

## РОЛЬ ДОГОВОРОВ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ РОССИИ

**Валентина Викторовна Руденко**

*Уральский государственный юридический университет им. В. Ф. Яковлева, Екатеринбург, Россия  
emikh.valentina@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6641-691X>*

**Аннотация.** Автор анализирует роль договоров в конституционном праве и выделяет три основные функции договоров в данной отрасли: регулятивную, правореализационную и юридико-фактическую. В статье анализируются понятия договоров конституционного права и отраслевых конституционно-правовых договоров. Автор в целях понимания сущности конституционно-правовых договоров классифицирует их по предмету. По мнению автора, появление новых видов договора в конституционном праве не свидетельствует о сближении публичного и частного права, а лишь указывает на расширение сферы применения договоров в конституционном праве, но не влияет на специфику конституционного права как публичного права. Остро стоит проблема определения пределов законодательного регулирования вопросов заключения и исполнения конституционно-правовых договоров. Задача законодателя состоит в поиске такого правового регулирования, которое бы обеспечивало баланс свободы договора с иными конституционными ценностями и гарантировало бы реализацию и защиту конституционных прав сторон. Однако, по мнению автора, разработка единого комплекса правовых норм, регулирующего конституционно-правовые договоры, нецелесообразна в виду многообразия и специфичности конституционно-правовых договоров.

**Ключевые слова:** договор, конституционно-правовой договор, свобода договора, функции договора, публичное право

**Для цитирования:** Руденко В. В. Роль договоров в конституционном праве России // Правопорядок: история, теория, практика. 2022. № 4 (35). С. 27–32.

Research article

## THE ROLE OF TREATIES IN CONSTITUTIONAL LAW

**Valentina V. Rudenko**

*Ural State Law University V. F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russia  
emikh.valentina@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6641-691X>*

**Abstract.** The author analyzes the role of treaties in constitutional law and identifies three main functions of contracts. They have the role of a legal regulator, a legal fact and a form of realization of the constitutional rights. The article analyzes the concepts of treaties in constitutional law and constitutional-legal contracts. In order to understand the essence of constitutional-legal treaties, the author classifies these treaties according to their subject. According to the author, the emergence of new types of treaties in constitutional law does not indicate the convergence of public and private law, but only indicates the expansion of the scope of treaties in constitutional law, but does not affect the specifics of constitutional law as public law. There is an acute problem of determining the limits of legislative regulation of the issues of concluding and executing constitutional and legal agreements. The task of the legislator is to find such a legal regulation that would balance the freedom of contract with other constitutional values and would guarantee the implementation and protection of the constitutional rights of the parties. However, according to the author, the development of a unified set of legal norms regulating constitutional-legal treaties is inappropriate in view of the diversity and specificity of constitutional-legal treaties.

**Keywords:** treaty, constitutional-legal treaties, freedom of contract, functions of treaty, public law

**For citation:** Rudenko VV. The role of treaties in constitutional law. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2022;(4):27-32. (In Russ.)

### **Введение**

Использование договоров не получило широкого распространения в конституционном праве, что обусловлено спецификой правового регулирования, присущего данной отрасли права. Вместе с тем, в ходе развития российской государственности происходит поиск новых более эффективных форм государственного и муниципального управления. Проникновение частно-правовых начал в конституционное право позволило расширить сферу применения договора в данной отрасли права. Несмотря на то, что зачастую по своему статусу стороны договоров в конституционном праве находятся в отношениях субординации, договор позволяет обеспечить юридическое равенство сторон в ходе его заключения и исполнения, а также позволяет согласовать интересы сторон. Представляется, что потенциал данной формы в конституционном праве на сегодняшний день не раскрыт в полной мере.

Заметный рост научного интереса к договорам среди конституционалистов пришелся на 2000-е годы, когда активно заключались и применялись договоры между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации о компетенции [2; 7; 8]. В последующем внимание к договорному способу правового регулирования в конституционном праве России ослабевает, вероятно, в связи с тем, что заключение договоров о компетенции сошло на нет. Какую роль на сегодняшний день играют правовые договоры в конституционном праве? Что из себя представляют конституционно-правовые договоры? Ограничиваются ли они только договорами о компетенции в рамках федеративных отношений? Каковы пределы законодательного регулирования порядка заключения и исполнения конституционно-правовых договоров?

