Договоры в публичном праве

**Правовые основы договорного регулирования В конституционном праве россии В современный период**

Формирование правового демократического государства, развитие федерализма в России обусловили признание в конституционном праве правовой конструкции - договора как формы регулирования общественных отношений. Основой этого явились политические и экономические предпосылки, которые выступили определяющим фактором изменения и расширения сферы общественных отношений.

Коренные преобразования в области развития экономических отношений, в частности, признание разнообразных форм собственности, добросовестной конкуренции, свободы экономической деятельности (ст. 8 Конституции Российской Федерации) породили тенденции повышения роли и значимости договора как правового способа регулирования общественных отношений.

Демократические процессы в развитии политических отношений также обусловили применение договорных отношений. Демократизация процесса управления государственными и общественными делами, децентрализация федеративных отношений предопределили свободу выбора и согласованность действий, определенную самостоятельность в решении вопросов, достижение взаимного интереса и консенсуса в реализации целей. Разделение государственной власти по вертикали, выраженное в разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, основанное на учете волеизьявления сторон, также обусловили применение договора как наиболее приемлемой в современный период формы регулирования отношений между федерацией и её субъектами.

Договор как правовая форма регулирования общественных отношений наиболее адекватна принципу равноправия субъектов Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации. По сравнению с законом, договор в большей степени обеспечивает учет интересов федерации и её субъектов. Достичь консенсуса между ними возможно договорным путем, поэтому децентрализация федеративных отношений расширила сферу применения договора в регулировании федеративных отношений. Сегодня можно отметить появление на практике договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, о сотрудничестве, учредительные договоры и другие.

Таким образом, происходящие в России демократические процессы в политической и экономической сферах предопределили формирование правовой основы для применения договорного регулирования общественных отношений в конституционном праве.

В качестве основной правовой базы договорного регулирования общественных отношений в конституционном праве следует выделить нормы Конституции Российской Федерации. Так, ч. 3 ст. 11 Основного закона допускает разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти посредство договора. Из содержания ч. 2 ст. 65 Конституции Российской Федерации также вытекает правомерность применения договорной формы при принятии нового субъекта в состав Российской Федерации. Часть 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации устанавливает возможность регулирования отношений края, области с входящими в их состав автономными округами не только законом, но и договором между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти соответствующего края, области. Конституционное закрепление возможности изменения статуса субъекта Российской Федерации по взаимному согласию России в соответствии с федеральным конституционным законом, также создает почву для применения договора как одного из способов, обеспечивающих учет воли договаривающихся сторон (ч. 5 ст. 66 Конституции Российской Федерации). Часть 3 ст. 67 Основного закона российского государства предусматривает возможность изменения границ между субъектами федерации с их взаимного согласия. В данном случае не указывается форма достижения такого согласия, но это не исключает, а напротив, предполагает использование договора, поскольку он в большей степени, по сравнению с другими формами, позволяет учесть взаимные интересы договаривающихся сторон.

В качестве конституционной нормы, создающей основу для использования договорной формы регулирования общественных отношений, следует выделить предписания ст. 78 (ч.ч. 2 и 3) Конституции Российской Федерации. Они предоставляют право федеральным и региональным органам исполнительной власти по взаимному соглашению передавать осуществление части своих полномочий.

Правовую основу договорного регулирования общественных отношений в конституционном праве создают и нормы федеральных законов. В частности, ст. 32 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает право органов местного самоуправления по вопросам, не входящим в их компетенцию, регулировать отношения с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, а также с физическими лицами договорным путем. В основном эти отношения регулируются гражданско-правовыми договорами, но это не исключает применение и публичного договора, поскольку не все гражданско-правовые договоры приемлемы для регулирования отношений в области местного самоуправления.

Федеральный закон от 17 декабря 1999 года "Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации" также предусматривает договорную форму регулирования отношений. Так, в соответствии со статьей 5 этого закона учредительным документом ассоциации является учредительный договор, регулирующий вопросы структуры ассоциации, состав, компетенцию, порядок формирования руководящих, исполнительных и контрольно-ревизионных органов, порядок принятия решений, сроки их полномочий.

Федеральный закон от 24 июня 1999 года "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации", устанавливая порядок разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, определяет договор как правовую форму разграничения предметов ведения и полномочий между ними.

Признание договора как способа регулирования общественных отношений вытекает и из Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", предусматривающего разрешение Конституционным Судом Российской Федерации дел о соответствии Конституции Российской Федерации договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти её субъектов.

