

2. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО (СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.02)

2.1. ДОГОВОРНЫЕ ИСТОЧНИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

*Кочев Владимир Александрович, д-р юрид. наук.
Должность: профессор. Место работы: Пермский
государственный национальный исследовательский
университет. Подразделение: кафедра
конституционного и финансового права. E-mail:
kochevvladimir@mail.ru*

*Ромашов Павел Андреевич, канд. юрид. наук.
Должность: доцент. Место работы: Пермский
государственный национальный исследовательский
университет. Подразделение: кафедра
конституционного и финансового права. E-mail:
romashov059@gmail.com*

Аннотация: В статье дается понятие договорный источник права, обосновывается широкий подход к пониманию договоров, как источников конституционного права, определяются их основные виды, осуществляется классификация по субъектному составу (международные, внутригосударственные и региональные), предложен авторский подход решения вопроса о соотношении Конституции РФ, федеральных законов и международных правовых актов, в том числе решения ЕСПЧ.

Ключевые слова: договорный источник конституционного права, международный договорный источник конституционного права, внутригосударственный договорный источник конституционного права, Конституция, федеральный закон, международный договор РФ, общепризнанный принцип и норма международного права.

THE CONTRACTUAL SOURCES OF CONSTITUTIONAL LAW

Kochev Vladimir Alexandrovich, Dr of law. Position: Professor. Place of employment: Perm State national research University. Department: constitutional and financial law chair. E-mail: kochevvladimir@mail.ru

Romashov Pavel Andreevich, PhD at law. Position: Associate professor. Place of employment: Perm State national research University. Department: constitutional and financial law chair. E-mail: romashov059@gmail.com

Annotation: The article gives the concept of contractual sources of law, a broad approach to understanding the contractual sources of constitutional law is given, their basic forms are defined, classification by types (international, domestic and regional) is carried out. An author's approach is proposed to address the issue of the correlation between the Constitution of federal legislation, on the one side, and international legal acts, including the decision of the European Court of Human Rights, on the other side.

Keywords: contractual sources of constitutional law, international contractual sources of constitutional law, domestic contractual sources, regional contractual sources of constitutional law, the Constitution, federal laws, international treaties of the Russian Federation, generally recognized principles and norms of international law.

Под договорными источниками конституционного права (КП) следует понимать двухсторонние (многосторонние) правовые акты (соглашения) с нормативным содержанием, которые утверждаются уполномоченными сторонами (субъектами конституционного права). Данные договоры не редко именуется как нормативные. И это вполне оправдано, так как договор всегда представляет собой решение о создании (изменении или отмене) норм права. В отличие от нормативно-правового акта в общепринятом смысле договор есть акт, принятый на основе общего добровольного соглашения двух или более равноправных сторон (участников), которое гарантировано их взаимными обязательствами. С этой точки зрения договор надлежит рассматривать, на наш взгляд, не как самостоятельную форму права, позиционируемую наряду с нормативным правовым актом (общепризнанный подход)¹, а как разновидность правового акта (юридический документ), имеющий правоустанавливающее значение.

В отличие от законодательных, договорные акты обладают повышенной легитимностью, так как исходят от двух и более уполномоченных субъектов конституционного права. И в этом их главное отличие от других «обычных» нормативных правовых актов, которые представляют собой решение коллективного или единичного субъекта КП. Здесь уместно подчеркнуть, что непосредственные правовые формы выражения воли народа (например, решения референдума) также могут рассматриваться в качестве договорных. Например, в соответствии с доктриной естественного права конституция есть правовое выражение договора, заключенного между гражданами данного государства.²

В литературе дается различная классификация договорных источников конституционного права,³ которая имеет как свои достоинства, так и недостатки.⁴ Наибольшее практическое значение представляет разделение договорных источников на следующие группы.

1. *Международные договоры:* 1.1. двухсторонние и многосторонние международные договоры между РФ и иностранными государствами (межгосударственные договоры РФ); 1.2. договоры между РФ и международными организациями; 1.3. межправительственные соглашения.