### **Материал и методы**

В статье использованы нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы заключения и исполнения правовых договоров, правовые договоры, судебная практика, материалы, размещенные в СМИ. В качестве специальных правовых частнонаучных исследовательских методов использованы: формально-юридический метод, метод правового прогнозирования, метод правовой герменевтики.

### **Результат и их обсуждение**

В конституционном праве используются как частно-правовые договоры, так и публично-правовые договоры. Одни из них представляется возможным рассматривать в плоскости реализации конституционных прав — они выступают в качестве формы реализации таких прав (например, трудовые договоры как форма реализации права на труд (ст. 37 Конституции Российской Федерации), договоры медицинского страхования — реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), договор социального найма жилого помещения — права на жилище (ст. 40), но зачастую сами такие договоры не являются собственно конституционно-правовыми, а имеют другую отраслевую принадлежность — гражданско-правовые договоры, договоры в сфере трудового права, договоры в сфере права социального обеспечения, налогово-правовые договоры и др. [3, с. 63–71]. Вторые — преимущественно в контексте механизма правового регулирования. Такие договоры имеют нормативную природу и выступают в качестве источника права (например, международные договоры и внутригосударственные договоры между органами публичной власти). В большинстве современных учебников по конституционному праву договорные источники выделены в качестве отдельного вида источников конституционного права [4, с. 56–59].

Международные договоры Российской Федерации составной частью российской правовой системы РФ и в случае их противоречия правилам, предусмотренных законом (за исключением Конституции Российской Федерации), имеют более высокую юридическую силу по сравнению с законами (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

Что касается внутригосударственных договоров между органами публичной власти, то очевидна их субсидиарная роль в системе правового регулирования по отношению к законодательным актам. Специфика конституционного права как публично-правовой отрасли обуславливает регулирование отношений, составляющих предмет конституционного права, актами государственно-властного характера. Согласимся с С. А. Авакьяном в том, что «конституционное право, как и публичное право в целом, принципиально отличается от частного права, которое допускает

метод регулирования отношений волей сторон (договорное регулирование), причем с выбором вариантов поведения, не отраженных в нормах права» [5, с. 164]. В отдельных случаях в конституционном праве допустима регламентация договором отношений вместо законодательного акта, но такие договоры являются исключением из правила. Не случайно практика заключения договоров разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации на сегодняшний день сошла на нет, хотя изначально только в период с 1994 г. по 1998 г. было заключено 42 таких договора. Распространение подобных договоров произошло на волне децентрализации федерализма, но в последствии привело к угрозе существования единого Российского государства. О дополнительной роли таких договоров свидетельствуют следующие обстоятельства: 1) их заключение допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий, 2) необходимость их утверждения федеральным законом, 3) срочный характер договоров — до 10 лет<sup>1</sup>.

Следует различать понятия «конституционно-правовой договор» и «договор в конституционном праве». Последнее включает также договоры, которые выступают в конституционном праве по сути средствами правового регулирования, своего рода инструментарием, а также правовые договоры, правовой режим которых установлен не только конституционным правом, но и другими отраслями права (то есть смешанные правовые договоры). К примеру, концессионные соглашения, заключаемые между публичным образованием (концедентом) и частным инвестором (концессионером) с последующей передачей объекта концессии последнему для использования на определенный договором срок, можно рассматривать как инструмент

реализации публичных функций публичных образований, политики государства в определенной сфере. Несмотря на то, что правовой режим таких договоров устанавливается гражданским законодательством и законодательством о концессионных соглашениях, такой договор может рассматриваться как договор в конституционном праве, но не как конституционно-правовой договор.

Конституционно-правовые договоры, на наш взгляд, не ограничиваются так называемыми «договорами о компетенции» (договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и соглашения о передаче осуществления части их полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. По мере развития общественных отношений, составляющих предмет конституционного права, расширяется и сфера применения конституционно-правовых договоров и соответственно количество их видов по предмету. По предмету договора можно выделить следующие виды конституционно-правовых договоров: о компетенции (например, Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан от 26.06.2007), о сотрудничестве (например, Соглашение о межпарламентском сотрудничестве между законодательным Собранием Калининградской области и Тульской областной думой 2022 г.), о территории и границе (например, Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой 2018 г., Договор между РФ и Республикой Крым о принятии в состав РФ Республики Крым и об образовании в РФ новых субъектов 2014 г.) и др. Появляются и ненормативные конституционно-правовые договоры. В качестве примера такого договора можно привести Соглашение о сотрудничестве и совместной деятельности между ОАО «Тернейлес» и Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера Приморского края 2004 г. Договор направлен на реализацию конституционных прав коренных малочисленных народов посредством обеспечения их участия в социально-экономическом развитии общин и управлении традиционными территориями и предоставления им возможности использовать потенциал проектов промышленного лесопользования в отношении обеспечения занятости, развития культуры и образования, поддержки традиционного

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Ст. 26.7 [С 1 января 2023 г. — Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ. Ст. 50.]

