

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ
КОНСТИТУЦИОННОГО
СУДОПРОИЗВОДСТВА
(выпуск XII)**

Сборник научных трудов

Казань
2017

Председатель редакционной коллегии
Председатель Конституционного суда
Республики Татарстан *Ф.Г. ХУСНУТДИНОВ*

Члены редакционной коллегии:

Заместитель Председателя Конституционного суда
Республики Татарстан *Р.А. САХИЕВА*

Судья Конституционного суда
Республики Татарстан *Ф.Р. ВОЛКОВА*

Судья Конституционного суда
Республики Татарстан *Л.В. КУЗЬМИНА*

Судья Конституционного суда
Республики Татарстан *Э.М. МУСТАФИНА*

Судья Конституционного суда
Республики Татарстан *А.Р. ШАКАРАЕВ*

Руководитель аппарата Конституционного суда
Республики Татарстан *А.Г. НУРИЕВ*

А 43 **Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XII): Сборник научных трудов.**— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2017.— 312 с.

ISBN 978-5-903235-56-8

В двенадцатый выпуск сборника научных трудов вошли статьи, посвященные проблемам конституционного правосудия, подготовленные руководителями и сотрудниками органов государственной власти, судьями и сотрудниками аппаратов конституционных (уставных) судов, представителями научной общественности.

Для органов государственной власти, региональных конституционных (уставных) судов, юристов-практиков, научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов.

Ответственность за аутентичность и точность цитат, имен, названий и иных сведений, а также за соблюдение законов об интеллектуальной собственности несут авторы статей. Статьи публикуются в авторской редакции.

УДК 342.565.2

ББК 67.400.12

ISBN 978-5-903235-56-8

© Конституционный суд
Республики Татарстан, 2017

© ООО «Офсет-сервис»,
оформление, 2017.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Уважаемые читатели! Вашему вниманию предлагается двенадцатый выпуск сборника научных трудов «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства», который подготовлен Конституционным судом Республики Татарстан в год 25-летия со дня принятия Конституции Республики Татарстан.

В связи с такой знаменательной датой, а также предстоящим 100-летием образования Татарской Автономной Советской Социалистической Республики решением соответствующего оргкомитета, возглавляемого Президентом Республики Татарстан Р.Н. Миннихановым, был утвержден План правового просвещения граждан в Республике Татарстан в части изучения основных положений Конституции Республики Татарстан.

На необходимость активизации деятельности по обучению населения основным положениям Конституции Татарстана обратил внимание также первый Президент Республики Татарстан, Государственный Советник Республики Татарстан М.Ш. Шаймиев на проведенных Конституционным судом Республики Татарстан в ноябре 2016 года I Конституционных чтениях Республики Татарстан. Эта мысль получила полное одобрение всех присутствовавших: как государственных деятелей, так и представителей общественности и научного сообщества. В I Конституционных чтениях Республики Татарстан на тему «Федерализм как гарантия стабильности государственности в современных условиях» приняли участие Председатель Государственного Совета Республики Татарстан, Государственный Советник Республики Татарстан, Председатель Конституционного суда Республики Татарстан, Председатель Верховного суда Республики Татарстан, заместитель Председателя Арбитражного суда Республики Татарстан, Прокурор Республики Татарстан, Председатель Счетной палаты Республики Татарстан, Председатель Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, Уполномоченный по правам ребенка в Республике Татарстан, председатель Общественной палаты Республики Татарстан. На мероприятии также присутствовали руководители территориальных структур федеральных органов государственной власти по Республике Татарстан, республикан-

ских министерств и ведомств, действующие судьи Конституционного суда Республики Татарстан и судьи Конституционного суда Республики Татарстан в отставке, члены образованной в 1990 году Конституционной комиссии, работавшей над текстом принятой 6 ноября 1992 года Конституции Республики Татарстан.

Конституционный суд Татарстана, традиционно уделяющий серьезное внимание просветительской деятельности, с максимальной ответственностью подходит к реализации Плана правового просвещения граждан в Республике Татарстан в части изучения основных положений Конституции Республики Татарстан, который был составлен с учетом в том числе проводимых судом мероприятий.

За время, прошедшее после выхода предыдущего выпуска настоящего сборника, Конституционный суд Татарстана провел очередные, уже занявшие свою нишу среди общереспубликанских мероприятий, конкурс детского рисунка «Конституция глазами детей» и конкурс студенческих работ по вопросам конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации. Продолжена практика проведения дней открытых дверей в Конституционном суде Республики Татарстан, в ходе которых сотрудники аппарата суда проводят для гостей экскурсию, судьи выступают перед посетителями с ознакомительной лекцией, знакомят с основными положениями Конституции Республики Татарстан, рассказывают об истории создания и деятельности Конституционного суда Республики Татарстан, приводят примеры из практики суда и отвечают на задаваемые вопросы.