2. *Внутригосударственные договоры:* 2.1. Федеративный договор 1992 года (учредительный договор); 2.2. договоры между федеральными органами государственной власти и органами государственной вла-

¹ Байтин М.И., Матузов Н.И., Малько А.В. и др. Теория государства и права. Курс лекций. /Под ред. Н.И. Матузов, А.В. Малько. М., 1997. С. 333.

² Кочев В.А. Конституционное право: учеб. пособие: в 3 ч. / В.А. Кочев: Перм. гос. нац. исслед. ун-т. 2-е изд., перераб. и доп. Пермь, 2017. Ч.1. С. 72.

³ Колюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: курс лекции. М., 2006.; Кочев В.А. Конституционное право: учеб. пособие: в 3 ч. / В.А. Кочев: Перм. гос. нац. исслед. ун-т. 2-е изд., перераб. и доп. Пермь, 2017. Ч.1.; Кутафин О.Е. Источники конституционного права. М., 2002.

⁴ Кутафин О.Е. Источники конституционного права. М., 2002. С. 20-33.

сти субъект ов РФ (далее – договоры между РФ и субъектами РФ); 2.3. соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

3. *Региональные договоры*: 3.1. договоры между субъектами РФ; 3.2. соглашения между органами исполнительной власти субъектов РФ; 3.3. договоры (соглашения) между субъектами РФ и субъектами международных и внешнеэкономических связей зарубежных государств; 3.4. договоры между законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ.

В науке КП не все из вышеназванных договоров (соглашений) рассматриваются в качестве источников КП. В то же время, как самостоятельный международный договорный источник КП рассматриваются общепризнанные принципы и нормы международного права. Действительно, таковые являются в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью правовой системы РФ. Поэтому прежде всего остановимся на ряде связанных с этим вопросов.

Конституция РФ не определяет, в каких формах выражаются общепризнанные принципы и нормы международного права. Не решен однозначно этот вопрос и в науке.⁵ При этом не снят вопрос о том, всегда ли следует связывать названные нормы и принципы с определенными правовыми формами их выражения. Нет единства взглядов и на предмет того, что понимать под общепризнанными принципами и нормами международного права.⁶

В международном праве в качестве общепризнанных принципов рассматриваются *императивные принципы*, облагаемые в правовую форму общим соглашением государств. Считается, что основным источником таких принципов является Устав ООН как многосторонний международный договор.

Согласно ст. 38 Статута Международного Суда ООН допустимо в качестве источников права рассматривать: 1) международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, признанные спорящими государствами; 2) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанный в качестве правовой нормы; 3) общие принципы права, признанные цивилизованными народами; 4) судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву. Отметим – все вышеприведенные нормы определены одним из органов международной организации и, в свою очередь, легитимированы демократическими государствами. Не стоит в стороне и Российская Федерация.

Так, на основе международных правовых актов сформулировано одно из ключевых положений Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации». Согласно абз. 4 п. 1 данного Постановления под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом в целом, отклонение от которых недопустимо.

В рассматриваемом Постановлении дается также определение понятия «общепризнанные нормы международного права». Под ними имеются в виду правила поведения, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом как юридически обязательные (абз.6 п.1). Обратим внимание на то, что Пленум Верховного Суда РФ относит к числу общепризнанных только те императивные нормы международного права, которые *приняты и признаны* международным сообществом в целом.

В качестве источников указанных принципов и норм Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 определяются документы ООН и ее специализированных учреждений (абз.7 п.1). В их числе: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Следовательно, согласно судебной практике общепризнанные принципы и нормы международного права всегда связаны с юридически определенной формой их выражения.

Кроме того, следует иметь в виду, что составной частью правовой системы РФ являются ряд ратифицированных РФ решений Европейского Союза (например, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.) и решения (прецеденты) Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ). Решения этого Суда по конкретным делам нередко основываются на общих принципах и нормах международного права. Такие решения непосредственно воздействуют на структуру права, в том числе КП. Поэтому они справедливо рассматриваются в числе форм источников КП.

