.

На основе анализа законов субъектов Российской Федерации можно выделить два основных подхода, используемых в законодательстве субъектов Российской Федерации для установления оснований приостановления действия договоров.

Первый подход нашел отражение в законах Архангельской области (пункт 1 статьи 21), Республики Бурятия (часть 1 статьи 21), Кабардино-Балкарской Республики (часть 1 статьи 41). Согласно данному подходу приостановление действия договора осуществляется только в соответствии с условиями самого договора.

Второй подход характеризуется тем, что основания приостановления действия договора перечислены в законе субъекта Российской Федерации. Указанный подход встречается в законах Курганской области (пункт 3 статьи 17), города Москвы (статья 23), Чеченской Республики (статья 14).

Рассмотрим отдельно перечни оснований приостановления действия договоров, приве-

денные в региональных законах. Так, действие договора может быть приостановлено:

1) в соответствии с положениями договора (подпункт 1 пункта 3 статьи 17 Закона Курганской области, пункт «г» статьи 23 Закона города Москвы, пункт 1 статьи 14 Закона Чеченской Республики);

2) соглашением сторон (подпункт 2 пункта 3 статьи 17 Закона Курганской области, пункт 4 статьи 14 Закона Чеченской Республики);

3) в связи с заключением нового договора по тому же вопросу (пункт «а» статьи 23 Закона города Москвы);

4) в связи с существенным изменением обстоятельств (пункт «б» статьи 23 Закона города Москвы);

5) вследствие нарушения одним из участников условий договора, делающим невозможным дальнейшее их исполнение (пункт «в» статьи 23 Закона города Москвы);

6) в связи с выявившимся несоответствием договора федеральным законам, международным договорам, законам субъекта Российской Федерации (пункт «д» статьи 23 Закона города Москвы);

7) в соответствии с рекомендациями Министерства иностранных дел Российской Федерации или Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации (пункт 2 статьи 14 Закона Чеченской Республики);

8) в связи с инициативой высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 3 статьи 14 Закона Чеченской Республики);

9) в связи с иными случаями, предусмотренными федеральными законами (пункт «е» статьи 23 Закона города Москвы).

Представляется целесообразным закрепление открытого перечня оснований приостановления договоров. При этом данный перечень может быть дополнен как случаями, предусмотренными федеральными законами (пункт «е» статьи 23 Закона города Москвы), так и случаями, установленными действующим законодательством (подпункт 3 пункта 3 статьи 17 Закона Курганской области).

Отдельно следует отметить Закон Самарской области, в соответствии с которым основания приостановления действия соглашения определяются как условиями самого соглашения, так и действующим законодательством (статья 18). Однако представляется, что данная формулировка является слишком общей и может повлечь коррупционные правонарушения.

При этом следует отметить, что в законах Чеченской Республики, Самарской области данный перечень оснований установлен как для приостановления действия договора, так и для прекращения его действия. Между тем, целесообразно разделять данные основания ввиду специфики последствий каждого из названных правовых действий.

Большинство субъектов Российской Федерации в своих законах устанавливает основания прекращения действия договоров. В качестве оснований прекращения действия рассматриваемых правовых актов субъектами Российской Федерации называются:

1) истечение срока их действия (подпункт 1 пункта 1 статьи 22 Закона Архангельской области, пункт 1 части 1 статьи 22 Закона Республики Бурятия, подпункт «а» статьи 21 Закона города Москвы, пункт 1 части 1 статьи 22 Закона Ненецкого автономного округа, пункт 2 статьи 13 Закона Омской области);

2) расторжение договора по взаимному согласию сторон договора (подпункт 2 пункта 1 статьи 22 Закона Архангельской области, пункт 2 части 1 статьи 22 Закона Республики Бурятия, подпункт «г» статьи 21 Закона города Москвы, пункт 2 части 1 статьи 22 Закона Ненецкого автономного округа, пункт 4 статьи 14 Закона Чеченской Республики, пункт 1 статьи 13 Закона Омской области);

3) расторжение договора по инициативе одной из сторон договора (подпункт 3 пункта 1 статьи 22 Закона Архангельской области, пункт 3 части 1 статьи 22 Закона Республики Бурятия);

4) односторонний отказ от исполнения обязательств, полностью или частично принятых на себя одной из сторон (подпункт «е» статьи 21 Закона города Москвы, пункт 3 части 1 статьи 22 Закона Ненецкого автономного округа, пункт 4 статьи 14 Закона Чеченской Республики);

5) наступление обстоятельств, с которыми связывают их прекращение (подпункт 5 пункта 1 статьи 22 Закона Архангельской области, пункт 4 части 1 статьи 22 Закона Республики Бурятия, подпункт «в» статьи 21 Закона города Москвы, пункт 5 части 1 статьи 22 Закона Ненецкого автономного округа, пункт 1 статьи 14 Закона Чеченской Республики);

6) исполнение договора (подпункт 6 пункта 1 статьи 22 Закона Архангельской области, пункт 5 части 1 статьи 22 Закона Республики Бурятия, подпункт «б» статьи 21 Закона города Москвы, пункт 3 статьи 13 Закона Омской области);

7) заключение нового договора (подпункт 4 пункта 1 статьи 22 Закона Архангельской области, подпункт «д» статьи 21 Закона города Москвы);

8) признание в судебном порядке договора или его части противоречащими нормативным правовым актам более высокой юридической силы (подпункт 7 пункта 1 статьи 22 Закона Архангельской области, пункт 6 части 1 статьи 22 Закона Республики Бурятия, подпункт «и» статьи 21 Закона города Москвы, пункт 6 части 1 статьи 22 Закона Ненецкого автономного округа, пункт 4 статьи 13 Закона Омской области);

9) отсутствие объекта правового регулирования или субъекта договорных отношений, если нет правопреемства (подпункт «ж» статьи 21 Закона города Москвы);

10) принятие федерального закона, которому противоречат положения договора (подпункт «з» статьи 21 Закона города Москвы);

11) рекомендации Министерства иностранных дел Российской Федерации или Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации (пункт 2 статьи 14 Закона Чеченской Республики);

15) инициатива высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации (пункт 3 статьи 14 Закона Чеченской Республики).

В законах субъектов Российской Федерации перечень основания прекращения действия договоров, как правило, является закрытым. Вместе с тем в законах города Москвы (пункт «к» статьи 21) и Омской области (пункт 5 статьи 13) закреплены отсылки к иным нормативным правовым актам, в которых могут содержаться основания прекращения действия договоров.