Конституционный суд Татарстана применяет и новые формы вовлечения населения в процесс изучения Конституции республики. Так, например, судом был объявлен конкурс на лучший видеоролик, посвященный Конституции Республики Татарстан, результаты которого будут подведены уже после отправки настоящего издания в печать. По итогам I Конституционных чтений Республики Татарстан Конституционный суд Татарстана внедрил в свою практику проведение просветительских мероприятий в форме выездных обучающих семинаров в районах республики. Первый такой выездной обучающий семинар был проведен судом в Кукморском муниципальном районе. В мероприятии кроме Конституционного суда Татарстана приняли участие министр юстиции Республики Татарстан, глава Кукморского муниципального района, руководители территориальных отделений федеральных и республиканских органов власти в Кукморском районе, руководители муниципальных органов власти, депутатский корпус района, представители общественности. Всего в семинаре приняло участие более 300 жителей Кукморского муниципального района. Всем участникам обучающего семинара были розданы материалы I Конституционных чтений Респуб-

лики Татарстан и брошюры о порядке подачи обращений в Конституционный суд Республики Татарстан.

Деятельность Конституционного суда Республики Татарстан в 2016 году ознаменована рекордными показателями как по количеству поданных в суд обращений, так и по количеству принятых судом итоговых решений. Так, в Конституционный суд Татарстана в прошлом году поступило 325 обращений, судом было принято 26 итоговых решений, в том числе 6 постановлений по делам о проверке конституционности нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Татарстан и органов местного самоуправления в связи с жалобами граждан на нарушение их конституционных прав и свобод и 20 определений об отказе в принятии обращения к рассмотрению.

Предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан в 2016 году стали 4 закона Республики Татарстан, 12 постановлений Кабинета Министров Республики Татарстан и 11 нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Оспоренные нормативные правовые акты регулировали широкий спектр правоотношений, в частности отношения, связанные с погребением и организацией похоронного дела; организацией бесплатной перевозки обучающихся до образовательных организаций и обратно; предоставлением государственных и муниципальных услуг; установлением платы за содержание и ремонт жилого помещения; реализацией прав граждан на приватизацию жилых помещений; предоставлением социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания поставщиками социальных услуг и др.

Конституционный суд Татарстана по-прежнему придает большое значение научной составляющей своей деятельности. В 2016 году состоялось очередное заседание Научно-консультативного совета при Конституционном суде Республики Татарстан. Участники заседания обсудили тему ««Электронное правосудие» в механизме реализации конституционного права на судебную защиту». В ходе работы Совета, выступлений участников заседания и состоявшейся дискуссии были охвачены теоретические и практические вопросы применения элементов «электронного правосудия» во всех формах судопроизводства. В результате плодотворного обсуждения обозначенной темы участники заседания пришли к единому мнению о значительном потенциале «электронного правосудия» в обеспечении реализации конституционного права граждан на судебную защиту. Конституционным судом Татарстана при поддержке руководства республики уже подготовлен сервис для отправки в суд обращений в электронном виде путем заполнения специальной формы на официальном сайте суда.

В 2017 году произошли изменения в составе судей Конституционного суда Республики Татарстан. Государственным Советом Республики Та-

тарстан судьями Конституционного суда Республики Татарстан были избраны Ф.Р. Волкова и Э.М. Мустафина.

К сожалению, смена судейского корпуса была связана в том числе с трагическими событиями. Мы понесли горькую утрату — в расцвете творческих сил ушла из жизни Ангелина Анатольевна Хамматова, замечательный человек, высокопрофессиональный юрист, за неполные семь лет работы в должности судьи Конституционного суда Республики Татарстан внесшая огромный вклад в обеспечение защиты прав и свобод граждан и установление конституционной законности в республике. Она обладала непререкаемым авторитетом в профессиональной среде и многое еще могла сделать для конституционного правосудия и юридической науки... Светлая и добрая память об Ангелине Анатольевне навсегда останется в наших сердцах.

Данный — уже 12-ый — выпуск сборника научных трудов «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства» станет первым выпуском, который будет включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ). Сборник имеет давнюю историю, у него сложился постоянный круг авторов и мы надеемся, что его новый статус придаст дополнительный импульс для научного поиска в сфере конституционного (уставного) правосудия субъектов Российской Федерации.

Мы благодарим всех авторов за предоставленные в научный сборник статьи и полагаем, что он будет интересен широкому кругу читателей.

С уважением

*Председатель
Конституционного суда
Республики Татарстан,
заслуженный юрист
Республики Татарстан*

Ф.Г. Хуснутдинов

КОНСТИТУЦИОННАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ РОССИИ: ДОКТРИНА И ПРАКТИКА

Доклад на Международной конференции в Конституционном Суде
Российской Федерации (Санкт-Петербург, 16 мая 2017 года)

Зорькин Валерий Дмитриевич, *Председатель Конституционного
Суда Российской Федерации, доктор юридических наук*

Понятие конституционной идентичности в российской конституционно-правовой практике появилось совсем недавно. Впервые оно было использовано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 года № 21-П, а затем в его Постановлении от 16 апреля 2016 года — в связи с вопросом о возможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека, посчитавшего, что норма Российской Конституции, которая запрещает участие в выборах для лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, не соответствует Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Доктринальные же подходы к этой проблеме начали формироваться значительно раньше (толчком здесь послужило известное дело «Маркин против России»). Определенное влияние на разработку соответствующей доктрины оказала зарубежная правовая практика¹.

Однако главным фактором, обусловившим формирование доктрины конституционной идентичности России, стали некоторые тенденции мирового политического и правового развития последних лет, которые стимулировали наш интерес к соответствующей интерпретации Российской Конституции. И прежде всего — текста ее преамбулы, где характеристика России как части мирового сообщества соседствует со словами о том, что народы России соединены общей судьбой на своей земле, что они чтут память предков и несут ответственность за свою Родину перед будущими поколениями россиян.