Правовой основой договорного регулирования общественных отношений является и региональное законодательство. Так, Конституция Республики Бурятия содержит несколько статей, создающих основу для договорной формы регулирования общественных отношений. В частности, на основании ст. 68 Республика Бурятия вправе на определенный срок добровольно делегировать отдельные свои полномочия федеральным органам государственной власти на основе Федеративного договора и специального соглашения. Конституционный Суд Республики Бурятии разрешает дела о соответствии Конституции Республики Бурятия не только законов и других нормативных правовых актов, установленных республиканским законом о Конституционном Суде, но и межреспубликанских и межрегиональных договоров и соглашений (ст. 68 Конституции Республики Бурятия).

Устав Иркутской области предусматривает регулирование отношений между областью и входящим в её состав Усть-Ордынским Бурятским автономным округом законами, а также договорами (соглашениями) между органами государственной власти области и органами государственной власти автономного округа (ч. 2 ст. 6 Устава Иркутской области). В соответствии с федеральным законодательством на основе договора определяются вопросы территориальных взаимоотношений Усть-Ордынского Бурятского автономного округа с Иркутской областью (ч. 1 ст. 18 Устава Иркутской области). Договоры (соглашения) области входят в нормативную правовую систему области (ч. 1 ст. 20 Устава Иркутской области), а ратификация и денонсация договоров, заключенных от имени области, отнесены к полномочиям Законодательного собрания области (п. "с" ч. 4 ст. 26 Устава Иркутской области). На основании ч. 2 ст. 53 Устава органы государственной власти области определяют условия, порядок и форму взаимодействия с органами местного самоуправления на основе закона или договора. Закон Иркутской области "О законах и иных областных нормативных правовых актах" относит договор к особому виду нормативного правового акта, заключаемого от имени области (ч. 6 ст. 4 указанного закона).

Применение договора также предусмотрено Законом Иркутской области "О статусе областного центра Иркутской области". Так, п. 6 ст. 1 этого закона допускается регулирование посредством договоров отношений между органами государственной власти области и органами городского самоуправления, возникающих в связи с осуществлением городом функции областного центра, если эти отношения не урегулированы законодательством.

На договорной основе органы государственной власти области могут передавать свои полномочия, необходимые для осуществления городом функции областного центра, органам городского самоуправления (ч. 2 ст. 3).

Закон Иркутской области "О местном самоуправлении в Иркутской области" предоставляет право муниципальным образованиям заключать договоры о сотрудничестве. Закон определяет основные цели их заключения - координация деятельности муниципальных образований, эффективное решение задач местного значения и осуществления прав граждан на местное самоуправление, обеспечения взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти области, повышения взаимного контроля и ответственности органов местного самоуправления и органов государственной власти области (ст. 21). Из приведенной нормы видно, насколько широко законодатель определил основу для применения договорных отношений на практике.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления также предусматривают возможность применения договоров (сог-лашений) для регулирования общественных отношений. К примеру, ч. 1 ст. 29 Устава городского самоуправления в городе Иркутске устанавливает регулирование взаимоотношений городской Думы с органами государственной власти области не только на основе федеральных и региональных законов, но и договоров (согла-шений), заключенных между органами государственной власти и органами городского самоуправления.

Органам территориального общественного самоуправления, имеющим совпадающую территорию, предоставляется право заключать договоры о разграничении полномочий между ними, а также использовать договорную форму для регулирования отношений по вопросам, относящимся к их компетенции (ст. 69). Взаимоотношения органов городского самоуправления с органами государственной власти области строятся не только в соответствии с законодательством, но и принятыми договорами и соглашениями, в том числе и по разграничению полномочий ( ст. 71). Мэру города по согласованию с городской Думой предоставляется право заключать договоры и соглашения с органами местного самоуправления других муниципальных образований (ч. 1 ст. 72 Устава городского самоуправления в городе Иркутске).

Таким образом, анализ федерального и регионального законодательства, а также нормативных правовых актов органов местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что договор как способ регулирования общественных отношений получил широкую правовую основу для реального применения его на практике. Договор в конституционном праве вышел на арену общественной жизни и, в сочетании с классическими способами регулирования общественных отношений, дает возможность достичь консенсуса, пойти на компромисс, найти взаимопонимание. Думается, что сфера применения договоров (соглашений) в конституционном праве будет расширяться. И это не случайно, поскольку в демократическом государстве процесс управления должен быть основан на гармонизации и генерализации интересов, обеспечивающих эффективное решение возникающих проблем.