В соответствии со статьей 18 Закона Самарской области основания прекращения действия соглашения определяются как условиями самого соглашения, так и действующим законодательством.

Следует также отметить, что не все из сформулированных в законах субъектов Российской Федерации оснований приостановления и прекращения действия договора (соглашения) следует относить к указанным основаниям. Например, рекомендации Министерства иностранных дел Российской Федерации или Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, инициатива высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации относятся, скорее, к порядку инициирования приостановления (прекращения) договора (соглашения). Однако основаниями для прекращения (приостановления) действия договора данные действия уполномоченных органов государственной власти быть не могут.

При регламентации процедуры приостановления и прекращения действия договоров (соглашений) в законах субъектов Российской Федерации регулируются также следующие вопросы:

— определяется орган государственной власти субъекта Российской Федерации или должностное лицо, уполномоченные принимать решение о приостановлении и прекращении действия договора;

— устанавливается форма решения о приостановлении и прекращении действия договора;

— регламентируется порядок принятия решения о приостановлении или прекращении действия договора.

Определение органа государственной власти субъекта Российской Федерации или должностного лица, уполномоченных принимать решение о приостановлении и прекращении действия договора (соглашения), как правило, осуществляется с учетом полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации или должностного лица на выражение согласия на обязательность соответствующего договора и (или) в зависимости от вида приостанавливаемого или прекращаемого договора.

Например, согласно пункту 2 статьи 21 и абзаца 2 пункта 3 статьи 22 Закона Архангельской области решение о приостановлении или расторжении договоров Архангельской области принимается в отношении: договоров Архангельской области — главой администрации Архангельской области; соглашений Архангельской области, заключаемых от имени Архангельского областного Собрания депутатов, — Архангельским областным Собранием депутатов; соглашений Архангельской области, заключаемых от имени администрации Архангельской области, — администрацией Архангельской области; соглашений Архангельской области, заключаемых от имени исполнительных органов государственной власти Архангельской области, — руководителями этих исполнительных органов государственной власти Архангельской области; соглашений Архангельской области, заключаемых от имени избирательной комиссии Архангельской области, — избирательной комиссией Архангельской области; соглашений Архангельской области, заключаемых от имени Уполно-

моченного по правам человека в Архангельской области, — Уполномоченным по правам человека в Архангельской области.

Аналогичный подход применяется в Законе Республики Бурятия при определении органа государственной власти (должностного лица), уполномоченного принимать решение о приостановлении действия договора. Так, согласно части 1 статьи 9, части 2 статьи 21 указанного Закона решения о приостановлении действия договоров и соглашений Республики Бурятия принимаются в отношении:

1) договоров Республики Бурятия — Главой Республики Бурятия;

2) соглашений Республики Бурятия, заключаемых от имени Правительства Республики Бурятия, — Главой Республики Бурятия — Председателем Правительства Республики Бурятия;

3) соглашений Республики Бурятия, заключаемых от имени Народного Хурала Республики Бурятия, — Председателем Народного Хурала Республики Бурятия.

Кроме того, конкретизация субъектов, уполномоченных на принятие решения о приостановлении или прекращении действия договоров, в зависимости от вида договора осуществляется в отношении следующих видов договоров (соглашений): межпарламентские соглашения; межправительственные соглашения; межведомственные соглашения; договоры об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Так, согласно статье 20 Закона города Москвы решение о приостановлении действия межпарламентского соглашения принимает Председатель Думы, решение о прекращении действия межпарламентского соглашения принимает Дума. В отношении межправительственных соглашений в указанной статье установлено, что решение о приостановлении действия межправительственного соглашения принимает Мэр, Дума принимает постановление о прекращении действия утвержденных ею соглашений Правительства по представлению Мэра, Правительство принимает решение о прекращении действия остальных соглашений Правительства. Решение о приостановлении действия договоров города Москвы и соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей принимается Мэром. В отношении межведомственных соглашений определено, что решение о приостановлении действия соглашений, заключенных органами исполнительной власти города Москвы, принимается руководителем соответствующего органа, Мэр решает вопрос о прекращении действия соответствующего соглашения.

Отдельно необходимо обратить внимание на разграничение в Законе города Москвы такого понятия, как «принятие решения о прекращении договора (соглашения)», от утверждения данного решения. В указанном случае решение о прекращении принимается одним уполномоченным должностным лицом, но впоследствии требуется утверждение принятого решения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, соглашения Правительства Москвы, исполнение которых может оказать наиболее существенное влияние на законодательство города, требуют дополнительного контроля со стороны законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Важно отметить закрепление в законах субъектов Российской Федерации гарантий своевременного принятия решений о прекращении и приостановлении действий договоров (соглашений) в случае необходимости. Так, в Законе Кабардино-Балкарской Республики предусмотрено, что глава Кабардино-Балкарской Республики принимает, если это вызывано необходимостью, решение о прекращении или приостановлении действия межправительственных соглашений и договоров Кабардино-Балкарской Республики (часть 2 статьи 41). Как представляется, отмеченный подход к правовому регулированию целесообразен вследствие того, что позволяет высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации реагировать должным образом на нарушения обязательств, которые вытекают из действия договоров, заключаемые на межправительственном уровне.

Кроме того, устанавливаются особенности проведения согласований при решении вопроса относительно прекращения и приостановления действия межведомственных договоров. В частности, прекращение и приостановление таких правовых актов допускается соответствующими органами исполнительной власти по согласованию с заинтересованными органами исполнительной власти и с разрешения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Так, согласно части 5 статьи 41 Закона Кабардино-Балкарской Республики прекращение и приостановление действия межведомственных соглашений и договоров Кабардино-Балкарской Республики производятся соответствующими республиканскими органами исполнительной власти по согласованию с заинтересованными республиканскими органами исполнительной власти и с разрешения Правительства Кабардино-Балкарской Республики.

Оценивая обозначенные варианты правового регулирования субъекта, уполномоченного на принятие решения о приостановлении (прекра-

щении) действия договора, необходимо отметить следующее. Безусловно, наиболее рациональным представляется вариант, при котором орган (должностное лицо), принявшее решение о заключении договора, в случае возникновения предусмотренных законом оснований, приостанавливает или прекращает действие данного правового акта.