Проблема национальной конституционной идентичности привлекает внимание специалистов прежде всего в контексте двух актуальных для последнего времени тенденций: 1) возрождения и распространения популистской идеологии, охватившей современные развитые общества по всему миру, и 2) противоречия между национальными и наднациональными судебными системами, все более заметного в разных

¹ Гаджиев Г.А. Конституционная идентичность и права человека в России // ksrf.ru/News/Documents/report_Гаджиев_2016.pdf

регионах мира. Популизм связан с кризисом либеральной идеологии, ценности которой в свете глобальных событий теряют свою былую значимость. Одним из следствий такой смены ориентиров развития является наметившийся возврат государств и наций к своим традиционным ценностям, что не может не отражаться и на праве. В доктринах и правовых позициях, на которые опираются органы конституционного контроля при взаимодействии с межгосударственными судебными органами, проблеме национальной конституционной идентичности уделяется все большее внимание.

1. Наиболее очевидной (лежащей на поверхности политической жизни) тенденцией последнего десятилетия является *распространение по всему миру популистской идеологии* как левого, так и правого толка. Примеры, подтверждающие факт широкого популистского поворота, хорошо известны¹. Но с точки зрения права интересен не сам по себе популизм, а то, что за ним стоит. Ведь популизм — это всего лишь манипулирование массовым сознанием, использующее вполне естественное стремление человека к благополучию. А конкретнее — это такое манипулирование, которое строится на обещании простого решения сложных проблем, обращенном к так называемому простому, рядовому человеку. Популизм усиливается в переломные моменты истории, когда действующие элиты и существующие политико-правовые институты не могут справиться с новыми вызовами и не способны решать встающие перед людьми проблемы.

А мы живем в эпоху серьезнейших, тектонических сдвигов всей системы мироустройства, порожденных процессами глобализации, которые несут в себе не только благо, но также огромные риски и уже вполне очевидные издержки. Эти риски и издержки касаются рядовых людей во всех регионах мира, хотя и проявляют себя по-разному. Для стран, не входящих в число лидеров технологического прогресса, глобализация несет в себе риск закрепления их периферийности, а в некоторых случаях — и полной маргинализации. Я не буду приводить здесь цифры, свидетельствующие об ускорении роста глобального неравенства и о его наиболее вопиющих проявлениях, связанных со сверхпотреблением одних и нищетой других². Но даже в относительно благополучных раз-

¹ В русле популистской тенденции, охватившей в разной степени большинство развитых государств, находятся такие события последнего времени, как: решение, принятое на референдуме в Соединенном Королевстве, о выходе страны из Европейского Союза; избрание президентом США Д.Трампа, который во время избирательной кампании старался дистанцироваться от действующего политического истеблишмента; второе место, которое получила «Партия свободы» Герта Вилдера в Нидерландах, основным требованием партийной программы которой является запрет Корана... Данный ряд можно продолжать примерами из Франции, Польши, Италии и т.д.

² Отмечу лишь, что, согласно приводимым в публикациях ООН данным на долю

вивающихся странах по рядовому человеку болезненно бьет ослабление регулирующей роли государства (неизбежное в условиях глобализации), т.е. ослабление социальной политики в области здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения, борьбы с безработицей, бедностью и т.д. Аналогичные проблемы, хотя и в значительно меньшей степени, встают перед гражданами государств, относящихся к лидерам глобализации. Но здесь возникают и свои собственные проблемы, связанные с миграционным давлением на социальную сферу этих государств, с ростом террористической угрозы, с опасной нестабильностью финансовых отношений в условиях бесконтрольной глобализации финансовых рынков, повышением социально-экономической дифференциации общества, с ухудшением окружающей среды и т.д.

Все это вызывает стремление противопоставить стихийным процессам социокультурной глобализации понимание (пусть и упрощенное) собственной специфики, не поддающейся универсализации. Отсюда и всплеск потребности широких масс в формулировании своей религиозной, национальной или региональной (например, европейской) идентичности, возврат к традиционным ценностям, стремление предотвратить размытие национально-государственного суверенитета как гаранта сохранения этих ценностей и т.д.

Особенно остро все эти проблемы встают на постсоветском пространстве. Как писал в начале 90-х годов прошлого века американский социолог Мануэль Кастельс, осуществивший целую серию исследований в России, «русский народ и народы бывших советских обществ должны будут пройти через восстановление своей коллективной идентичности в мире, где потоки власти и денег пытаются дезинтегрировать возникающие экономические и социальные институты еще до того, как они окончательно оформились, чтобы поглотить эти институты в своих глобальных сетях. Нигде идущая борьба между глобальными экономическими потоками и культурной идентичностью не является более важной, чем на обширном пустыре, созданном коллапсом советского этатизма...»¹.

На перечисленные риски и издержки глобализации накладывается недовольство граждан экспансией наднационального регулирования (в том числе и в сфере защиты прав и свобод человека), демократический

богатейшего 1% мирового населения приходится больше доходов, чем имеют беднейшие 57%. (Вебер А.Б. Неолиберальная глобализация и ее оппоненты // ecsocman.hse.ru/data/2013/01/31/1251414714/2.pdf). Эксперты все чаще говорят не о наступлении богатых на права бедных, а о противостоянии сверхбогатых всему остальному миру.