В практике ЕСПЧ общие принципы права также находят всеобщее применение, необходимое для заполнения пробелов в правовой системе. Правовое обоснование возможности применения ЕСПЧ общих принципов права содержится в ст. 288 договора о б учреждении Европейского сообщества (в редакции Амстердамского договора о Европейском Союзе 1997 г.). При этом четких критериев для определения указанных принципов до настоящего времени не выработано ни практикой ЕСПЧ, ни международно-правовой доктриной. По признанию П. Пескаторе, сам процесс такого определения носит скорее «интуитивный, пояснительный характер», а судебные решения, ссылающиеся на такие принципы, даже не ставят в предварительном порядке вопрос о законности этой интерпретационной процедуры.⁷

В силу этого, как представляется, международный акт, определивший статус Европейского Суда, действительно следует рассматривать в качестве формы источника КП.

Наряду с этим, к числу источников конституционного права относятся многие международные договоры РФ, которые являются согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью правовой системы РФ. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Данные положения конкретизируются Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

⁵ Капустин А.Я. Понятие и виды источников права Европейского союза // Проблемы права. 2004. №2. С.120.

⁶ Авакьян С.А. Конституционное право России в 2 томах. М, 2006. Т. 1. С. 150.

⁷ Капустин А.Я. Понятие и виды источников права Европейского союза // Проблемы права. 2004. №2. С.117.; Капустин А.Я. Актуальные вопросы международного права. Общие принципы права как источник права Европейского Союза // Вестник РУДН. Юридические науки. 2000. № 1. С. 120.

На страницах отечественных изданий не утихает дискуссия о соотношении по степени юридической силы – Конституции, международных договоров РФ, общепризнанных принципов и норм международного права. Как верно отмечает О.А. Кузнецова, сегодня сложилось три основных подхода: 1) общепризнанные принципы и нормы международного права обладают большей юридической силой, чем международные договоры, но меньшей, чем Конституция РФ. С позиций этого подхода иерархия чешское построение – рассматриваемых источников выглядит следующим образом: Конституция РФ – общепризнанные принципы и нормы международного права – международные договоры; 2) общепризнанные принципы международного права обладают большей юридической силой, чем нормы внутреннего законодательства, в том числе конституционные. Иерархия указанных правовых источников с точки зрения данного подхода такова: общепризнанные принципы международного права – Конституция РФ – международный договор; 3) общепризнанные принципы и нормы международного права как составная часть российской правовой системы уступают в юридической силе Конституции РФ, но при этом они обладают одинаковой юридической силой с международными договорами и им должен отдаваться приоритет перед российскими законами. При этом подходе иерархическая лестница источников выглядит так: Конституция РФ – общепризнанные принципы и нормы международного права – международные договоры РФ. По мнению О.А. Кузнецовой, если учитывать принцип суверенного равенства государств, то конституционным нормам следует отдать приоритет перед международно-правовыми нормами, в том числе общепризнанными.⁸

Такой же позиции придерживается Тиунов О.И., полагающий, что если возникает противоречие между самой Конституцией РФ и нормой международного права, то надо отбросить норму международного права и руководствоваться только Основным Законом. Это продиктовано самим её содержанием, тем, как она сформулирована: если мы отойдем от этого, мы нарушим Конституцию, и этот круг замкнется.⁹

На эти же обстоятельства обращает внимание Б.С. Эбзеев, отмечая, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью её правовой системы, а в рамках этой единой правовой системы нет актов, которые по своей юридической силе стояли бы выше Основного Закона.¹⁰

Анализ приведенных и иных подходов к пониманию соотношения данных источников права приводит авторов к выводам, что научная полемика идет вне реального контекста Конституции РФ. Если же обратиться к «букве», то без особых усилий обнаруживается ряд конституционно значимых обстоятельств.

⁸ Кузнецова О.А. Юридическая сила общепризнанных принципов и норм международного права в российской правовой системе // Юридическая наука и правоприменительная практика. 2009. № 3. С. 4–10.

⁹ Тиунов О.И. Интерпретация норм европейского гуманитарного права в российской правовой системе // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации: сб. статей / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2003. С. 179.

¹⁰ Эбзеев Б.С. Конституция Российской Федерации: прямое действие и условия реализации // Государство и право. 2008. № 7. С. 8.