Как представляется, целесообразным также является установление специфического порядка приостановления и прекращения действия договора в случае возникновения различных непредвиденных ситуаций, требующих незамедлительного реагирования органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Такой специальный порядок может заключаться, например, в приостановлении высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) действия договора, заключенного законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Необходимо также отметить правовое регулирование субъектами Российской Федерации формы правового акта, содержащего решение о приостановлении и прекращении договора (соглашения). Так, в некоторых субъектах Российской Федерации урегулирован вопрос относительно оформления расторжения договора по взаимному согласию сторон. В частности, предусматривается, что расторжение договора по взаимному согласию сторон осуществляется путем заключения дополнительного соглашения в порядке, предусмотренном для заключения договоров (соглашений) (часть 2 статьи 22 Закона Ненецкого автономного округа, часть 2 статьи 22 Закона Республики Бурятия, пункт 2 статьи 22 Закона Архангельской области). Законом Красноярского края предусмотрено, что расторжение договора Красноярского края, соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенного Губернатором края, по взаимному согласию сторон договора (соглашения) производится путем заключения соответствующего договора (соглашения) о расторжении. К отношениям по проведению переговоров по вопросам расторжения договора (соглашения), заключения договора (соглашения) о расторжении и его вступления в силу применяются положения статей 6–9 данного Закона (часть 7 статьи 11).

Наиболее целесообразным представляется включение в текст закона о договорах субъекта Российской Федерации положения, в соответствии с которым расторжение договоров оформляется правовым актом того же органа и в той же форме, в которой утверждалось заключение данных документов.

Большинство субъектов Российской Федерации не конкретизируют порядок принятия решения о приостановлении или прекращении действия договора. Например, Закон Кабардино-Балкарской Республики определяет, что прекращение и приостановление действия межпарламентских соглашений и договоров осуществляется в соответствии с условиями самих договоров, иными обязательными для участников договора (соглашения), правовыми актами в порядке, установленном Регламентом Парламента Кабардино-Балкарской Республики (часть 6 статьи 41).

Между тем, некоторые законы субъектов Российской Федерации предусматривают, что прекращение или приостановление действия договоров осуществляется в том же порядке, что и при их заключении (пункт 4 статьи 17 Закона Курганской области). Однако в Законе Омской области делается оговорка, в соответствии с которой расторжение договоров, приостановление их действия осуществляется в порядке, установленном для их заключения, если иное не предусмотрено федеральным законодательством (статья 14).

Особое значение в законах большей части субъектов Российской Федерации придается определению последствий приостановления и прекращения действия договоров. Как правило, субъекты Российской Федерации регулируют последствия как приостановления, так и прекращения действия договоров. Однако, например, Закон Самарской области регулирует только последствия приостановления действия соглашений (статья 19).

При регламентации последствий приостановления действия договоров в законах субъектов Российской Федерации, как правило, указывается, что приостановление действия договора, если иное не предусмотрено договором, освобождает сторону от обязательств выполнять договор в течение периода приостановления[671]. В Законе Архангельской области (пункт 3 статьи 21) и Законе Республики Бурятия (часть 3 статьи 21) не конкретизирован срок, на который стороны освобождаются от исполнения обязательств по договору. Указано лишь, что это освобождение носит временный характер.

Вместе с тем в ряде субъектов Российской Федерации данные положения более детализированы. Так, частью 1 статьи 43 Закона Кабардино-Балкарской Республики, частью 2 статьи 16

[671] См.: п. 2 ст. 18 Закона Курганской области; ч. 1 ст. 15 Закона Омской области; ст. 19 Закона Самарской области.

Закона Чеченской Республики установлено, что приостановление действия договора, если договором не предусмотрено иное или не имеется иной договоренности с другими участниками договора, освобождает сторону от выполнения обязательств, вытекающих из этого договора, в течение периода его приостановления в отношениях с теми сторонами, с которыми приостанавливается действие данного юридического документа. В Законе города Москвы содержатся аналогичные положения, и при этом указывается, что данное освобождение от исполнения обязательств по договору носит временный характер (статья 24).

К правовым последствиям прекращения договоров относится, прежде всего, освобождение сторон от исполнения обязательств, предусмотренных договором, если в нем не предусмотрено иное (часть 1 статьи 16 Закона Чеченской Республики, часть 1 статьи 18 Закона Курганской области, статья 42 Закона Кабардино-Балкарской Республики, статья 22 Закона города Москвы, часть 2 статьи 15 Закона Омской области). Кроме того, в ряде законов субъектов Российской Федерации указано, что прекращение действия договоров не влияет на права, обязательства или юридическое положение сторон, возникшие в результате исполнения соглашения, договора до прекращения его действия (статья 42 Закона Кабардино-Балкарской Республики, статья 22 Закона города Москвы). В Законе Чеченской Республики отмечено, что прекращение действия договора, соглашения Чеченской Республики, если в нем не предусматривается иное, освобождает Чеченскую Республику от обязательств, предусмотренных договором (соглашением), и не влияет на ее правовое положение (часть 1 статьи 16). Законом Курганской области установлено, что расторжение договора, если иное не предусмотрено договором, освобождает Курганскую область, орган государственной власти Курганской области от обязательств выполнять договор (соглашение) в дальнейшем и не влияет на права и обязанности, возникшие до его расторжения (пункт 1 статьи 18).

Представляется существенным указание на то, что в период приостановления действия договора определенные субъекты правоотношений должны воздержаться от действий, которые могли бы помешать возобновлению договора. Так, законами Архангельской области (пункт 4 статьи 21) и Республики Бурятия (часть 4 статьи 21) определено, что в период приостановления договоров и соглашений государственные органы субъекта Российской Федерации воздерживаются от действий, которые препятствуют возобновлению договоров и соглашений. В законах города Москвы (статья 24) и Чеченской Республики (часть 3 статьи 16) к таким субъектам отнесены органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Вместе с тем, представляется, что целесообразнее использовать формулировку «государственные органы субъекта Российской Федерации», поскольку она шире по содержанию и включает в себя как органы государственной власти субъекта Российской Федерации, так и иные государственные органы субъекта Российской Федерации.

Законом Кабардино-Балкарской Республики среди субъектов, которые должны воздерживаться от действий, которые могли бы помешать возобновлению действия соглашения, договора наряду с органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики указаны также органы местного самоуправления соответствующих муниципальных образований (часть 2 статьи 43).

Законами отдельных субъектов Российской Федерации затрагиваются такие вопросы, как возможность возобновления действия договоров. Например, решение о возобновлении договора или соглашения принимается государственным органом субъекта Российской Федерации, принявшим решение о приостановлении договора (соглашения), после устранения обстоятельств, послуживших основанием для приостановления (пункт 5 статьи 21 Закона Архангельской области, часть 5 статьи 21 Закона Республики Бурятия, статья 24 Закона города Москвы).