¹ Кастельс М., Киселева Э. Россия в мировом контексте. Кризис индустриального этатизма и коллапс Советского Союза // Мир России.— 1999.— № 3.

дефицит которого становится все более очевидным¹. Под демократическим дефицитом здесь понимается отсутствие у граждан полноценной возможности влиять на принятие решений в тех сферах, где они традиционно считают свой голос значимым (например, в вопросах объединения в союзы с другими государствами, передачи компетенции наднациональным органам, открытия границ, влияния на процессы назначения судей в наднациональные судебные органы и так далее). Именно демократический дефицит структур, осуществляющих наднациональное правовое регулирование, является одним из факторов усиления популизма, традиционно апеллирующего к демократии большинства.

2. И здесь я подхожу к другой объективной тенденции глобализации, способствующей актуализации проблемы конституционной идентичности, а именно к тенденции *расширения наднационального регулирования в сфере защиты прав человека и возрастания активизма межгосударственных судебных органов*.

Признавая объективной характер этой тенденции, хочу тем не менее еще раз обратить внимание на то, что она уже опасно расходится с Вестфальской системой международного права, ставящей во главу угла принцип национального суверенитета. Я не раз говорил о том, что бездумное разрушение Вестфальской системы — это разрушение международного права, которое в обозримой перспективе может сохраняться прежде всего как итог согласия, достигнутого на межгосударственном уровне. Поэтому не буду повторяться.

В контексте рассматриваемой темы я хотел бы прежде всего отметить, что любые нормы международного права, гарантируемые наднациональными структурами, остаются продуктом согласия (согласования воли) государств. А согласие государств — понятие вовсе не однозначное. При всей объективности тенденции к расширению наднационального регулирования характер осуществления этой тенденции на практике в немалой степени зависит от того, что понимается под согласием государств, лежащим в основе международного права. Сказанное

¹ Особо следует выделить проблему демократического дефицита наднациональных органов по защите прав человека, в том числе и Европейского Суда по правам человека. С момента вступления в силу 11 Дополнительного протокола к Конвенции о защите прав человека и основных свобод ЕСПЧ получил все формальные возможности для того, чтобы целенаправленно изменять конвенционную систему и более свободно воплощать в жизнь свою активистскую позицию, для чего Суд использует разного рода теоретические обоснования и конструкции — от доктрины европейского консенсуса и пределов усмотрения государств до понимания Конвенции как «живого инструмента». При этом влияние граждан европейских государств на сам Суд практически сведено к минимуму, что, с одной стороны, позволяет обеспечить независимость данного органа, но, с другой стороны, делает его оторванным от реальных социальных потребностей и от реального консенсуса, который имеет место в обществах.

в полной мере относится и к международному праву прав человека: это такой же результат согласия суверенных государств по поводу содержания прав человека и обязанностей по их защите.

В юридической науке распространен взгляд, в соответствии с которым международное право прав человека — это нормы обычного права с неопределенным содержанием, которые государства однажды признали для себя обязательными, причем признание это было «безоговорочным и вечным»¹. Отсюда выводится возможность расширения содержания подобных международно-правовых норм в результате трактовки их наднациональными судебными органами и невозможность для государств оспаривать эти трактовки.

Но есть и другой взгляд на согласие государств как фундамент международного права, подразумевающий, что в основе такого согласия государств лежит согласие *народов*, которые, в духе теории общественного договора, признают необходимость ограничения суверенитета государств и придания обязательной конституционной силы международным нормам по защите прав человека². Данный подход более чувствителен к тем трактовкам международно-правовых норм, которые дают наднациональные (и прежде всего — судебные) органы, поскольку он предполагает оценку этих трактовок с позиций правовой, и прежде всего — конституционно-правовой идентичности народов.

Именно этот подход становится все более востребованным в свете упомянутых вызовов глобализации³. Во всяком случае, есть основания утверждать, что все большее место в доктринах, на которые опираются органы конституционного контроля по всему миру, уделяется соображениям национальной конституционной идентичности.

Очевидно, что в большинстве случаев деятельность международных судебных органов, призванных гарантировать соблюдение международных договоров государствами-участниками, не вызывает противоречий и недовольства государств. Вместе с тем возникновение института наднационального судебного контроля породило одно важное последствие, которое периодически приводит к конфликтам двух систем, — «нарушению монополии национальных судебных органов на определение значения и роли международного права в национальной правовой системе»⁴.

¹ См.: Ruling The World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance (Jeffrey L. Dunoff & Joel P. Trachtman eds., 2009); *Jan Klabbers, Anne Peters & Geir Ulfstein, The Constitutionalization of International Law* (2009).

² *Peter J. Spiro, Sovereignism's Twilight*, 31 *Berkeley J. Int'l Law* 307, 307 (2013); see also *id.* at 316 («unstoppable international law»).

³ Показательно, что президент США во время своей кампании высказывался о том, что он является противником традиционного либерального интернационализма, в том числе и гуманитарной интервенции.

⁴ *Karen J. Alter. National Perspective on International Constitutional Review: Diverging*

Это, в свою очередь, ставит высшие национальные судебные органы перед выбором — рассматривать национальный конституционный порядок в подчиненном положении к нормам международного права или нет.

