

ПЕРИОДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
О ГРАЖДАНСКИХ ПРАВАХ

ГРАЖДАНИН ПРАВО



И

Индекс 79800

✓ Принцип верховенства права:
некоторые проблемы теории и практики

✓ Независимость судебной власти
(независимость судей) в России
и Германии

✓ Необходимость регулирования
нормами права общественных
отношений в социальных интернет-сетях

1' 2015

18+

В НОМЕРЕ

ДЕМОКРАТИЯ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

М.В. Пресняков

Пределы правотворческой компетенции субъектов РФ... 3

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Е.В. Скурко

Принцип верховенства права:

некоторые проблемы теории и практики 16

ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

Г.Б. Романовский

Правовое регулирование медицинской стерилизации... 23

ОБРАЗОВАНИЕ: РЕФОРМА И ОПЫТ

С.Н. Братановский, С.А. Кочерга

Принципы государственной политики
и правового регулирования

в сфере образования Российской Федерации 38

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

А.А. Рёрихт

Независимость судебной власти

(независимость судей) в России и Германии 49

СЕМЕЙНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

О.В. Романовская

О правосубъектности семьи 60

АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ ПРАВОПОРЯДОК

Е.В. Артемьев

Ограничения в проведении независимой

антикоррупционной экспертизы правовых актов 70

Генеральный директор
ООО «НОВАЯ
ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА»

КАРПОВИЧ
Владимир
Дмитриевич

Главный редактор
ПОПОВ
Алексей
Александрович

Редакционный совет
В. ГРЕБЕННИКОВ
О. ДУБОВИК
В. КАРПОВИЧ
Н. КЛЁН
П. ЛАХНО
С. МОГИЛЕВСКИЙ
Г. ИВЛИЕВ
Б. ТАНГИЕВ

НАЛОГИ И СБОРЫ

О.И. Долгополов

Особенности предмета правового регулирования
возмещения убытков,
причиненных налоговыми органами 74

ОХРАНА ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

А.А. Лейба

Необходимость регулирования
нормами права общественных отношений
в социальных интернет-сетях 86

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

Н.Е. Лысенко

Конституционно-правовые идеи М.М. Сперанского
и его роль в становлении
русской государственности и права 92

ВНИМАНИЕ!

Информацию о журнале «Гражданин и право»
Вы найдете на нашем сайте: <http://www.grajdaninipravo.ru>
e-mail: gip-npk@mail.ru

*Присланные в редакцию материалы не рецензируются и не возвращаются.
Редакция ведет рубрику «Отвечаем на вопросы читателей» по наиболее
актуальным и злободневным темам, не вступая в переписку с читателями.
Точка зрения авторов публикаций не всегда совпадает
с точкой зрения редакции.*

*При использовании опубликованных материалов журнала
«Гражданин и право» ссылка на него обязательна.*

*Полное или частичное воспроизведение, в том числе электронными СМИ,
а также размножение каким-либо способом материалов, опубликованных
в настоящем издании, допускаются только с письменного разрешения
редакции журнала.*

Адрес редакции: 119602, Москва, Мичуринский пр-т,
Олимпийская деревня, д. 16, оф. 3

ООО «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА». Тел./факс: 8 (495) 437-79-49

Подписано в печать 26.12.2014

Формат 70x108 1/16. Офсетная печать. Тираж 500 экз. Заказ №
Отпечатано в ОАО «Можайский полиграфический комбинат».

143200, г. Можайск, ул. Мира, 93.

Сайт: www.oaompk.ru. Тел.: (495) 745-84-28, (49638) 20-685

© «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА», 2015

Редакционная коллегия

В. КАРПОВИЧ

А. ПОПОВ

И. ШВАРЦЕР

Б. ТАНГИЕВ

Компьютерная верстка

А. КРАСНОВСКАЯ

Е. КАМЕННАЯ

Художественный

редактор

Е. ГРИБОВ

Секретарь редакции

И. КЛОЧКОВА

Пределы правотворческой компетенции субъектов РФ по вопросам совместного ведения

М.В. Пресняков,

профессор кафедры гражданского процесса, трудового и экологического права Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина (г. Саратов), доктор юридических наук, кандидат философских наук

Необходимость вторичного «постконституционного» разграничения полномочий по предметам совместного ведения

В специальной литературе неоднократно отмечалось, что разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Федерации непосредственно в тексте Основного закона проводится весьма фрагментарно. Это не является каким-то юридическим дефектом Конституции РФ, поскольку любому специалисту в данной сфере совершенно очевидно, что исчерпывающим образом разграничить полномочия федерального центра и субъектов Федерации на уровне Основного закона просто невозможно.