Кроме того, субъектами Российской Федерации решаются иные вопросы, касающиеся прекращения и приостановления действия договоров. Так, возможно указание на то, что обязательным является опубликование официального сообщения о приостановлении и прекращении договоров (соглашений). Например, в Законе Чеченской Республики указано, что решения органов государственной власти Чеченской Республики о прекращении или приостановлении действия заключенных ею договоров, соглашений подлежат официальному опубликованию (статья 17). Законом Кабардино-Балкарской Республики установлено, что официальные сообщения о прекращении или приостановлении действия соглашений и договоров Кабардино-Балкарской Республики публикуются в республиканских официальных изданиях (статья 44).

Некоторыми субъектами Российской Федерации регламентируется обязанность уведомлять органы государственной власти субъектов Российской Федерации о прекращении договоров. Например, в Законе Красноярского края определено, что Губернатор края (уполномоченные им орган или должностное лицо) уведомля-

ет Законодательное Собрание края об одностороннем расторжении договора другой стороной в течение десяти дней со дня поступления Губернатору края уведомления об одностороннем расторжении договора другой его стороной (часть 10 статьи 11).

Представляется важным отметить определение некоторыми субъектами Российской Федерации общего порядка разрешения споров и разногласий, возникающих в результате приостановления и прекращения действия договоров. В частности, в Законе Чеченской Республики указывается, что споры и разногласия, возникающие в ходе реализации договоров с органами государственной власти Российской Федерации, а также споры о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики разрешаются путем согласительных процедур либо в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и Чеченской Республики (часть 4 статьи 16).

В ряде субъектов Российской Федерации определен также момент прекращения действия договора. Например, Законом Красноярского края установлено, что в случае одностороннего расторжения договора Красноярского края, соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенного Губернатором края, со стороны Красноярского края (Губернатора края) действие договора прекращается со дня вступления в силу закона края об утверждении расторжения договора, если иное не предусмотрено самим договором. При одностороннем расторжении договора другой стороной его действие прекращается со дня, определенного этим договором (части 8, 10 статьи 11).

Кроме того, субъектом Российской Федерации также может решаться вопрос о продлении срока действия договора. Например, Законом Самарской области установлено, что продление срока действия соглашения осуществляется путем заключения дополнительного соглашения, являющегося неотъемлемой частью основного соглашения. Решение о заключении дополнительного соглашения принимается Губернатором Самарской области, председателем Самарской Губернской Думы без прохождения процедуры, предусмотренной статьей 8 данного Закона (статья 20).

Резюмируя вышеизложенное, представляется возможным сделать следующие рекомендации, которые могут быть использованы при правовом регулировании порядка приостановления и прекращения действия договоров. В целях регламентации прекращения и приостановления действия договоров, заключаемых от имени органов государственной власти субъектами Российской Федерации, целесообразно выделить отдельную главу, посвященную вопросам прекращения и приостановления действия договоров.

При этом важно установление схожей последовательности действий с учетом некоторой специфики рассматриваемых правовых явлений. Правовое регулирование субъектами Российской Федерации прекращения и приостановления действия договоров (соглашений) следует начать с определения порядка инициирования процедуры прекращения или приостановления. При этом стадия выдвижения инициативы прекращения или приостановления может быть начата как с порядка представления рекомендаций о прекращении или приостановлении действия договоров, так и с порядка внесения предложений о прекращении и приостановлении. Необходимо урегулировать также порядок внесения предложений о прекращении и приостановлении действия договоров.

При правовом регулировании порядка внесения предложений о прекращении действия или приостановлении договоров представляется важным регламентировать следующие основные аспекты: субъекты, уполномоченные на представление предложений о прекращении или приостановлении, и субъект, которому осуществляется представление предложений; требования к содержанию предложения и составу документов, представляемых при внесении предложений; установление общего порядка рассмотрения предложения. Представляемые документы и содержащиеся в них сведения должны обосновывать законность и целесообразность прекращения или приостановления действия договора.

Центральное значение в правовом регулировании прекращения или приостановления договора занимает установление конкретных оснований приостановления и прекращения. Следует отметить важность отсутствия смешения оснований приостановления и прекращения действия договоров, и, соответственно, выделение различных правовых последствий данных действий.

Необходимо урегулировать также следующие вопросы:

1) орган или должностное лицо, уполномоченные принимать решение о приостановлении и прекращении договора;

2) форма решения о приостановлении и прекращении действия договора;

3) порядок принятия решения о приостановлении или прекращении действия договоров.

При этом следует установить, что приостановление действия договора влияет на отношение субъекта Федерации только с теми сторона-

ми договора, с которыми приостанавливается действие данного юридического документа.

Следует поддержать те субъекты Российской Федерации, которые предусматривают обязанность определенных субъектов в период приостановления действия договора субъекта Российской Федерации воздержаться от действий, которые могли бы помешать возобновлению договора. Например, такими обязанными субъектами могут быть органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, юридические и физические лица.

Кроме того, целесообразным представляется правовое регулирование следующих вопросов, касающихся прекращения и приостановления действия договоров:

1) опубликование официального сообщения о приостановлении и прекращении действия договоров;

2) определение общего порядка разрешения споров и разногласий, возникающих в результате прекращения и приостановления исследуемых документов;

3) правопреемство исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении договоров субъекта Российской Федерации;

4) возможность возобновления действия договора;

5) установление момента, с которого договор считается расторгнутым.

В заключение рассматриваемого вопроса важно отметить, что законами некоторых субъектов Российской Федерации урегулированы вопросы правопреемства органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении договоров, заключаемых от органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом, как правило, такое регулирование осуществляется отдельной статьей[72] и только в отношении исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Такими статьями устанавливается, что в случае изменения структуры исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации их права и обязанности по заключенным ими договорам переходят к вновь созданным исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с их компетенцией (статья 20 Закона Архангельской области).

Отдельно следует отметить Закон Республики Бурятия, в котором порядок правопреемства установлен для всех органов государственной власти Республики Бурятия. Статьей 20 Закона закреплено, что в случае изменения наименования и структуры органов государственной власти Республики Бурятия их права и обязанности по заключенным ими соглашениям Республики Бурятия переходят к вновь созданным органам государственной власти Республики Бурятия в соответствии с их компетенцией.

Представляется целесообразным использовать опыт Республики Бурятия и порядок правопреемства по договорам и соглашениям, заключаемым от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации, определять для всех органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

3.5. Порядок учета и хранения договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации

В законах субъектов Российской Федерации преимущественно закрепляются только общие правила учета и хранения договоров. При этом большинство субъектов Российской Федерации вопросы регулирования порядка учета и хранения договоров объединяют в рамках одной статьи[73], но встречается их регламентация и разными статьями[74].