Данный вопрос не является простым выбором между монистической или дуалистической системой международного права. Ответ на него мотивирован отношением к праву, традициям и роли судебного конституционного контроля, которая сложилась исторически в стране. Вместе с тем такой ответ для большинства государств вполне очевиден: национальное конституционное право в том виде, как его толкует национальный конституционный суд, имеет приоритет над наднациональным толкованием, но то, как обосновывается такой вывод и как к нему приходят национальные судебные органы, столкнувшиеся с таким конфликтом, — зависит от каждой конкретной страны и от каждой конкретной ситуации. А это означает невозможность наличия единого универсального рецепта.

Проблема национальной конституционной идентичности актуализировалась вследствие возрастания активизма межгосударственных судебных органов по защите прав человека, в том числе посредством (право)творческого эволютивного толкования международных (межгосударственных) договоров и связанных с этим коллизий с толкованием национальных конституций в решениях конституционных судов и их аналогов.

В рамках Совета Европы этому способствуют и определенные сомнения в правовой природе того европейского консенсуса, который обычно лежит в основе решений Европейского Суда по правам человека. Если подходить к оценке консенсуса с точки зрения либерально-демократических принципов, составляющих философскую основу Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, то не означает ли следование консенсусу как раз то навязывание воли большинства меньшинству, от которого Конвенция призвана защитить? Ведь Суд сам неоднократно подчеркивал, что в демократическом государстве нужно обеспечить баланс между справедливым и надлежащим обращением с меньшинствами и избегать любых злоупотреблений доминирующим положением.

Существуют вполне обоснованные сомнения и по поводу бесспорности такой интерпретации согласия государств, подписавших Европейскую конвенцию, которая предполагает нынешнюю активистскую позицию ЕСПЧ. Уже начиная с 70-х годов XX века¹ государства-участники

Optics. iCourts Working Paper Series No. 92, 2017.

¹ Например, в 1973 году в деле «Голдер против Соединенного Королевства» рассматривался вопрос о правах заключенных (*Golder v United Kingdom* (1973) Series B No. 16).

Конвенции начали возражать против излишне активистского характера деятельности ЕСПЧ. А в наши дни можно, по-видимому, сказать, что государства, рассчитывавшие в момент подписания Конвенции, что они сами будут устанавливать «правила игры», просчитались и не смогли в полной мере определить потенциал Суда, с созданием которого они согласились. К настоящему времени судейский активизм уже настолько укоренился в деятельности ЕСПЧ, что даже предполагающееся закрепление принципа субсидиарности в подписанном Россией Дополнительном протоколе № 15 не сможет его ограничить.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод как договор суверенных государств, входящих в Совет Европы, представляет собой совокупность в высшей степени абстрактных норм-принципов, гарантирующих фундаментальные личные, политические права человека.

ЕСПЧ, созданный как субсидиарный межгосударственный орган по защите этих прав (что официально подтверждено Протоколом № 15 к Конвенции), уполномочен давать официальное толкование Конвенции, которое для государств-участников носит обязательный характер. Посредством так называемого эволютивного толкования Конвенции как «живого инструмента» ЕСПЧ конкретизирует ее положения, «расширяет» их нормативное содержание, осуществляет приращение правовой «ткани», а по существу — на основе собственной трактовки конвенционных норм-принципов создает новые правовые нормы. Например, долгие годы ЕСПЧ не признавал противоречащим Конвенции национальное законодательство, лишавшее заключенных права избирать и быть

Заявитель пытался подать гражданско-правовой иск о клевете против одного из своих стражников, для чего ему было необходимо воспользоваться помощью адвоката; в этом ему было отказано национальными властями. Тогда Голдер обратился непосредственно в Европейскую комиссию по правам человека (служившую тогда фильтром перед тем, как обращения поступали на рассмотрение Европейского Суда), с чем власти Соединенного Королевства не согласились. Они настаивали, что в отношении ЕСПЧ должен соблюдаться так называемый принцип *Lotus* (Решение Постоянного Суда международного правосудия по спору между Францией и Турцией: (*France v. Turkey*) (1927) P.C.I.J., Ser. A, No. 10), в соответствии с которым, как утверждало государство-ответчик, Конвенция должна толковаться узко, как соглашение между государствами, предусматривающее добровольное ограничение суверенитета государства, но лишь в межгосударственных отношениях. Однако ЕСПЧ истолковал положения Конвенции иначе. Он нашел, что право на справедливый суд (ст. 6 Конвенции) гарантирует *inter alia* и право на доступ к ЕСПЧ. Суд при этом сослался на положения преамбулы к Конвенции и принцип верховенства права. Данное дело было одним из первых в ряду сотен дел ЕСПЧ, расширивших содержание Конвенции до тех весьма условных пределов, которые существуют сейчас и которые, даже несмотря на предполагающееся закрепление принципа субсидиарности в подписанном в 2016 году Россией Дополнительном протоколе № 15, скорее всего будут и дальше расширяться.

избранными на всеобщих выборах. Но затем в постановлениях, принятых против Соединенного Королевства и России, Суд предписал необходимость дифференцированного подхода.

Творческое «эволютивное» толкование уполномоченными наднациональными судебными органами международных нормативных правовых актов и связанная с этим возможность коллизии международных актов в подобном истолковании с национальными нормативными правовыми актами, включая конституции, — это проблема, которая может быть поистине ящиком Пандоры.

