

Глава XVII устанавливает особенности заключения и расторжения соглашения о сервитуте, регламентирует отношения сторон по сделке. По смыслу ст. 274 сервитут может устанавливаться не только для прохода и проезда, но и для прокладки (строительства) трубопроводов, линий электропередачи, связи. Ст. 274 закрепляет принцип платности осуществления права сервитута. Если иное не будет установлено в специальных актах земельного законодательства, то цена соглашения о сервитуте должна определяться по правилам ч.3 ст. 424.

В настоящее время для строительства магистральных трубопроводов, линий связи, электропередачи земля изымается во временное пользование. По окончании строительства использование земельных участков в форме проезда, прохода осуществляется в силу прямого указания в нормативных актах. Плата за использование земли в период строительства происходит в форме возмещения убытков. По окончании строительства плата за дальнейшее использование участка, как правило, не вносится, ввиду отсутствия убытков.

6. Изменен порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. В настоящее время решение об изъятии принимается местной администрацией или исполнительным орга-

ном субъекта РФ, собственник земельного участка заблаговременно не извещается о принятом решении об изъятии.

По смыслу ст. 279 решение об изъятии должно приниматься федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов РФ. Собственник земельного участка должен быть не позднее чем за год до предшествующего изъятия земельного участка письменно уведомлен об этом органом, принявшим решение об изъятии. Решение должно пройти государственную регистрацию, собственник должен быть извещен о произведенной регистрации. Вышеуказанный вариант правового регулирования представляется наиболее оптимальным: он более адекватно соответствует принципу гражданского права о неприкосновенности собственности.

Таким образом, глава XVII ГК РФ радикально изменяет регулирование земельных отношений и является важным элементом земельного законодательства. Требуется дальнейшее совершенствование норм земельного законодательства, регулирующих владение, пользование, распоряжение землей. Внесение изменений в "мертвые" нормы – явление исключительное. Тем не менее имеет смысл до введения в действие главы XVII ГК РФ внести в нее поправки.

### Литература

1. Указ Президента РФ от 27.10.93 г. №1767 "О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы" // САПП. – 1993. – №44. – Ст. 4191.
2. Доктор юридических наук И.Ф.Понкратов, анализируя нормы ГК РФ, приходит к выводу, что право хозяйственного ведения и оперативного управления не применимы к земле. Такая позиция высказана им в книге "Земля и право". Пособие для российских землевладельцев / Под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА\*, 1998. – С.25.
3. Закон РФ от 21.07.97 г. "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" // Собрание законодательства РФ. – 1997. – №30. – Ст. 3594.

А.Т. Кашенов

## НОРМАТИВНЫЙ ДОГОВОР КАК ИСТОЧНИК КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Томский государственный педагогический университет

Одной из важнейших проблем современного российского права является проблема источников права. Советская правовая система признавала один единственный вид – нормативный акт, т.е. понятие "система источников права" было тождественно понятию "система нормативно-правовых актов". При регулировании общественных отношений приоритет отдавался императивным нормам, установленным государством в законах и подзаконных актах, в отношении которых провозглашалось, что они выражают

волю всего народа, руководимого коммунистической партией. Фактически же нормативно-правовые акты (значительную часть их составляли различные приказы, инструкции и т.д.) выражали главным образом волю и интересы партийно-государственного аппарата. В условиях отказа от командно-административного метода управления экономикой и перехода к рынку, крушения монополии КПСС на власть и стремления к построению подлинно правового государства, обязывающие нормы все более уступают ме-

сто договорному регулированию юридического положения субъектов права. Тенденция отказа от чрезмерной централизации привела к развитию регионального права [1] и нормативной саморегуляции, одним из важнейших элементов которой являются договоры, в том числе и нормативные [2].

Среди прочих источников конституционного права выделяются международные и внутригосударственные договоры. В конституционном праве РФ внутригосударственные договоры представляют собой особый, специфический вид, что обусловлено федеративным устройством государства. Историческими примерами договора нормативного содержания в советском государственном (конституционном) праве могут служить Договор об образовании Закавказской советской республики (1922), Договор об образовании СССР (1922), Федеративный договор (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик в составе Российской Федерации, 1992). В условиях тоталитарного режима и превращения СССР из федеративного государства, по сути, в унитарное, использовать договорные отношения между республиками и между республикой и центром не представлялось возможным. В соответствии с действующей Конституцией Россия относится к числу федераций смешанного типа – конституционно-договорных, так как основа ее федеративного устройства установлена Конституцией, но отдельные вопросы разграничения предметов ведения и полномочий могут решаться Федеративным и иными договорами (ст. 5 и 11). Необходимость заключения подобных договоров объясняется федеративным устройством России, так как Конституция не может учесть особенности всех ее субъектов (географические, экономические, демографические и др.). Как указывалось выше, ч. 3 ст. 11 Конституции РФ устанавливает два способа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов – конституционный и договорный. Используя право, предоставленное Конституцией, субъекты Федерации заключают договоры как с Федерацией, так и между собой. Статья 15 Конституции РФ устанавливает высшую юридическую силу Конституции Российской Федерации, однако на практике многие договоры противоречат данному принципу [3].