В законах субъектов Российской Федерации при правовой регламентации порядка учета договоров применяется три основных подхода.

Так, ряд субъектов Российской Федерации определяют орган, уполномоченный устанавливать порядок ведения учета договоров. Данным органом государственной власти субъекта Российской Федерации является орган, уполномоченный заключать данный договор. Например, в Законе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры закреплено, что учет договоров и соглашений (заверенных копий, официальных переводов), заключенных органами государственной власти автономного округа, прилагаемых к ним документов: в отношении соглашений, заключаемых органами исполнительной власти автономного округа, — в порядке, определяемом Правительством автономного округа; в отношении соглашений, заключаемых Думой

[72] См.: ст. 20 Закона Архангельской области; ст. 20 Закона Республики Бурятия; ст. 21 Закона Ненецкого автономного округа.

[73] См., например: ст. 18 Закона Архангельской области; ст. 18 Закона Республики Бурятия; ст. 19 Закона Ненецкого автономного округа; ст. 22 Закона Самарской области; ст. 15 Закона Ханты-Мансийского автономного округа — Югры.

[74] См., например, ст. 34, 35 Закона Кабардино-Балкарской Республики.

автономного округа, — в порядке, определяемом Думой автономного округа (статья 15).

В некоторых региональных законах определен непосредственно орган государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный вести учет договоров. При этом субъекты Российской Федерации, как правило, указывают тот орган государственной власти субъекта Российской Федерации, который заключает соответствующий договор (соглашение), либо его структурное подразделение. Так, в соответствии с частью 1 статьи 18 Закона Республики Бурятия договоры и соглашения республики подлежат учету, осуществляемому Администрацией Главы Республики Бурятия. Согласно статье 19 Закона Ненецкого автономного округа договоры Ненецкого автономного округа и соглашения Ненецкого автономного округа, заключаемые Администрацией Ненецкого автономного округа и иными исполнительными органами государственной власти Ненецкого автономного округа, подлежат учету, осуществляемому аппаратом Администрации Ненецкого автономного округа. Учет и хранение соглашений Ненецкого автономного округа, заключенных Собранием депутатов Ненецкого автономного округа, осуществляются Собранием депутатов Ненецкого автономного округа. Учет и хранение соглашений Ненецкого автономного округа, заключенных иными государственными органами Ненецкого автономного округа, осуществляются соответствующими государственными органами.

Отдельно следует обратить внимание, что некоторые субъекты Российской Федерации указывают как орган государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный регламентировать порядок ведения учета договоров, так и орган государственной власти субъекта Российской Федерации, наделенный полномочиями на ведение учета договоров. Так, в Законе Самарской области определено, что учет и хранение подлинника соглашения Самарской области и соглашения, заключенного Правительством Самарской области, осуществляется уполномоченным органом в порядке, установленном Губернатором Самарской области (часть 1 статьи 22). Хотя для соглашений, заключаемых от имени Самарской Губернской Думы, в Законе определен только субъект, уполномоченный определять порядок ведения учета соглашений. Согласно части 2 статьи 22 указанного Закона учет и хранение подлинника соглашения, заключенного Самарской Губернской Думой, осуществляется в порядке, установленном председателем Самарской Губернской Думы.

В Законе Архангельской области применяется аналогичный подход. В соответствии с пунктом 1 статьи 18 Закона Архангельской области договоры и соглашения Архангельской области, указанные в пунктах 1, 1^1, 3 и 4 статьи 4 данного Закона, подлежат учету, регистрации и хранению администрацией Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области. К таким договорам, заключаемым органами государственной власти Архангельской области, относятся:

1) договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Архангельской области;

2) договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Архангельской области и органами государственной власти Ненецкого автономного округа;

3) договоры об основах отношений между органами государственной власти Архангельской области и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

4) учредительные договоры ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации;

5) договоры об основах отношений между органами государственной власти Архангельской области и органами местного самоуправления муниципальных образований;

6) договоры об основах отношений между органами государственной власти Архангельской области и объединениями муниципальных образований;

7) соглашения Архангельской области, заключаемые от имени Правительства Архангельской области;

8) соглашения Архангельской области, заключаемые от имени исполнительных органов государственной власти Архангельской области.

Кроме того, в соответствии с пунктами 2—5 статьи 18 Закона Архангельской области договоры и соглашения Архангельской области соглашения Архангельской области, заключаемые от имени Архангельского областного Собрания депутатов, подлежат учету и регистрации в порядке, установленном Архангельским областным Собранием депутатов; соглашения Архангельской области, заключаемые от имени Архангельского областного Собрания депутатов, подлежат учету и регистрации в порядке, установленном избирательной комиссией Архангельской области; соглашения Архангельской области, заключаемые от имени Уполномоченного по правам человека в Архангельской области, подлежат учету и регистрации в порядке, установленном Уполномоченным по правам человека в Архангельской области; соглашения Архангельской области, заключаемым от имени контрольно-счетной палаты Архангельской облас-

ти, подлежат учету и регистрации в порядке, установленном контрольно-счетной палатой Архангельской области.

Ввиду особенностей ведения учета документации в каждом органе государственной власти субъекта Российской Федерации представляется наиболее целесообразным в законах субъектов Российской Федерации указывать орган государственной власти субъекта, уполномоченный регламентировать порядок ведения учета соответствующих договоров (соглашений).

В законах субъектов Российской Федерации, как правило, закрепляется обязанность регистрации договоров и присвоения соответствующего регистрационного номера договору, а также включению его в реестр[75]. Отдельно следует отметить Закон Омской области, в котором указана необходимость включения договоров в реестр договоров и соглашений Омской области, однако не закрепляется обязанность регистрировать указанные договоры (пункт 1 статьи 5 Закона Омской области).

Кроме того, следует обратить внимание на Закон Чеченской Республики, в котором закреплен перечень договоров, подлежащих государственной регистрации. В соответствии с частью 1 статьи 9 указанного Закона подлежат обязательной государственной регистрации в соответствии с действующим Законодательством Российской Федерации и Чеченской Республики:

1) соглашения Чеченской Республики с зарубежными партнерами в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

2) договоры и соглашения Чеченской Республики с органами государственной власти Российской Федерации;

3) договоры и соглашения Чеченской Республики с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, данный Закон дифференцирует договоры (соглашения), указывая лишь часть из них, которые подлежат государственной регистрации.