Даже если предпринять попытку выполнить эту колоссальную работу, вскоре наверняка возникнут новые сферы общественных отношений, требующих правового регулирования, и система разграничения предметов ведения потребует корректировки. Отсюда следует, что подобная система должна быть адаптивной. Поэтому помимо прямого отнесения тех или иных сфер правового регулирования к ведению Российской Федерации или ее субъектов (либо к совместному ведению) Конституция РФ должна содержать механизм текущего разграничения нормотворческих полномочий.

Особая востребованность наличия подобного механизма существует в тех сферах общественных отношений, которые, согласно Конституции РФ, отнесены к предметам совместного ведения. По сути, выделение предметов совместного ведения диктует необходимость дальнейшего «вторичного», или «производного», разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. Указание в ст. 76 Конституции РФ, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, не снимает этой задачи.

Концепция «опережающего нормотворчества» субъектов Российской Федерации

Исходя из буквальной формулировки ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения должны приниматься в со-

ответствии с федеральными законами. В связи с этим еще в конце XX столетия в конституционно-правовой доктрине и практике конституционного судопроизводства возникла проблема так называемого опережающего нормотворчества, которая сводилась к вопросу: могут ли субъекты принимать свои законы и иные нормативно-правовые акты по предметам совместного ведения при отсутствии федерального закона, регулирующего соответствующие отношения?

Так, например, по мнению А.Н. Лебедева, используемое в ч. 2 ст. 76 Конституции РФ «словосочетание “принимаемые в соответствии с ними” (федеральными законами) обозначает и временную последовательность — сначала принимается закон, а лишь потом в соответствии с ним (или по согласованию с ним) иной правовой акт»¹.

Сходным образом С.Л. Сергеевнин отмечал: «Буквальное толкование рассматриваемой статьи Конституции Российской Федерации не допускает “опережающего” нормотворчества субъектов Российской Федерации. Это связано с тем, что нормы, закрепляющие компетенцию государства, государственных образований, государственных органов и должностных лиц, основаны на разрешительном принципе правового регулирования. Суть его сводится к тому, что перечисленным субъектам, в отличие от граждан, разрешено лишь то, что прямо предписано»².

Между тем не следует забывать, что в этот период времени федеральное законо-

дательство во многих сферах находилось лишь в стадии формирования. Например, в связи с переходом к новым экономическим отношениям остро стояла проблема реформирования (а вернее, формирования «с нуля») земельного права. В такой ситуации законодательство субъектов было весьма востребовано. Как справедливо отмечается в специальной литературе, «запрет регулирования в случае отсутствия федерального закона мог бы привести к большим пробелам в законодательстве, особенно в переходный период, когда в России должна была создаваться новая правовая система, а взгляды Президента и Федерального Собрания, особенно Государственной Думы, едва ли совпадали»³. В этой связи неудивительно, что Конституционный Суд РФ легитимировал опережающее нормотворчество регионов.

В постановлениях от 30 ноября 1995 г. № 16-П⁴, от 1 февраля 1996 г. № 3-П⁵ Конституционный Суд указал, что по смыслу ст. 72, 76 (ч. 2) и 77 (ч. 1) Конституции РФ отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует субъекту Российской Федерации принять собственный нормативный акт, что вытекает из природы совместной компетенции. В постановлении от 30 апреля 1997 г. № 7-П Конституционный Суд РФ даже установил наличие конституционной обязанности у законодателя субъекта Российской Федерации своевременно осуществлять собственное правовое регулирование.

¹ Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 140.

² Сергеевнин С.Л. Субъект Федерации: статус и законодательная деятельность. СПб, 1999. С. 96–97.

³ Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности ст. 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного Постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4969.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного закона Читинской области» // СЗ РФ 1996. № 7. Ст. 700.

В то же время необходимо заметить, что такое отношение к «опережающему нормотворчеству» во многом было продиктовано требованиями текущего момента и объективной слабостью федерального законодательства. В этой ситуации законодательство субъектов Российской Федерации выполняло функцию восполнения пробелов правового регулирования на федеральном уровне. В этой связи многие известные ученые негативно относятся к «опережающему нормотворчеству», полагая, что оно свидетельствует о дефектности федерального законодательства. Так, В.В. Лапаева считает, что «нужна такая концепция толкования соответствующих конституционно-правовых положений, которая полностью исключила бы возможность опережающего нормотворчества субъектов в сфере совместного ведения и ограничила бы их законодательные полномочия лишь конкретизацией принятых федеральных законов»⁶.