В настоящее время договорные отношения, складывающиеся между Российской Федерацией и ее субъектами, являются тем механизмом, который позволяют сохранить ее единство. Но, с другой стороны, возникает опасность “договорной эйфории”; многие регионы, пользуясь более развитой экономикой, нестабильностью политической обстановки, навязывают свои “правила игры”. В результате – нарушения

конституционных норм, которые политики пытаются объяснить политической целесообразностью.

В отечественной правовой науке договор рассматривался как частно-правовая категория. В гражданском праве под договором понимается соглашение двух или более лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей (п. 1 ст. 420 ГК РФ). Следовательно, договор – юридический факт, который находится в основе обязательственного правоотношения [4], т.е. договор является основанием для возникновения **конкретных** правоотношений. Для цивилистов это аксиома.

В конституционном праве внутригосударственный договор имеет свои особенности. И одна из них заключается в том, что он является одновременно и **источником права и юридическим фактом**. Использование договора в отраслях публичного права (в частности конституционного) требует определения их природы и сущности.

Не определена и терминология. В специальной литературе предлагаются два основных термина – **нормативный публично-правовой** [5] и **нормативный договор** [6] (или **договор нормативного содержания** [7]).

Если исходить из традиционного деления права на частное и публичное, то употребление термина **публично-правовой** представляется обоснованным. Нормативный договор должен заключаться в публичных интересах, т.е. в интересах общества и государства. Например, преамбула договора “О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Алтайского края” фиксирует те принципы, которыми руководствовались стороны при заключении договора: “...в целях качественного улучшения социально-экономических и политико-правовых условий жизни и деятельности населения Алтайского края, обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, единства экономического пространства страны...” [8]. В то же время ст. 426 ГК РФ вводит понятие **публичного договора** – договора, который коммерческая организация по характеру своей деятельности должна заключать с каждым, кто к ней обратится. Соотношение нормативного и публичного договоров в настоящей работе сознательно не рассматривается.

Использование термина **нормативный договор** представляется более удачным, так как договор, заключенный между субъектами публичного права, содержит нормы, т.е. общеобязательные правила поведения и выступает как результат **нормотворческой** деятельности субъектов права.

Нормативность положений договоров своеобразна, отлична от нормативности других нормативно-правовых актов, именно потому, что нормы адресованы только договаривающимся сторонам. Например, п. а ст. 4 договора “О разграничении предметов ве-

дения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Иркутской области и входящего в ее состав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа” в целях выполнения положений договора на органы Российской Федерации возложена обязанность разработать совместно с органами государственной власти Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа и принять федеральные законы и иные нормативные акты по предметам, отнесенным договором к совместному ведению Российской Федерации и Иркутской области и входящего в ее состав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа [9].

Нормы права, установленные договором, в то же время можно рассматривать и как юридический факт, т.е. как основание для возникновения между Российской Федерацией и ее субъектами иных правоотношений (административных, гражданских и т.д.). Например, п. д ст. 5 договора “О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Алтайского края” устанавливает, что органы государственной власти Алтайского края участвуют в решении кадровых вопросов при назначении руководителей федеральных предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории Алтайского края [10].

А.В. Демин определяет нормативный договор как **договорный акт, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для многочисленного и формально неопределенного круга лиц, рассчитанный на неоднократное применение, действующий независимо от того, возникли или прекратились предусмотренные им конкретные правоотношения** [11].

На наш взгляд данное определение для договоров в конституционном праве (в частности внутригосударственных) требует определенной корректировки.

Во-первых, более уместным представляется использование термина **соглашение** [12], а не договорный акт. Употребление данного термина позволяет говорить о нормативном договоре и как о юридическом факте, и как об источнике права. Кроме того, под понятием “соглашение” можно понимать и само обязательство, и документ, в котором выражены эти обязательства.

Во-вторых, спорным представляется характеристика норм договора, которые, по мнению А.В. Демина, обязательны для многочисленного и формально неопределенного круга лиц. Любой договор это соглашение конкретных лиц (двух, трех и более) о взаимных правах и обязанностях. О своеобразии норм договора указывалось выше. И, следовательно, действие норм права рассчитано именно на субъектов договора. Далее, нормы права всегда рассчитаны на неоднократное применение. Именно это отличает нормативный акт от акта применения права. Поэтому нор-

мативный договор всегда рассчитан на неоднократное применение.