Проблема коллизии толкований обостряется в связи с тем, что ЕСПЧ занимает достаточно жесткую позицию, согласно которой при оценке национальных нормативных актов на предмет их соответствия нормам Конвенции в их истолковании Судом не делается различие между ординарным законом и конституцией (основным законом) государства. Тем самым нормы Конституции ставятся в иерархическое подчинение по отношению к нормам Конвенции в их «эволютивной» интерпретации ЕСПЧ. Однако конституционные суды при разрешении коллизий с наднациональными судебными органами руководствуются принципами верховенства Конституции и ее высшей юридической силы в системе нормативных правовых актов государства, в том числе по отношению к соответствующим ратифицированным международным договорам. При этом в каждом конкретном случае, разумеется, важен практический результат соответствующего толкования, а именно — каким образом разрешается (и разрешается ли) возникший конфликт толкований конституционного и межгосударственного суда.

3. С учетом указанных обстоятельств **концепция национальной конституционной идентичности** позволяет определять наиболее значимые положения Конституции и основанного на них национального правопорядка и служит сдерживающим фактором, правовой преградой на пути непредсказуемой активистской экспансии со стороны наднационального регулирования.

В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации в своих недавних постановлениях сформулировал правовые позиции, согласно которым особое внимание наднациональных органов к базовым элементам *конституционной идентичности* (т.е. к внутригосударственным нормам о фундаментальных правах, а также к гарантирующим эти права нормам об основах конституционного строя) позволит снизить вероятность конфликта между национальным и наднациональным правом. А это, в свою очередь, во многом будет определять — при сохранении конституционного суверенитета государств — эффективность всей европейской системы защиты прав и свобод человека и гражданина и дальнейшую гармонизацию европейского правового пространства в

данной области. Суд подчеркивает, что взаимодействие европейского конвенционного и российского конституционного правопорядков невозможно в условиях субординации, поскольку только диалог между различными правовыми системами является основой их надлежащего равновесия, и что от уважения со стороны ЕСПЧ национальной *конституционной идентичности* государств-участников Конвенции во многом зависит эффективность ее норм во внутригосударственном правопорядке. В свою очередь, Конституционный Суд Российской Федерации, признавая фундаментальное значение европейской системы защиты прав и свобод человека и гражданина, частью которой являются постановления ЕСПЧ, готов к поиску правомерного компромисса ради поддержания этой системы, но оставляет за собой определение степени своей готовности к нему, поскольку границы компромисса в данном вопросе очерчивает именно Конституция Российской Федерации (постановления от 14.07.2015 № 21-П, от 19.04.2016 № 12-П, от 15 ноября 2016 № 24-П от 19.01.2017 № 1-П и от 11.05.2017 № 13-П).

Принцип конституционной идентичности был, в частности, использован в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2016 года № 12-П в связи с вопросом о возможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России». ЕСПЧ пришел к выводу, что установленный частью 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации запрет участвовать в выборах для лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, ограничивает избирательные права этой категории граждан, нарушает гарантированное статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции субъективное право на участие в выборах.

Опираясь на принцип конституционной идентичности, Конституционный Суд Российской Федерации постановил признать исполнение в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России», принятого на основании положений статьи 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в их истолковании Европейским Судом по правам человека, в следующих аспектах:

«[1] — в части мер общего характера, предполагающих внесение изменений в российское законодательство (и тем самым изменение основанной на нем судебной практики), которые позволяли бы ограничивать в избирательных правах не всех осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда,— невозможным, поскольку предписание статьи 32 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, обладающей верховенством и высшей юридической силой в российской правовой системе, со всей определенностью

означает императивный запрет, согласно которому не имеют избирательных прав без каких бы то ни было изъятий все осужденные, отбывающие наказание в местах лишения свободы, определенных уголовным законом.

[2] — в части мер общего характера, обеспечивающих справедливость, соразмерность и дифференциацию применения ограниченный избирательных прав,— возможным и реализуемым в российском законодательстве и судебной практике, поскольку в соответствии с частью 3 статьи 32 Конституции России и конкретизирующими ее положениями Уголовного кодекса Российской Федерации, по общему правилу, исключается наказание в виде лишения свободы и тем самым лишение избирательных прав осужденных, совершивших впервые преступления небольшой тяжести, а за преступления средней тяжести и тяжкие преступления лишение свободы, как более строгий вид наказания из числа предусмотренных Особенной частью данного Кодекса за совершение соответствующего преступления, назначается по приговору суда и, следовательно, влечет лишение избирательных прав только в том случае, если менее строгий вид наказания не может обеспечить достижение целей наказания.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что руководствуясь Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьей 32 (ч. 3), и правовыми позициями Конституционного Суда, выраженными в данном Постановлении, федеральный законодатель правомочен, последовательно реализуя принцип гуманизма в уголовном праве, оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы осужденных, но не влекущие ограничения их избирательных прав.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации отметил [5.2. мотивировочной части], что, как следует из постановлений по делам «Скоппола (*Scoppola*) против Италии» (№ 3) (п. п. 106, 108 и 110) и «Анчугов и Гладков против России» (п. 100), преступления, за которые установлено наказание в виде лишения свободы на срок три года и более, признаются ЕСПЧ «достаточно серьезными» для того, чтобы служить основанием — без нарушения требования соразмерности — для лишения лиц, виновных в их совершении, избирательных прав в силу прямого указания закона (причем не только в период отбывания наказания, но и в течение двух лет после освобождения); лицо же, приговоренное к лишению свободы на срок пять лет и более, по решению суда может быть лишено избирательных прав пожизненно.