природопользования и иных видов деятельности коренных народов.

Ввиду складывающегося на практике многообразия сфер использования договоров применительно к общественным отношениям, составляющим предмет конституционного права, ограничивать в текущий момент сферу применения конституционно-правовых договоров только федеративными отношениями представляется нецелесообразным. Так, В. А. Черепанов формулирует понятие конституционно-правового договора как «нормативно-правовой акт, закрепляющий свободное и согласованное волеизъявление субъектов федеративных отношений по поводу федеративного устройства государства» [10, с. 88]. От правовых договоров другой отраслевой принадлежности конституционно-правовые договоры отличаются предметом и сторонами договора. Предметом конституционно-правового договора выступают вопросы, составляющие предмет конституционного права. Одной из сторон договора вступает публичное образование, орган власти и иные субъекты, которые могут выступать субъектами конституционных правоотношений. Только в конституционном праве субъектами вступают разного рода общности, в том числе российский народ, коренные малочисленные народы, этносы. Итак, конституционно-правовой договор — правовой договор, заключенный субъектами конституционного права по вопросам, составляющим предмет конституционного права. Поскольку правовой договор является разновидностью правового акта, то конституционно-правовому договору присущи все характеристики правового акта, в том числе направленность на возникновение, изменение, прекращение прав и обязанностей и возможность обеспечения его исполнения посредством государственного принуждения. В то же время понятие конституционно-правового договора отличается от понятия правового акта двумя группами признаков: (а) признаками договора, (б) признаками, характеризующими договор именно как конституционно-правовой. Отличительными признаками правового договора является: договор совершается двумя или более субъектами права, которые выступают друг к другу как разные стороны договора [3, с. 50]. Именно этот признак отличает договор от правового акта, изданного несколькими субъектами совместно. Во-вторых, договор выражает согласованную свободную волю заключивших его сторон. Как метко подмечено проф. М. Ф. Казанцевым, именно характер согласования отличает

договор от законодательного акта. Так, согласование позиций фракций в ходе принятия федерального закона в Государственной Думе «не превращает федеральный закон в договор» [3, с. 51–53]. Свободное волеизъявление означает возможность принятия самостоятельного решения при отсутствии воздействия на стороны договора. Широкое определение конституционно-правового договора задает потенциал его использования во всех сферах общественных отношений, составляющих предмет конституционного права.

Расширение сфер применения договора в конституционном праве, однако, вряд ли свидетельствует о сближении частного-правовых и публично-правовых начал (такая позиция высказана С. В. Дорохиным [1, с. 4]), поскольку конституционно-правовые договоры имеют свою специфику по сравнению с договорами, используемыми в частном праве. Конституционно-правовые договоры используются в исключительных случаях. Главенствующая роль в регулировании общественных отношений, составляющих предмет конституционного права, отводится законодательному акту. Нормы, содержащиеся в конституционно-правовых договорах, не заменяют собой нормы законодательных актов.

Договоры выполняют в конституционном праве, по меньшей мере, три функции: регулятивную, правореализационную, юридико-фактическую. Первая предполагает то, что договор вступает в качестве форм реализации конституционных прав. Вторая — то, что договоры содержат конституционно-правовые нормы и в этом качестве вступают в качестве источников конституционного права. Третья — договор вступает в роли юридического факта, необходимого для возникновения, изменения и прекращения конституционно-правовых отношений. Но роль договоров в конституционном праве намного больше — не случайно, Ю. А. Тихомиров оценивает роль договоров в конституционном праве через призму публично-правового воздействия [9, с. 180–182]. Конституционно-правовые договоры составляют часть российской правовой системы в сочетании с законодательными правовыми актами, частно-правовыми договорами, административными актами, судебными решениями, а также иными публично-правовыми договорами.