В законах субъектов Российской Федерации также закрепляется, что порядок ведения реестра договоров устанавливается соответствующим органом государственной власти субъектов Российской Федерации. Как правило, порядок ведения реестра договоров регламентируется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (пункт 1 статьи 18 Закона Архангельской области, часть 1 статьи 18 Закона Республики Бурятия, часть 2 статьи 5 Закона Омской области). Кроме того, в ряде законов субъектов Российской Федерации указано, что ведение реестра осуществляется уполномоченным органом. Так, согласно части 2 статьи 9 Закона Чеченской Республики ведение реестра всех договоров и соглашений, заключенных Чеченской Республикой, а также хранение их подлинников осуществляется органом, уполномоченным Главой Чеченской Республики.

Представляется, что регистрация договоров является обязательным элементом учета договоров. В связи с этим необходимо включать в закон субъекта Российской Федерации положения, определяющие орган государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный определять порядок регистрации и ведения реестра договоров.

При правовой регламентации хранения договоров в законах субъектов Российской Федерации применяется три основных подхода.

Ряд субъектов Российской Федерации определяют непосредственное место хранения подлинников договоров. Согласно частям 2, 3 статьи 18 Закона Республики Бурятия оригиналы договоров Республики Бурятия и соглашений Республики Бурятия, заключенных от имени Правительства Республики Бурятия, хранятся в Администрации Главы Республики Бурятия, оригиналы соглашений Республики Бурятия, заключенных от имени Народного Хурала Республики Бурятия, хранятся в соответствующем подразделении Аппарата Народного Хурала Республики Бурятия. В Законе Ненецкого автономного округа также указаны органы государственной власти, принимающие на хранение оригиналы договоров. В абзаце 2 части 1 статьи 19 данного Закона указано, что оригиналы договоров Ненецкого автономного округа и соглашений Ненецкого автономного округа, заключенных Администрацией Ненецкого автономного округа и иными исполнительными органами государственной власти Ненецкого автономного округа, хранятся в аппарате Администрации Ненецкого автономного округа. В соответствии с частями 2, 3 статьи 19 указанного Закона хранение соглашений Ненецкого автономного округа, заключенных Собранием депутатов Ненецкого автономного округа, осуществляется Собранием депутатов Ненецкого автономного округа, хранение соглашений Ненецкого автономного округа, заключенных иными государственными органами Ненецкого автономного округа, — соответствующими государственными органами.

Следует выделить Закон города Москвы, в котором определен не конкретный орган, ответственный за хранение подлинников договоров, а указано, что стороны, подписавшие договор

[75] См., например: п. 1 ст. 18 Закона Архангельской области; ч. 1 ст. 18 Закона Республики Бурятия; ч. 1 ст. 19 Закона Ненецкого автономного округа; ч. 1, 2 ст. 9 Закона Чеченской Республики.

или соглашение, обмениваются подлинниками текстов, передают текст документа на хранение соответствующему депозитарию (статья 12). При этом в статье 28 указанного Закона определены функции депозитария.

Часть субъектов Российской Федерации, указывая определенный орган государственной власти, ответственный за хранение договоров, закрепляют также отсылочную норму к положениям, регламентирующим порядок хранения подлинников нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации. Например, в соответствии с частью 1 статьи 35 Закона Кабардино-Балкарской Республики подлинники (заверенные копии) соглашений и договоров Кабардино-Балкарской Республики (экземпляры соглашений, договоров Кабардино-Балкарской Республики) хранятся в ведомственных архивах (архиве) органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики в порядке, установленном для хранения подлинников нормативных правовых актов Кабардино-Балкарской Республики. Согласно пункту 3 статьи 16 Закона Курганской области подлинники договоров, заключенных Курганской областной Думой, Правительством Курганской области, иными исполнительными органами государственной власти Курганской области самостоятельно от своего имени, хранятся в порядке, установленном для хранения подлинников текстов нормативных правовых актов органов государственной власти Курганской области.

Некоторые субъекты Российской Федерации, не указывая конкретный орган, ответственный за хранение договоров, закрепляют положения, в соответствии с которыми договоры хранятся в порядке, определяемом соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Так, Законом Ханты-Мансийского автономного округа — Югры установлено, что хранение и учет договоров и соглашений, хранение подлинников договоров и соглашений (заверенных копий, официальных переводов), заключенных органами государственной власти автономного округа, прилагаемых к ним документов и их учет осуществляются в отношении соглашений, заключаемых органами исполнительной власти автономного округа, — в порядке, определяемом Правительством автономного округа; в отношении соглашений, заключаемых Думой автономного округа, — в порядке, определяемом Думой автономного округа (статья 15).

Отдельно следует отметить Закон Самарской области, в котором применяется как второй, так и третий из проанализированных подходов в зависимости от того, кем заключен договор. Так, согласно частям 1, 2 статьи 22 указанного Закона учет и хранение подлинника соглашения Самарской области и соглашения, заключенного Правительством Самарской области, осуществляется уполномоченным органом в порядке, установленном Губернатором Самарской области, учет и хранение подлинника соглашения, заключенного Самарской Губернской Думой, осуществляется в порядке, установленном председателем Самарской Губернской Думы.

Подводя итог, следует отметить, что в региональном законодательстве при регламентации вопросов хранения договоров представляется целесообразным определять место их хранения и орган государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственный за хранение соответствующих договоров.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Целью заключения договора, в первую очередь, должно быть содействие эффективной реализации публичных полномочий, которыми наделен соответствующий орган. Достижение указанной цели становится возможным только при условии наличия в региональном законодательстве строго очерченных рамок для субъектов договорной деятельности в данной области общественных отношений.

С точки зрения формы правового закрепления законодатель субъекта Российской Федерации может избрать один из двух вариантов. В первом случае — это включение норм об особенностях заключения договоров и соглашений от имени органов государственной власти субъекта Российской Федерации в содержание регионального закона о договорах в целом. При этом такое регулирование не должно быть формальным, т. е. состоять только из отсылочных норм к актам подзаконного характера. Во втором случае — может быть принят отдельный закон субъекта Российской Федерации, посвященный именно порядку и особенностям заключения, исполнения, прекращения и т. д. данных видов договоров.