В-третьих, требуется уточнить – кто является субъектами нормативных договоров. Если исходить из современного понимания права как социального, а не государственного института; то в процесс правотворчества можно включать и негосударственные организации и отдельных лиц. Следовательно, субъектами нормативных договоров будет являться широкий круг субъектов права (например общественные организации, коллектив работников и т.д.). В конституционном праве этого не происходит, так как предметом регулирования данной отрасли права являются отношения властвования, и, следовательно, сторонами нормативного договора в конституционно-правовых отношениях являются субъекты, обладающие государственно-властными полномочиями (в том числе и органы местного самоуправления [13]).

В-четвертых, очень важным представляется то, что обязательства, предусмотренные соглашением сторон, могут содержаться в нескольких актах. Наглядным примером является Федеративный договор (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик в составе Российской Федерации, 1992 г.), который фактически состоит из трех частей. Этот момент необходимо обязательно отметить, давая легальное определение нормативного договора. При этом можно основываться на понятии “международный договор”, легальное определение которого дано в ст. 2 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” от 15 июля 1995 г.: “«международный договор Российской Федерации» означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования” [14].

В-пятых, вопросом, требующим уточнения, является вопрос о форме договора. В данном случае за основу можно использовать ст. 2 ФЗ “О международных договорах Российской Федерации”, т.е. договор должен быть заключен в письменной форме.

Таким образом, нормативный договор в конституционном праве можно определить как **соглашение, заключенное между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления РФ, устанавливающее правовые нормы различной отраслевой принадлежности независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах.**

Не менее важны и такие, например, вопросы: кем из должностных лиц подписывается договор, необходима ли его ратификация и опубликование.

Исходя из принципа разделения властей подписание договора должно возлагаться либо на президента как на главу государства (или главу субъекта Федерации), либо на главу администрации субъекта Федерации как представителя исполнительной власти. Ратификация внутрифедеральных договоров представительными органами власти также представляется необходимым, так как это создает дополнительный барьер для тех договоров, которые противоречат нормам Конституции. Однако данное положение не должно распространяться на те соглашения, которые заключаются на основе договоров.

Все внутригосударственные договоры должны быть опубликованы в "Российской газете" и в "Собрании законодательства", а также в официальных изданиях субъектов Федерации.

В Российской Федерации приняты Федеральный закон "О порядке опубликования и вступления в силу

федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания" от 14.06.94 г. [15], Указ Президента Российской Федерации "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти" от 23.05.96 г. [16], но представляется, что этого недостаточно. Назрела потребность в подготовке и издании специального закона об основных источниках права. В этом акте необходимо подчеркнуть, что сведение источников права только к нормативно-правовым актам неоправданно. В законе желательно с максимальной определенностью выразить отношение государства к прецеденту, обычаю и нормативному договору как к источникам права. В связи с этим возникает необходимость дать легальное определение понятия "нормативный договор". Установить основные принципы его заключения, определить содержание, формы и другие не менее важные вопросы.

### Литература

1. См. например, Толстошеев В.В. Региональное право России: проблемы становления и развития // Государство и право. – 1998. – №11. – С. 8–14.
2. Исторически российская правовая система была близка к континентальной правовой семье, где основным источником права являлся нормативный акт. В последнее время происходит проникновение отдельных институтов континентального права в англосаксонскую систему и наоборот.
3. Например, Договор Российской Федерации и Республики Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан" // Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. – М. 1997. – С. 212–218.
4. Кроме того, под договором понимается и само обязательство, а также и документ, в котором зафиксирован факт возникновения обязательства.
5. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. – М., 1995. – С. 45.
6. Демин А.В. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. – 1998. – №2.
7. Общая теория права: Учебник для юридич. вузов / Под ред. А.С. Пиголкина. – М., 1996. – С.167.
8. Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. С. 313.
9. Там же. С. 399.
10. Там же. С. 316.
11. Демин А.В. Указ. соч. С. 18.
12. Термины "соглашение" и "договор" в научной литературе обычно используются как синонимы. Однако в законодательстве эти понятия являются относительно самостоятельными категориями с точки зрения специального использования. Соглашения заключаются по какому-либо узкому вопросу, в то время как договор может быть заключен по самому широкому кругу вопросов. Например, согласно ст. 7 Федерального закона РФ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органами государственной власти субъектов Российской Федерации, независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами // Российская газета. – 1999. – 16 янв. – №8.
13. Необходимо отметить, что по Конституции РФ органы местного самоуправления отделены от органов государственной власти. Но при этом они наделены необходимыми властными полномочиями для решения поставленных перед ними задач.
14. Российская газета. – 1995. – 21 июля. – №140.
15. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – №8. – Ст. 801.
16. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – №22. – Ст. 2663.