Делегированные и собственные правотворческие полномочия

Собственно, именно эта позиция позволяет сформулировать первую проблему, которая существует сегодня в сфере разграничения нормотворческой компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. Как представляется, нормотворческие полномочия субъектов Федерации можно подразделить на две относительно самостоятельные категории — делегированные и собственные.

Под *делегированной компетенцией* в области нормотворчества мы в данном контексте понимаем конкретизацию положений федерального законодательства, о которой говорит В.В. Лапаева. Как правило, такая конкретизация осуществляется на основании и во исполнение федерального закона. Например,

согласно ст. 4 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»⁷, минимальные размеры новых земельных участков, образуемых из земель сельскохозяйственного назначения, могут быть установлены законами субъектов Федерации в соответствии с требованиями земельного законодательства. В некоторых случаях федеральный закон даже обязывает субъекты Российской Федерации осуществить собственное правовое регулирование в той или иной сфере. Например, согласно ст. 6 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁸, должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Федерации. Позиция федерального законодателя очевидна: субъекты Российской Федерации должны принять законы, устанавливающие реестр должностей муниципальной службы.

Сложнее обстоит дело с собственными правотворческими полномочиями субъектов Российской Федерации. Как показывает исследование профессора Университета им. Гумбольдта А. Бланкенагеля, отыскать в тексте Конституции те сферы, в пределах которых регионы могли бы осуществлять собственное нормотворчество без оглядки на федеральный закон, т.е. без специального уполномочения со стороны федерального законодателя, весьма непросто. «Содержащиеся в тексте Конституции исключительные полномочия субъектов во многих случаях игнорируются Федерацией, и практически не было попыток отстаивания этих пол-

⁶ Лапаева В.В. Законодательство об общественных объединениях: правовая концепция разграничения полномочий Федерации и субъектов // Законодательство и экономика. 2002. № 10.

⁷ См.: Российская газета. 2002. 27 июля.

⁸ См.: Российская газета. 2007. 7 марта.

номочий в Конституционном Суде»⁹. Приведем конкретный пример такого отстаивания нормотворческих полномочий, правда не в Конституционном, а в Верховном Суде РФ.

Согласно п. «к» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ, трудовое законодательство относится к предметам совместного ведения, т.е. субъекты Российской Федерации могут осуществлять собственное регулирование соответствующих общественных отношений, если это не противоречит федеральному законодательству. В доктрине трудового права общепризнанной является точка зрения, согласно которой «субъекты Российской Федерации за счет соответствующего бюджета могут устанавливать дополнительные нерабочие праздничные дни, связанные с национальными, религиозными и культурными традициями проживающего населения»¹⁰. Это обосновывается тем, что ТК РФ допускает принятие региональных нормативно-правовых актов, повышающих уровень трудовых прав и социальных гарантий работников. В практической плоскости данный вопрос также считался вполне очевидным, и большое количество субъектов Российской Федерации уже с 90-х годов установили собственные нерабочие праздничные дни. Такие нормативно-правовые акты были приняты, например, в республиках Башкортостан, Адыгея, Бурятия, Калмыкия, Татарстан, Саха (Якутия), Тыва и в некоторых других субъектах РФ.

Дело Дулова

Весной 2011 г. житель Уфы С.К. Дулов обратился в Верховный суд Республики Башкортостан с заявлением о признании Закона РБ в части установления в абз. 3 и 4 п. 1 ст. 1 нерабочими праздничными днями религиозных

праздников Ураза-байрам и Курбан-байрам¹¹.

В обоснование своих требований он указал, что этот закон в оспариваемой части противоречит Федеральному закону «О свободе совести и религиозных объединениях», нарушает его право на труд по дискриминационным, религиозным основаниям, причиняет моральный вред, противоречит абз. 7 п. 2 ст. 1 этого же закона и п. 1 и 2. ст. 3, п. 1 и 2 ст. 4 Закона РБ «О свободе совести и вероисповедания».

Сам истец является атеистом и в праздники Ураза-байрам и Курбан-байрам желает выходить на службу, а в соответствии с ТК РФ работа в выходные и нерабочие праздничные дни запрещается и допускается лишь в исключительных случаях.

Верховный суд Республики Башкортостан отклонил иск, указав, что оспариваемые нормы не снижают, а повышают уровень трудовых прав работников субъекта Российской Федерации, улучшая тем самым их правовое положение.