Независимо от избранной региональным законодателем формы правового закрепления в законе субъекта Российской Федерации должны быть отражены следующие вопросы:

1) определены виды договоров (соглашений), которые могут заключаться от имени органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) разграничен предмет договора в зависимости от того, какой орган государственной власти субъекта Российской Федерации выступает стороной договора;

3) обозначены основные стадии заключения договора;

4) установлены единые общие требования к форме и структуре договоров, порядку их согласования, утверждения (в случае необходимости), учету заключенных договоров;

5) определен порядок внесения изменений в договоры;

6) урегулированы основания и порядок прекращения и приостановления действия договоров;

7) определен порядок учета и хранения договоров.

При регулировании порядка заключения договоров и соглашений важно определить:

— орган (должностное лицо), который может выступать с инициативой заключения конкретного вида договора;

— порядок разработки и согласования проекта договора;

— механизмы подписания и утверждения (в случае необходимости) договора;

— способы регистрации и порядок официального опубликования договоров (соглашений).

В закон субъекта Российской Федерации обязательно должны быть включены положения об обеспечении исполнения договоров, как правовые гарантии своевременного и надлежащего исполнения договоров для сторон.

В процессе правовой регламентации порядка внесения изменений в договоры (соглашения), заключаемые от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации, необходимо закрепить форму принятия изменений договоров, а также определить юридическую силу акта, которым вносятся изменения. Отдельно в законе субъекта Российской Федерации целесообразно закрепить положения, устанавливающие, в каком порядке принимаются указанные изменения. Важным представляется включение в закон субъекта Российской Федерации положений о присоединении к уже действующим договорам. Это позволит вовлечь в договорные отношения большее количество участников в целях реализации ими публичных полномочий в области социальной политики, экономики, культуры и т. д., без прохождения ими дополнительных процедур по согласованию и утверждению соответствующего договора.

Стоит также серьезное внимание уделять вопросам прекращения и приостановления действия договоров (соглашений). Центральное значение в правовом регулировании прекращения или приостановления договора занимает установление конкретных оснований приостановления и прекращения. При этом важно законодательно разграничить основания приостановления и прекращения действия договоров и правовые последствия данных действий.

Необходимо урегулировать также следующие вопросы:

— орган или должностное лицо, уполномоченные принимать решение о приостановлении и прекращении;

— форму решения о приостановлении и прекращении действия договора;

— порядок принятия решения о приостановлении или прекращении действия договоров;

— необходимость опубликования официального сообщения о приостановлении и прекращении действия договоров, определение общего порядка разрешения споров и разногласий, возникающих в результате прекращения и приостановления исследуемых документов;

— правопреемства органов государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении договоров и соглашений;

— возможности возобновления действия договоров;

— установление момента, с которого договор считается расторгнутым.

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ В ИССЛЕДОВАНИИ

I. Международные правовые акты

1. Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1986. — № 37.— Ст. 772.

2. Венская конвенция о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 марта 1986 г. // Международное публичное право : сб. док. Т. 1. — М. : БЕК, 1996. — С. 87–113.

II. Федеральные правовые акты

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : федер. закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 1. — Ст. 10.

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 1 (ч. 1). — Ст. 21.

5. О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации : федер. закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 2. — Ст. 231.

6. Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации : федер. закон от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ (в редакции от 2 июля 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 51. — Ст. 6286.

7. Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 9 марта 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

8. Об утверждении изменения границ между Ивановской и Нижегородской областями : постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 3 февраля 1994 г. № 236-1 // Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации. — 1994. — № 2. — Ст. 84.

9. Об утверждении изменения границы между городом федерального значения Москвой и Московской областью : постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 13 июля 2011 г. № 347-СФ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 29. — 4356.

10. О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий : постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 924 (в ред. от 11 февраля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 50. — Ст. 5953.

11. Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации Калужской областью и Смоленской областью : постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 730-СФ // Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 1 (ч. 1). — Ст. 188.

12. Об утверждении Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 552 (в ред. от 9 марта 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 31. — Ст. 3293.

13. Об утверждении Соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и правительством Санкт-Петербурга о передаче друг другу осуществления части своих полномочий : распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 763-р // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 20. — Ст. 2845.

14. Об утверждении Соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Советом министров Республики Крым о передаче друг другу осуществления части своих полномочий : распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 октября 2014 г. № 2096-р // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 43. — Ст. 5976.

15. Об утверждении Соглашения между Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации и Правительством Рязанской области о передаче Правительству Рязанской области осуществления части полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов : распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2014 г. № 2529-р // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 51. — Ст. 7484.

16. Об утверждении Соглашения между Федеральным агентством по управлению государственным имуществом и Советом министров Республики Крым о передаче Совету министров Республики Крым осуществления части полномочий в сфере управления федеральным имуществом : распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2014 г. № 1688-р // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 36. — Ст. 4906.

17. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ (в ред. от 20 мая 2002 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3176 (утратил силу).

18. По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 12-П // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 29. —Ст. 3581.

19. По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 29. — Ст. 3117.

III. Правовые акты субъектов Российской Федерации

20. Договор между Республикой Мордовия и Чувашской Республикой о дружбе и сотрудничестве : договор от 7 июня 1999 г. // Известия Мордовии. — 25 июня.

21. Между Новгородской областью Российской Федерации и Люблинским воеводством Республики Польша об экономическом, торговом, научно-техническом и культурном сотрудничестве : договор от 27 сентября 2001 г. // Новгородские ведомости. — 2001. — 10 окт.

22. О взаимодействии по решению социально-экономических вопросов между администрацией Тульской области и органами местного самоуправления муниципального образования Щекинский район : соглашение от 23 января 2007 г. // Тульские известия. — 2007. —21 февраля.

23. О взаимодействии по решению социально-экономических вопросов между администрацией Тульской области и органами местного самоуправления муниципального образования Чернский район : соглашение от 23 января 2007 г. // Тульские известия. — 2007. —21 февр.

24. О договорах (соглашениях) Курганской области : закон Курганской области от 25 марта 2000 г. № 297 (в ред. от 1 марта 2016 г.) // Новый мир. — 2000. — 31 марта.

25. О договорах и соглашениях Архангельской области : закон Архангельской области от 14 марта 2007 г. № 320-16-ОЗ (в ред. от 25 марта 2016 г.) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва. — 2007. — № 16.

26. О договорах и соглашениях города Москвы : закон города Москвы от 28 марта 2001 г. № 11 (в ред. от 7 мая 2014 г.) // Ведомости Московской городской Думы. — 2001. — № 5. — Ст. 45.

27. О договорах и соглашениях Ненецкого автономного округа : закон Ненецкого автономного округа от 28 июня 2010 г. № 38-ОЗ (в ред. от 9 июля 2014 г.) // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. — 2010. — № 11.