Во-первых, в Конституции РФ четко определено, что верховенством обладает Конституция. Это не точка зрения, а юридическое требование (ч. 4 ст. 15). Другое дело, ч. 1 ст. 17 Конституции, её буквальный смысл позволяет вывести общепризнанные принципы и нормы международного права на один уровень с Конституцией, если речь идет о правах человека. В Конституции РФ прямо устанавливается: в РФ признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией. Пределы прав и свобод человека и гражданина, а равно их гарантий, определяются в РФ общепризнанными международными принципами и нормами (1-ый критерий) и Конституцией РФ (2-ой критерий). В этом смысле логично утверждать – не все международные договоры РФ, а только договоры, включающие общепризнанные принципы и нормы и Конституция РФ в их связи с правами и свободами суть равнозначные институты, если речь идет об определении имманентных пределов основных прав и свобод. Имманентными являются пределы прав и свобод, установленные Конституцией РФ в соответствии с общепризнанными принципами (нормами) международного права, равно как и пределы прав и свобод, определенные общепризнанным принципом (нормой) международного права, согласованной с Конституцией РФ. И в том, и в другом случае исключена. Если же она возникла, то одностороннее решение недопустимо.

Во-вторых, право Европейского союза часто отождествляется с международным правом. В то же время это совпадающие, но не тождественные понятия. «Международной» составляющей права ЕС являются международные акты, к которым ЕС присоединился. Вместе с тем акты, принятые непосредственно Европейским союзом, не являются международными, у них другой статус. По этой причине последние не имеют в сравнении с Конституцией РФ равной юридической силы, они точно обладают меньшей юридической силой и носят «субконституционный» характер, то есть находятся под Конституцией РФ. Акты Европейского союза не обязывают Конституцию РФ. Вместе с тем акты ЕС обязывают законодателя постольку, поскольку РФ является членом Совета Европы и признала его юрисдикцию и ipso facto юрисдикцию ЕСПЧ в соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней».¹¹

По этой причине авторы исходят из того, что законодатель (не Конституция) должен руководствоваться и правом ЕС, и решениями ЕСПЧ.

В-третьих, нет четкого ответа на вопрос, что выше по юридической силе – акты национальных органов конституционного контроля (надзора) или решения ЕСПЧ. Сторонники одной точки зрения в РФ исходят из того, что если Конституционный Суд РФ принял решение, то оно возводится по юридической силе на уровень Конституции РФ. Любые акты ЕСПЧ как, впрочем, и других межгосударственных органов по защите прав человека, противоречащие этому решению, не признаются действующими на территории Российской Федерации. Именно такую позицию избрал Конституционный Суд. Такого же подхода придерживаются органы конституционного судебного контроля Австрии,

¹¹ Smith, Rhona K.M. *The essentials of Human Rights* / Rhona K.M. Smith, van der Anker. Hodder Arnold, 2005. P. 115.

Германии, Италии. В Соединенном Королевстве, а также в ряде решений Верховного Суда, прямо выносятся на обсуждение вопросы об обязательности решений ЕСПЧ. При этом лорды могли не согласиться с решением последнего. Нидерланды, пожалуй, единственная страна, в которой нормы международного права действуют непосредственно, возглавляя иерархию национальных источников права и превалируя над ними.

Но есть и другая позиция. Ее сторонники рассматривают решения органов конституционного судебного контроля как акты, которые стоят рядом с Конституцией РФ, но имеют с ней различную (по нисходящей) юридическую силу.¹² С этой позиции органы конституционного контроля должны согласовывать свои решения с решениями ЕСПЧ, иных межгосударственных органов. Такая практика сложилась, например, во Франции. Если эти решения диаметрально противоположны, то необходимо искать компромиссный вариант. Как представляется, в таком подходе больше права, чем в первом. Право по сути есть согласие. И если государство именуется правовым, то оно обязано находить согласованные позиции. Именно на таком согласии строится международный и внутригосударственный порядок как, впрочем, и порядок в любом сообществе - в коллективе, группе людей, семье.