Не согласившись с данным решением Верховного суда Республики Башкортостан, Дулов обратился в Верховный Суд РФ. Определением Верховного Суда РФ от 31 августа 2011 г. № 49-11-57 были признаны противоречащими федеральному законодательству и не действующими с момента вступления настоящего решения в законную силу абз. 3 и 4 п. 1 ст. 1 Закона Республики Башкортостан от 27 февраля 1992 г. № ВС-10/21 «О праздничных и памятных днях в Республике Башкортостан» (в ред. Закона Республики Башкортостан от 1 марта 2011 г. № 364-з). Сразу оговоримся, что данное решение вызвало настолько широкий общественный резонанс и критику (в том числе и со стороны православной церкви),

⁹ Бланкенагель А. Указ. изд.

¹⁰ Нуртдинова А.Ф. Привлечение работников к сверхурочной работе и работе в выходные и нерабочие праздничные дни // Хозяйство и право. 2005. № 5.

¹¹ Режим доступа: www.gcourts.ru/case/1040496

что оно было отменено по меркам российского судопроизводства практически «молниеносно»¹².

В данном случае мы воздержимся от оценки мотивов Дулова (претензия на лавры Герострата или религиозная нетерпимость), однако удивляет позиция Верховного Суда, который фактически согласился с тем, что подобное регулирование находится в противоречии с конституционным принципом свободы труда. Собственно, если проанализировать названное выше решение Суда, то становится очевидно, что данный вопрос рассматривался *ad abstracto*, т.е. вне связи с защитой конкретного субъективного права¹³.

«Опережающее» и «сопутствующее» нормотворчество субъектов Российской Федерации

В данном случае для нас представляет интерес позиция Верховного Суда РФ относительно возможности принятия субъектом Российской Федерации собственных правовых норм не в порядке «опережающего нормотворчества», а уже при наличии федерального закона (ТК РФ). В частности, Суд отметил, что в силу ст. 72 и 76 Конституции РФ, ст. 1, 2 и 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁴, ст. 6 ТК РФ федеральный законодатель, определяя двухуровневое нормативно-правовое регулирование по предметам совме-

стного ведения Российской Федерации и ее субъектов, действительно предоставляет субъекту Федерации право принять так называемое опережающее законодательство, но лишь в случае, если тот или иной вопрос не урегулирован федеральным законом. После же принятия федерального нормативного правового акта законодательство субъекта Федерации приводится в соответствие с федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации.

Каких-либо норм, предоставляющих субъектам Российской Федерации полномочия устанавливать нерабочие праздничные дни, ни в ст. 6 ТК РФ, которой разграничиваются полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, ни в ст. 106, 107, 112 и 113 ТК РФ, являющихся по своей сути нормами специального регулирования, по мнению Верховного Суда РФ, не усматривается.

Другими словами, Верховный Суд не нашел в тексте федерального закона прямого уполномочия субъекта Российской Федерации осуществлять нормативно-правовое регулирование в данной сфере и не признал за ним наличия собственных правотворческих полномочий. Подобный подход, по всей видимости, отчасти разделяется и федеральным законодателем, поскольку в Государственную Думу РФ был внесен проект закона «О внесении изменений

¹² См.: Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 20-ПВ11 «Об отмене определения Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 31.08.2011 г. и оставлении в силе решения Верховного суда Республики Башкортостан от 27.06.2011, которым отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующими абзацев 3 и 4 п. 1 ст. 1 Закона Республики Башкортостан от 27.02.1992 г. № ВС-10/21».

¹³ Кстати, именно по этой причине Конституционный Суд РФ впоследствии отказал С.К. Дулову в принятии жалобы к рассмотрению (См.: Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1846-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дулова Сергея Константиновича на нарушение его конституционных прав абзацем третьим части первой ст. 112 Трудового кодекса Российской Федерации и п. 7 ст. 4 Федерального закона “О свободе совести и о религиозных объединениях”»).

¹⁴ См.: Российская газета. 1999. 19 октября.

в статью 112 Трудового кодекса Российской Федерации», в котором предлагается на федеральном уровне дополнить ст. 112 ТК РФ «Нерабочие праздничные дни» положением, согласно которому органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные нерабочие праздничные дни своим региональным законодательством. Между тем религиозные праздники (и не только мусульманские) объявлены нерабочими праздничными днями во многих субъектах Российской Федерации. Так, например, согласно Закону Республики Татарстан «О праздничных днях и памятных датах Республики Татарстан» (в ред. Закона РТ от 14 октября 2010 г. № 74-ЗРТ), дни празднования Ураза-байрам и Курбан-байрам также являются нерабочими праздничными днями.