28. О договорах и соглашениях Омской области : закон Омской области от 31 декабря 1996 г. № 83-ОЗ (в ред. от 22 февраля 2011 г.) // Омский вестник. — 1997. — 9 янв.

29. О договорах и соглашениях Республики Бурятия : закон Республики Бурятия от 11 мая 2010 г. № 1368-IV (от 21 декабря 2015 г.) // Бурятия. — 2010. — 12 мая.

30. О договорах и соглашениях, заключаемых органами государственной власти и иными государственными органами Красноярского края : закон Красноярского края от 30 января 2004 г. № 6-2076 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. — 2014. — № 4 (632).

31. О договорах и соглашениях, заключаемых органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры : закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 15 ноября 2004 г. № 55-оз (в ред. от 20 февраля 2014 г.) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. — 2004. — № 11. — Ст. 1602.

32. О договорах и соглашениях, регулирующих межрегиональные, международные и внешнеэкономические связи Чеченской Республики : закон Чеченской Республики от 27 ноября 2006 г. № 39-РЗ (в ред. от 14 февраля 2011 г.) // Вести Республики. — 2006. — 9 дек.

33. О дружбе и сотрудничестве между городом Москвой и Республикой Башкортостан : договор от 1 июля 2007 г. // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2007. — № 58.

34. О заключении соглашений об информационном взаимодействии между Правительством Московской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области в сфере градостроительной, инвестиционной деятельности, земельно-имущественных отношений : постановление Правительства Московской области от 8 августа 2013 г. № 599/33 // Информационный вестник Правительства Московской области. — 2013. — № 13.

35. О заключении Соглашения о сотрудничестве и взаимодействии представительных органов местного самоуправления и Законодательного Собрания Тверской области : постановление Законодательного Собрания Тверской области от 7 июня 2001 г. № 753-П-2 // Тверские ведомости. — 2001. — 5 июля.

36. О международных соглашениях и межрегиональных договорах (соглашениях) Кабардино-Балкарской Республики : закон Кабардино-Балкарской Республики от 15 января 2000 г. № 4-РЗ (в ред. от 17 декабря 2013 г.) // Кабардино-Балкарская правда. — 2000. — 26 янв.

37. О принципах сотрудничества в социально-экономической и научно-технической областях между Республикой Мордовия и Саратовской областью : договор от 6 августа 1998 г. // Известия Мордовии. — 8 авг.

38. О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан : договор от 26 июня 2006 г. № 199-ФЗ. — URL:http:tatar.ru/appand20.html.

39. О системе договоров (соглашений) Орловской области : закон Орловской области от 10 ноября 2015 г. № 1865-ОЗ // Орловская правда. — 2015. — 13 нояб.

40. О соглашениях Самарской области и соглашениях (договорах) органов государственной власти Самарской области : закон Самарской области от 9 октября 2007 г. № 102-ГД (в ред. от 10 ноября 2014 г.) // Волжская коммуна. — 2007. — 12 окт.

41. О сотрудничестве : договор между Правительством Республики Хакасия и Правительством Убсу-Нурского аймака Монголии от 19 ноября 2007 г. № 58-д // Вестник Хакасии. — 2007. — № 70.

42. О сотрудничестве администрации Калининградской области Российской Федерации и администрации Каунасского уезда Литовской Республики : договор от 6 февраля 1997 г. № 7 // Калининградская правда. — 1997. — 28 февр.

43. О сотрудничестве Сахалинской Областной Думы (Россия) и законодательного органа штата Аляска (США) : договор от 15 апреля 1997 года // Губернские ведомости. — 1997. — 17 апр.

44. Соглашение между Министерством экономического развития Российской Федерации и Правительством Москвы о сотрудничестве в рамках реализации на территории города Москвы пилотного проекта по сокращению выбросов парниковых газов : соглашение от 23 июня 2015 г. // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2015. — 14 июля.

45. Соглашение между Правительством Москвы и Федеральным агентством связи о сотрудничестве : соглашение от 3 декабря 2015 г. // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2015. — 15 дек.

IV. Монографии, статьи

46. *Иванов В.В.* Внутригосударственная договорная политика в современном конституционном праве России // Российский юридический журнал. — 2007. — № 3. — С. 52–58.

47. *Казанцев М.Ф.* Международные договоры (соглашения) субъектов РФ: конституционно-правовая основа, понятие, виды // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 18. — С. 26–28.

48. *Кутафин О.Е.* Источники конституционного права. — М. : Проспект, 2011. — 352 с.

49. *Праскова С.В.* Договоры между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: опыт и перспективы их использования после 2003 года // Академический юридический журнал. — 2008. — № 4 (34). — С. 14–26.

50. *Смелов С.А.* Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в конституционно-правовых договорных отношениях : дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2008. — 189 с.

51. *Чертков А.Н.* Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации как пространственного предела их территорий // Журнал российского права. — 2009. — № 9. — С. 17–25.

Оглавление

Глава 1. Правовая основа заключения органами государственной власти субъектов Российской Федерации договоров и соглашений

1.1. Компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере заключения ими договоров и соглашений *(Суркова И.С.)* 1

1.2. Структура региональных законов, регулирующих порядок заключения договоров и соглашений от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации *(Иванова Е.Л.)* 11

Глава 2. Предмет и порядок заключения и вступления в силу договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации

2.1. Виды договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации *(Хертуев Р.Ю.)* 12

2.2. Общие требования к договорам (соглашениям), заключаемым от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации *(Иванова Е.Л.)* 16

2.3. Основные стадии заключения договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации *(Иванова Е.Л., Катрич Е.В., Хертуев Р.Ю.)* 18

2.4. Особенности заключения отдельных видов договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации *(Хертуев Р.Ю.)* 25

Глава 3. Исполнение договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации

3.1. Юридическая сила договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации (временное применение договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации), толкование договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации) *(Катрич Е.В)* 26

3.2. Обеспечение исполнения договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации *(Катрич Е.В, Старовойтова Е.И.)* 27

3.3. Внесение изменений в договоры, заключаемые от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации *(Старовойтова Е.И.)* 29

3.4. Порядок прекращения и приостановления действия договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Правопреемство органов государственной власти субъектов Российской Федерации по договорам (соглашениям), заключаемым от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации *(Старовойтова Е.И.)* 30

3.5. Порядок учета и хранения договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации *(Старовойтова Е.И.)* 39

Выводы и рекомендации *(Иванова Е.Л.)* 42

Нормативные правовые акты, использованные в исследовании *(Старовойтова Е.И.)* 44