В этой связи следует согласиться с А. Фон Богданди, который предлагает заменить вопрос иерархии национальной конституции и международных договоров вопросом взвешивания (балансирования) конституции онных ценностей.¹³ Эта позиция созвучна утверждению К. Хессе. Автор, характеризуя конституционное конформное толкование, отмечал важность принципа практического согласования: смысл толкуемой нормы не должен входить в противоречие, коллизию с другими положениями Основного Закона.¹⁴ Там, где произошла коллизия, недопустимо лишение предмета регулирования каких-либо конституционных положений.

Вместе с тем, как утверждает Ю.О. Надточей, расхождение с позицией ЕСПЧ не стоит приравнивать к отказу государства от исполнения решений Европейского Суда; различие позиций носит в первую очередь аксиологический характер.¹⁵

Также представляется верной позиция судьи Конституционного суда РФ К. В. Арановского, что Конституция РФ и Европейская конвенция по правам человека (ЕКПЧ) друг другу близки, но не вполне совпадают по объему, предмету, и конституционность закона не означает, что его применение не нарушит Конвенцию, как и соблюдение Конвенции не гарантирует ему конституционность. Истолкования допускают варианты, и, если закон в надлежащем истолковании отвечает Конституции, это не каждый раз исключает иные конституционно приемлемые интерпретации. И решение международного суда, принятое с отличиями от одной позиции Конституционного Суда РФ, не означает на-

рушения Конституции РФ при его исполнении, если сама она не преддрекает такое нарушение.

Российская конституционная юстиция может сказать по ним веское, но не решающее слово. Ее акт, мало что меняя в конвенционных последствиях, прибавит к разногласиям в Совете Европы отдельное разногласие между судебными решениями, что вряд ли пойдет на пользу диалогу судов и может ограничить его ресурсы в поддержке верховенства права и защите прав человека в России.

Помимо прочего, достаточно абстрактные формулировки как Конституции РФ, так и ЕКПЧ, допускают возможность их различной интерпретации. И Конституционный суд РФ, и ЕСПЧ не однократно меняли свои правовые позиции при рассмотрении аналогичных дел.¹⁶ Следовательно, и конституционные, и конвенционные толкования вариативны.

В этой связи авторы также подчеркивают, что и Конституционный суд РФ, и ЕСПЧ не должны прерывать режим диалога и поиска тонкой правовой настройки своих правовых позиций, при которых могут быть достигнуты консенсус и компромисс непротиворечивости взглядов на конституционное и конвенционное право. Суды не могут и не должны уничтожать друг друга, тем более в условиях постоянно изменяющегося мира.

Как справедливо отмечает В.Д. Зорькин, Конституция – это не остекленевший текст и не пыльный манускрипт, а живой документ. Закрепленные в ней принципы, прежде всего принципы правового и социального государства, юридического равенства и справедливости, должны гибко и деликатно интерпретироваться и наполняться более богатым конкретным социальным содержанием, соответствующим каждому новому историческому этапу развития. Интерпретация, обеспечивающая одновременно стабильность и динамизм общества. Такой же вывод можно сделать и в отношении конвенционного права. Как подчеркивает А.И. Ковлер, Европейская конвенция по правам человека – это «живой инструмент» (известное дело Тайрера). По этой причине действительно необходимо в дальнейшем развивать идею взаимосвязи обеих правовых систем, исключая отношения господства и подчинения, тем более в условиях имплементации конвенционного права и его субсидиарного характера.

В числе *внутригосударственных договорных источников КП* в литературе чаще всего рассматриваются:

Федеративный договор от 31.03.1992 (учредительный договор). Согласно ч. 4 п. 1 заключительных и переходных положений Конституции Федеративный договор является сложносоставным. Его самостоятельными частями являются:

1) Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами государственной власти суверенных республик в составе РФ,

2) Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами

¹² Кочев В.А. Конституционное право: учеб. пособие: в 3 ч. / В.А. Кочев: Перм. гос. нац. исслед. ун-т. 2-е изд., перераб. и доп. Пермь, 2017. Ч. 1. С. 72.

¹³ Цит. по К.М. Худoley Отказ от исполнения решений международных судебных органов по защите прав и свобод граждан // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 38. С. 471-472. DOI: 10.17072/1995-4190-2017-38-463-473.