При этом было подчеркнуто, что задача ЕСПЧ состояла не в контро-

ле *in abstracto* совместимости с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод частью 3 статьи 32 Конституции России, а в определении *in concreto* последствий ее применения для прав заявителей, гарантированных статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции (п. 52).

Исходя из установленных самим ЕСПЧ стандартов лишения избирательных прав за серьезные преступления (т.е. преступления, наказываемые лишением свободы на срок три года и более) не может считаться нарушением принципа соразмерности. Граждане же С.Б. Анчугов и В.М. Гладков были осуждены (в порядке замены смертной казни) к пятнадцати годам лишения свободы за совершение особо тяжких преступлений и в связи с этим лишены избирательных прав, поэтому их нельзя считать жертвами правонарушения, а их права, гарантированные статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, — нарушенными. Следовательно, в этом смысле постановление «Анчугов и Гладков против России» является, по существу, актом абстрактного нормоконтроля (*in abstracto*) со стороны ЕСПЧ.

Принцип конституционной идентичности был также использован в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 января 2017 года № 1-П в связи с разрешением вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией РФ постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания ЮКОС» против России».

В своем постановлении ЕСПЧ посчитал, что данная компания была привлечена к ответственности за налоговые правонарушения за пределами трехлетнего срока давности, тем самым были нарушены права компании-заявителя, гарантированные статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции.

Между тем Конституционный Суд пришел к выводу, что в случае умышленного воспрепятствования налогоплательщиком осуществлению налогового контроля и проведению налоговой проверки суд вправе признать уважительными причины пропуска налоговым органом срока давности привлечения к налоговой ответственности (в деле ЮКОСа он был превышен на три месяца) и взыскать с налогоплательщика налоговые санкции за правонарушения, совершенные в течение трехлетнего периода, на который распространялась налоговая проверка.

Принимая такое решение, Конституционный Суд Российской Федерации опирался на следующие правовые позиции:

— выраженные в статьях 17 (ч. 3), 19 (ч. ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации принципы юридического равенства и справедливости и вытекающий из них принцип соразмерности (пропорциональности) обуславливают обеспечение одинакового объема юридических гарантий всем налогоплательщикам; применительно к действию

нормы о сроках давности привлечения к ответственности за совершение налоговых правонарушений по кругу лиц эти принципы предполагают необходимость дифференцированного подхода к налогоплательщикам, которые, противодействуя налоговому контролю и налоговой проверке, используют положение о сроках давности вопреки его предназначению, в ущерб правам других налогоплательщиков и правомерным публичным интересам;

— если в случае противодействия налогоплательщика осуществлению налогового контроля и проведению налоговой проверки налоговые санкции не могли бы быть наложены по одной лишь причине истечения трехлетнего срока давности, предусмотренного статьей 113 Налогового кодекса Российской Федерации, притом что не допускается его прерывание или приостановление, то возникла бы — вопреки предназначению этой нормы — возможность злоупотребления правом не быть привлеченным к налоговой ответственности за пределами этого срока;

— налогоплательщик, который не представил необходимые документы своевременно и противодействовал проведению налоговой проверки и к которому при этом норма о сроке давности привлечения к налоговой ответственности была бы применена лишь по ее буквальному смыслу, получил бы неправомерное преимущество перед тем налогоплательщиком, который совершил такие же деяния, однако не препятствовал проведению налоговой проверки и был с соблюдением срока давности привлечен к налоговой ответственности; в результате при привлечении к юридической ответственности были бы нарушены конституционные принципы равенства и справедливости и вытекающие из них принципы соразмерности и неотвратимости ответственности за налоговые правонарушения, а также принцип добросовестности налогоплательщика как один важнейших элементов конституционного режима налоговых отношений и конституционных основ публичного правопорядка в целом.

4. Идею конституционной идентичности в той или иной мере используют органы конституционного контроля по всему миру для обоснования наиболее сложных решений. При этом конституционные суды исходят из того, что именно писаная конституция является квинтэссенцией конституционной идентичности нации.

Например, Верховный Суд Индии в деле *«Minerva Mills Ltd. v Union of India»* от 31 июля 1980 года подчеркнул, что *«Конституция — это драгоценное наследие, идентичность которого невозможно изменить»*.

Федеральный Конституционный Суд ФРГ отмечал, что в Основном Законе существуют такие положения, которые выражают фундаментальные основы немецкого государства и которые не могут быть изменены; в связи с этим положения международных договоров обязательны для национального правоприменителя, но лишь в той мере, в какой

они соответствуют положениям Основного Закона, в остальном же немецкие суды связаны обязательным толкованием положений международного договора. Выработанный германским Федеральным Конституционным Судом доктринальный подход, примененный впервые в деле «Соланж», предполагает, что Конституционный Суд в исключительных случаях может признать нормы европейского права не применимыми в ФРГ. В частности, такой подход был подтвержден в деле о проверке конституционности Маастрихтского договора, когда Суд пришел к выводу, что у него сохраняется право «проверять конституционность правовой экспансии власти Европейского Союза, осуществляемой посредством прецедентной практики Суда Справедливости».