В практике использования конституционно-правовых договоров уже наметились определенные достоинства и недостатки данного правового инструментария. Договоры могут способствовать выработке консенсуса между субъектами конституционного права,

согласовать их интересы, содействовать развитию демократических начал, обеспечивать вариативность регулирования, но в то же время могут быть средством навязывания конъюнктурных интересов, приводить к отклонению от конституционно-правовых норм, установленных на уровне законодательства. Проявится ли эффект конкретного конституционно-правового договора в позитивном или негативном ключе, зависит от многих факторов, в том числе от эффективности законодательной регламентации порядка заключения и исполнения конституционно-правовых договоров. Поиск баланса между чрезмерной регламентацией и ее отсутствием как таковой в данном случае представляет серьезную проблему для законодателя. Неполнота правового регулирования может привести к отсутствию механизмов гарантирования и защиты конституционных прав. В качестве примера рассмотрим так называемые «компенсаторные соглашения» с коренными малочисленными народами. Практика заключения подобных соглашений сложилась достаточно обширная, хотя на уровне законодательства вопросы заключения и исполнения подобных договоров не регламентировались. В изданном в 2020 г. Постановлении Правительства Российской Федерации<sup>1</sup> обозначены ключевые пункты порядка заключения соглашений, но остались неурегулированными вопросы порядка определения размера убытков,

методики расчета убытков, а главное — вопросы контроля исполнения подобных соглашений. В условиях, когда коренные малочисленные народы являются заведомо слабой стороной соглашений, отсутствие законодательного регулирования данных вопросов может привести к невозможности реализации их конституционных прав в полной мере. Вместе с тем, свобода договора является одной из основ конституционного строя и «имеет объективные пределы, которые определяются основами конституционного строя и публичного правопорядка» [6, с. 153]. Задача законодателя состоит в поиске такого правового регулирования, которое бы обеспечивало баланс свободы договора с иными конституционными ценностями.

### **Заключение и выводы**

В конституционном праве договоры играют субсидиарную роль по отношению к законодательным актам. В то же время сфера применения отраслевых конституционно-правовых договоров постоянно расширяется и уже не ограничивается договорами о компетенции в рамках федеративных отношений. Особенностью законодательного регулирования вопросов заключения и исполнения конституционно-правовых договоров является отсутствия единых правил, применимых ко всем конституционно-правовым договорам, и «точечность» правового регулирования применительно к конкретному виду договора. Задача законодателя осложняется так же необходимостью поиска пределов использования общедозволительного типа правового регулирования, исходя из баланса между свободой договора и иными конституционными ценностями. Особенно это актуально к тем договорам, в который стороны равны только юридически, но не фактически. Однако разработка единого комплекса правовых норм, регулирующего конституционно-правовые договоры, нецелесообразна в виду многообразия и специфичности данных отраслевых договоров.

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о порядке возмещения убытков, причиненных коренным малочисленным народам Российской Федерации, объединениям коренных малочисленных народов Российской Федерации и лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов Российской Федерации хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами : Постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 1488 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202009220006> (дата обращения: 18.07.2022).

### **Список источников**

1. Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002. 136 с.
2. Иванов В. В. Нормативный конституционно-правовой договор: теория и практика. К критике современной теории государства. Москва : Территория будущего, 2008. 352 с.
3. Казанцев М. Ф. Договорное регулирование. Цивилистическая концепция : учебное пособие для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2019. 393 с.
4. Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. 2-е изд., перераб. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2023. 496 с.

5. Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. Т. 1 / С. А. Авакьян. 5е изд., перераб. и доп. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2014. 864 с.

6. Крусс В. И., Мухина М. А. Право на свободу договора в Российской Федерации в контексте гармонизации конституционных принципов и баланса конституционных ценностей // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. 2018. № 13. С. 149–155.

7. Лексин И. В. Договор между органами государственной власти как источник конституционного права : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005. 263 с.

8. Озиев Т. Т. Конституционно-правовой договор в федеративной системе России : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2004. 215 с.

9. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. Москва : БЕК, 1995. 496 с.

10. Черепанов В. А. Конституционно-правовой договор: понятие и возможности применения // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2003. № 1. С. 87–97.

#### **КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ**

Конфликт интересов отсутствует.

#### **CONFLICT OF INTEREST**

There is no conflict of interest.

Дата поступления статьи / Received: 09.08.2022.

Дата рецензирования статьи / Revised: 02.09.2022.

Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 30.09.2022.

---