¹⁴ Хессе Конрад. Основы конституционного права ФРГ. М., Юрид. лит., 1981. С. 168.

¹⁵ Надточей Ю.О. Конфликт позиций ЕСПЧ и органов конституционного правосудия / Ю.О. Надточей // Правоприменение. 2017. Т. 1, № 4. С. 158–165.

¹⁶ Должиков А. В. «Гордость и предубеждение»: соразмерность полного конституционного запрета заключенным голосовать в России. Постановление Европейского суда по правам человека от 4 июля 2013 года // Международное правосудие. 2013. № 4. С. 11–31.

государственной власти РФ и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе РФ.

Поэтому О.Е. Кутафин справедливо подчеркивает, что термин «Федеративный договор» представляет собой обобщенное название трех договоров.¹⁷

Первый из названных договоров был подписан полномочными представителями Российской Федерации и 18 республик в составе Российской Федерации из числа имевших тогда 20.

Второй договор был подписан полномочными представителями Российской Федерации и всех краев и областей, имевшихся в составе Российской Федерации, а также городов Москвы и Санкт-Петербурга. К договору прилагался протокол о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации.

Третий договор был подписан полномочными представителями Российской Федерации, Еврейской автономной области и 10 автономных округов.

Названные договоры рассматривались как своеобразная составная часть Конституции РСФСР 1978 г. и публиковались как приложения к её тексту.

В Конституции 1993 г. нашли отражение многие положения Федеративного договора. В соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется самой Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. При этом в заключительных и переходных положениях Конституции РФ (п. 1) предусматривается, что в случае несоответствия положений Федеративного договора положениям Конституции действуют положения последней.

Договоры между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта РФ. Заключаются согласно ч. 3 ст. 11 Конституции РФ и оформляются в порядке, установленном Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 26.7).

Заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими особенностями субъекта РФ, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное разграничение полномочий, чем это установлено федеральными законами (п. 1 ст. 26.7 № 184-ФЗ).

В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта РФ, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта РФ (п. 1 ст. 26.7 № 184-ФЗ).

Наряду с этим в данном договоре определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия

договора и порядок продления данного срока, основания и порядок досрочного расторжения договора (п. 1 ст. 26.7 № 184-ФЗ).

Договор о разграничении полномочий подписывается Президентом РФ и высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа власти) субъекта РФ и утверждается федеральным законом (п. 7, 8 и 9 ст. 26.7 № 184-ФЗ).

Договор о разграничении полномочий имеет силу федерального закона. Этот договор может быть изменен, а его действие приостановлено только путем внесения изменений и (или) дополнений в порядке, установленном № 184-ФЗ для заключения и вступления в силу договора о разграничении полномочий (абз. 2 п. 9 ст. 26.7)

Рассматриваемые договоры являются источниками КП, поскольку в них:

- конкретизируются предметы ведения и полномочия субъектов РФ, установленные Конституцией РФ и федеральными законами;

- определяются условия и порядок осуществления закрепленных договором полномочий субъектов РФ;

- устанавливаются формы взаимодействия при исполнении положений договора, а также решаются иные вопросы, связанные с реализацией договора.

В настоящее время заключено два договора указанного вида: договор между РФ и Республикой Татарстан от 15.02.1994 «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и Республикой Татарстан» и б) договор между РФ и Республикой Башкортостан от 03.08.1994 «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и Республикой Башкортостан».

Соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта РФ.

Пункт 1 ст. 26.8 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает заключение в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ соглашений между федеральными и региональными органами исполнительной власти о передаче части полномочий "сверху вниз" или "снизу вверх".

В таких соглашениях определяются условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, порядок осуществления контроля за осуществлением части полномочий, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения (п. 2 ст. 26.8 № 184-ФЗ).

Соглашение о передаче части полномочий подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ (п. 3 ст. 26.8 № 184-ФЗ). Соглашения заключаются и вступают в силу в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, если иное не установлено указанным порядком, соглашение вступает в силу после его утверждения распоряжением Правительства РФ и в установленном порядке подлежит официальному опубликованию (п. 5 ст. 26.8 № 184-ФЗ).