Народным праздником Республики Тыва является Шагаа (Закон Республики Тыва от 12 февраля 1999 г. № 143 «О праздничных днях Республики Тыва»).

Законом Республики Калмыкия от 13 октября 2004 г. № 156-III-З «О праздничных и памятных днях в Республике Калмыкия» предусматривается установление национальных праздников «Цаган Сар», «День рождения Будды Шакьямуни», «Зул». Кстати, наряду с ними в Республике Калмыкия устанавливается также праздничный день — День Казанского кафедрального собора — 4 ноября.

Согласно ст. 2 Закона Республики Бурятия от 23 декабря 2008 г. № 675-IV «О праздничных днях в Республике Бурятия», учитывая сложившиеся исторические традиции в Республике Бурятия, устанавливается нерабочий праздничный день — первый день Нового года по лунному календарю (праздник Белого месяца «Сагаалган»).

В Хакасии принят и действует Закон от 22 февраля 2000 г. № 76 «О празднике “Чыл Пазы”».

Как представляется, следует согласиться с теми авторами, которые полагают, что право субъектов Российской Федерации устанавливать дополнительные нерабочие праздничные дни помимо тех, которые установлены статьей 112 ТК РФ, имеет особое значение в многонациональном и многоконфессиональном государстве, каковым является Россия¹⁵. Для нас важно, что подобное нормативно-правовое регулирование осуществляется субъектами Российской Федерации по предметам совместного ведения самостоятельно без «санкции» со стороны федерального закона. Такое правотворчество является не опережающим, а скорее сопутствующим.

Однако, несмотря на явно надуманный характер доводов С.К. Дулова в рассмотренном выше деле, его обращение четко свидетельствует о недостаточности критерия соответствия регионального нормативно-правового акта федеральному закону для разграничения нормотворческой компетенции Федерации и ее субъектов. Что, собственно, означает конституционная формулировка, согласно которой законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации принимаются в соответствии с федеральным законом? Буквальное понимание данного положения Конституции РФ сводится к принятию регионального акта исключительно «на основании и во исполнение федерального закона», а следовательно, начисто отмечает наличие собственных правотворческих полномочий у субъекта Российской Федерации. Однако и истолкование данной нормы в качестве требования непротиворечия регионального законодательства федеральным законам также мало что дает.

¹⁵ См.: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / Под ред. А.М. Куренного, С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. М., 2007.

Так в приведенном выше примере в Суд мог обратиться работодатель, чье конституционное право на осуществление предпринимательской деятельности установление дополнительного оплачиваемого праздничного дня несомненно ограничивает. Допустимо ли введение таких ограничений законом субъекта Российской Федерации? Кроме того, некоторые сферы общественных отношений хотя и относятся формально к предметам совместного ведения, тем не менее требуют единообразного централизованного регулирования. Все это свидетельствует о необходимости определенного механизма «текущего» разграничения правотворческой компетенции Российской Федерации и ее субъектов.

«Текущее» разграничение правотворческих полномочий по предметам совместного ведения

Конституционную основу такого механизма можно усмотреть в положениях ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, согласно которой разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Однако в принятом впоследствии Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ данная конституционно-правовая формула претерпела существенную модификацию. Так, согласно ч. 5 ст. 1 названного закона, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется Конституцией РФ, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов

ведения и полномочий, заключенными в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

Таким образом, федеральный законодатель расширил перечень актов, которыми может осуществляться разграничение полномочий, в том числе в правотворческой сфере, за счет включения в него федеральных законов. Причем статья 5 данного закона предусмотрела, что договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, действующие на день вступления в силу Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, подлежат утверждению федеральным законом в течение двух лет со дня вступления в силу указанного закона. Как справедливо отмечается в специальной литературе, с принятием Федерального закона от 4 июля 2003 г. федеральный закон легитимно становится «приоритетной формой разграничения полномочий в пределах конституционно установленных предметов ведения», а договор — исключительной формой¹⁶.

Предусмотренная изначально Конституцией РФ договорная форма текущего разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами вызвала достаточно серьезную критику в доктрине конституционного права и, в конечном счете, не подтвердила свою собственную жизнеспособность. Как отмечалось в специальной литературе, «федеральному законодателю пока не удалось предложить механизм, препятствующий использованию договора в качестве инструмента присвоения отдельными субъектами Федерации льгот и привилегий; минимизировать допустимые основания заключения договоров; предусмотреть гарантии защиты прав и интересов иных субъек-

¹⁶ См.: Черепанов В.А. Федеративная реформа в России. М., 2007. С. 178.