¹⁷ Кутафин О.Е. Источники конституционного права. М., 2002. С. 155.

Конституцией РФ предусматривается еще один вид договоров между РФ и субъектами РФ. Согласно ч. 5 ст. 66 Конституции РФ статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта РФ, которое, на наш взгляд, должно быть оформлено в виде договора между РФ и субъектом РФ. Данный договор является обязательным, так как он заключается на основе императивной нормы Конституции.

На наш взгляд источниками конституционного права являются также многие *региональные договоры*, которые следует рассматривать в соотношении с Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов РФ как гарантийные договорные акты. В их числе:

- договоры между субъектами РФ. Подписываются высшими должностными лицами субъектов РФ и утверждаются законами субъектов РФ. В соответствии с ч. 4 ст. 66 Конституции РФ и Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ст. 26.6) определяется такой вид договоров, как договоры между областью (краем) и автономным округом в составе области (края). Для этих договоров законодатель устанавливает особые условия заключения. Так, предметом данного договора является перечень полномочий, разграничение которых производится иначе, чем это установлено в названном федеральном законе. Договоры между субъектами РФ заключаются также на основе императивных предписаний Конституции РФ и федеральных конституционных законов. Так, согласно ч. 3 ст. 67 Конституции РФ границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия. Изменение границ между субъектами РФ утверждается постановлением Совета Федерации (ст. 102 Конституции РФ). На основе приведенных положений Конституции РФ в конституциях (устава) субъектов РФ закрепляется положение, согласно которому территория субъекта РФ не может быть изменена без согласия данного субъекта. Согласие субъекта РФ на изменение границы выражается в решении, принятом на референдуме (всенародным голосованием) или в акте законодательного (представительного) органа государственной власти либо и в решении референдума, и в акте органа законодательной власти (в смешанном порядке). Порядок выражения согласия на изменение границы между субъектами РФ определяется в конституциях (уставах) субъектов РФ.

Например, для выражения согласия на изменение границ между субъектами РФ требуется проведение референдума в республиках Бурятия, Карелия, Северная Осетия-Алания, Нижегородской области и др.

Граница между Краснодарским краем и сопредельными субъектами РФ может быть изменена на основе референдума при условии одобрения и оформления согласия на изменение границы договором с соответствующими субъектами РФ.

Соглашение об изменении границ между субъектами РФ заключается субъектами РФ в соответствии с № 184-ФЗ Об общих принципах организации... (п. "е" ч. 3 ст. 5). Данное соглашение подписывается от имени субъекта РФ высшим должностным лицом (руководителем высшего органа исполнительной власти) субъекта РФ и утверждается постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующего субъекта РФ (ч.3 ст.5).

Надлежащим образом оформленное согласие направляется в Совет Федерации, который утверждает изменение границ между субъектами Р в форме по-

становления в соответствии с п "а" ч.1 и ч.2 ст.102 Конституции РФ.

Например, Совет Федерации утвердил изменение границ между Костромской и Вологодской областями в соответствии с согласованными между ними картой и описанием новой линии границы.

Кроме того, Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (ст. 10) предусматривается принятие решения об образовании нового субъекта РФ на основе согласованного решения сопредельных субъектов РФ. Как показала практика, такое согласование оформляется в виде договора между субъектами РФ.

- соглашения между органами исполнительной власти субъектов РФ. Оформляются как указы высших должностных лиц.

- договоры (соглашения) между субъектами РФ и субъектами международных и внешнеэкономических связей зарубежных государств. Субъект РФ является участником международных и внешнеэкономических связей (п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), в том числе в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях (ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»).

При осуществлении этой деятельности субъект РФ вправе заключать договоры (соглашения) с субъектами иностранных государств, административно-территориальными образованиями и органами государственной власти этих государств, а также с органами международных организаций (п. 1 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»).

- договоры между законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ. Данные договоры принимаются согласно ст. 73 Конституции РФ и несут декларативный характер. В.В. Иванов отмечает, что в них провозглашается стремление сопредельных и других субъектов РФ к дружбе и сотрудничеству.¹⁸

Все вышеназванные договоры, безусловно, относятся к источникам КП. В то же время в их числе следует рассматривать также акты международных организаций, в которых содержатся общепризнанные принципы и нормы международного права, а также межправительственные соглашения, конкретизирующие декларативные положения международных договоров. Последние можно рассматривать в качестве гарантийных актов в том случае, если вопрос касается реализации прав и свобод человека и гражданина согласно статье 17 Конституции РФ.

Список литературы:

1. Конституция РФ // СЗ РФ. 2009. 26 января. № 4. Ст. 445.
2. Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. 11 января. № 2. Ст. 231.

¹⁸ Иванов В.В. Российский федерализм и внутригосударственная договорная политика. Красноярск 1997. С. 87.

3. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. 17 июля. № 29. Ст. 2757.
4. Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. 6 апреля. № 14. Ст. 1514.
5. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. 18 октября. № 42. Ст. 5005.
6. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. 2003. 15 декабря. № 50. Ст. 4850.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 января 2017 г. N 1-П "По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу "ОАО "Нефтяная компания "ЮКОС" против России" в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации" // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2017. № 2.
8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. №12.
9. Авакьян С.А. Конституционное право России в 2т. М., 2006.Т.1.
10. Байтин М.И., Матузов Н.И., Малько А.В. и др. Теория государства и права. Курс лекций. /Под ред. Н.И. Матузов, А.В. Малько. М., 1997.
11. Должиков А. В. «Гордость и предубеждение»: соразмерность полного конституционного запрета заключенным голосовать в России. Постановление Европейского суда по правам человека от 4 июля 2013 года // Международное правосудие. 2013. № 4. С. 11–31.
12. Зорькин В.Д. Закон прав // Российская газета. 2008. № 4812 (0).
13. Иванов В.В. Российский федерализм и внутригосударственная договорная политика. Красноярск 1997.
14. Капустин А.Я. Понятие и виды источников права Европейского союза // Проблемы права. 2004. №2. С.115-125.
15. Капустин А.Я. Актуальные вопросы международного права. Общие принципы права как источник права Европейского Союза // Вестник РУДН. Юридические науки. 2000. № 1. С. 120.
16. Ковлер А.И. Соотношение европейского конвенционного и национального конституционного права – обострение проблемы (причины и следствия) / А.И. Ковлер // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. Вып. 1: Европейская конвенция: новые «старые» права. М.: Статут, 2015. С. 19–65.
17. Конюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: курс лекции. М., 2006.
18. Кочев В.А. Конституционное право: учеб.пособие: в 3 ч. / В.А. Кочев: Перм.гос.нац.исслед.ун-т. – 2-е изд., перераб. и доп. – Пермь, 2017.- Ч.1.
19. Кузнецова О. А. Юридическая сила общепризнанных принципов и норм международного права в российской правовой системе // Юридическая наука и правоприменительная практика. 2009. № 3. С. 4–10.
20. Кутафин О.Е. Источники конституционного права. М., 2002.
21. Надточей Ю.О. Конфликт позиций ЕСПЧ и органов конституционного правосудия / Ю.О. Надточей // Правоприменение. 2017. Т. 1, № 4. С. 158–165. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(4).158-165.
22. Тиунов О.И. Интерпретация норм европейского гуманитарного права в российской правовой системе // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации: сб. статей / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2003. С. 167-185.
23. Хессе Конрад. Основы конституционного права ФРГ. М., Юрид. лит., 1981. с. 370
24. Худoley К. М. Отказ от исполнения решений международных судебных органов по защите прав и свобод граждан // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 38. С. 463–473. DOI: 10.17072/1995-4190-2017-38-463-473.
25. Эбзеев Б.С. Конституция Российской Федерации: прямое действие и условия реализации // Государство и право. 2008. № 7. С. 5-15.
26. Pescatore P. L'ordre juridique des Communautés européennes. Presses universitaires de L'iege. 1975.
27. Smith, Rhona K.M. The essentials of Human Rights / Rhona K.M. Smith, van der Anker. Hodder Arnold, 2005. P. 115. ISBN 0-340-81574-4.

**Статья прошла проверку системой «Антиплагиат».
Оригинальность текста 90,6%**