К доктрине конституционной идентичности обратился также Верховный Суд Аргентины. 14 февраля 2017 года он впервые в своей истории признал неисполнимым решение Межамериканского Суда по правам человека, вынесенное в 2011 году против Аргентины, которое касалось свободы распространения информации в СМИ. Верховный Суд постановил, что Межамериканский Суд не обладал достаточной компетенцией для того, чтобы отменить решение национального суда. Решение Верховного Суда немедленно вызвало критику как со стороны аргентинской общественности, так и со стороны самого Межамериканского Суда. Мотивы критиков сводились к тому, признание национальным судом за собой возможности пересматривать компетенцию наднационального органа нарушает международное право, а мотивировка национального решения создает впечатление, что Верховный Суд действовал как своего рода апелляционная инстанция по отношению к Межамериканскому Суду. Однако в контексте рассматриваемой темы более важным является то, что одним из оснований отказа стало противоречие наднационального решения конституционной идентичности Аргентины в ее понимании Верховным Судом.

Еще один пример противоречия между позицией национального органа конституционного контроля и наднационального судебного органа: 26 января 2017 года Конституционный Суд Италии вернул на рассмотрение Суда Справедливости Европейского Союза (СЕС) дело, которое европейские судьи уже ранее рассматривали — дело «Таррико» (*Tarrico*) (C-105/14). В своем запросе Конституционный Суд Италии просит СЕС уточнить, дает ли возможность решение СЕС национальным судебным органам не учитывать позицию последнего в том случае, если решение Суда Справедливости будет противоречить фундаментальным конституционным принципам. Конституционный Суд, обосновывая свое несогласие с позицией наднационального органа, утверждает, что национальная конституционная идентичность не была учтена Судом Справедливости, а в соответствии с Договором о Европейском Союзе

при вынесении решений Суд ЕС должен удостовериться, что не нарушается идентичность ни одного государства-члена. Итальянский Конституционный Суд полагает, что у него есть возможность применить разработанную им ранее доктрину «встречных ограничений» (*counter-limits*), которая позволяет в исключительных случаях отступить от исполнения обязательств, вытекающих из норм европейского права, если они противоречат фундаментальным основам национального конституционного правопорядка.

Схожим образом (хотя и по-разному обозначая свой подход к проблеме) действуют органы конституционного контроля других стран. Например, Конституционный Суд Венгрии в своем постановлении (22/2016-XII.5) указал, что он полномочен осуществлять контроль *ultra vires*, если вопрос касается национального суверенитета и конституционной идентичности страны. В других странах используются и другие названия — «контроль реализации основных прав», «контроль *ultra vires*», «контроль с точки зрения конституционной идентичности».

В Ирландии Конституция 1937 года помещает ценности семьи и католицизм в центр конституционной идентичности государства. Именно по этим вопросам существует длительная и весьма противоречивая практика Европейского Суда против Ирландии, где до сих пор регулирование абортос остается самым строгим среди государств Совета Европы. При этом ЕСПЧ отказывается окончательно признать ирландское регулирование и основанную на нем правоприменительную практику не соответствующими Европейской Конвенции (См.: *A, B and C v Ireland App. No. 25579/05* [ECtHR: 16 December 2010]).

Не означает ли приведенный пример Ирландии, что ЕСПЧ иногда признает существование конституционной идентичности государств, в которую он не может вмешиваться? В связи с этим уместно вспомнить, например, французские дела, касающиеся запрещения ношения религиозных символов (в частности, хиджабов) в публичных местах. ЕСПЧ с пониманием относился в конституционном принципе *Laïcité*, подразумевающему, что принцип светскости является неотъемлемой частью идентичности французского государства (См.: *S.A.S. v France App. No. 43835/11* [ECtHR: 1 July 2014] [GC]).

5. При этом в доктрине и практике конституционных судов нет единства в понимании национальной конституционной идентичности. Для прояснения данной ситуации следует отметить, что, хотя концепция конституционной идентичности в науке еще недостаточно разработана, тем не менее специалисты не ограничивают трактовку данного понятия лишь буквой Конституции.

Так, французский профессор Мишель Тропер пишет: «Конституционная идентичность проявляется в процессе выделения определенных

сущностных принципов, которые отличаются от всех прочих норм конституции и на которые можно ссылаться для защиты самой конституции в случае наличия ей угрозы, которая способна нарушить связи между самой конституцией и людьми или народом, которым она призвана служить»¹.

При этом следует обратить особое внимание на последний тезис процитированного высказывания, по смыслу которого конституционная идентичность — это то, на что можно ссылаться для сохранения «связи между самой конституцией и людьми или народом, которым она призвана служить». Для пояснения смысла этого тезиса я хотел бы сказать несколько слов о тех социокультурных различиях в ментальности, которые существуют между западными обществами и Россией. В плоскости правового сознания эти различия фокусируются в подходах к осмыслению такой ключевой для общественного сознания категории, как общее благо.

На Западе общее благо традиционно рассматривалось как условие блага каждого отдельного индивида. Причем в последние десятилетия в правовой теории и практике эта категория все больше отходит на задний план, уступая место либерально-индивидуалистической трактовке прав человека. А в российской культурной матрице понятие общего блага всегда занимало и продолжает занимать гораздо более существенное место. Что, кстати, нашло отражение и в тексте нашей Конституции, где есть норма (ч. 3 ст. 55), согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом «в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Таким образом, в качестве основания для ограничения свободы человека в Конституции выступают не только права других лиц, но и конституционные ценности, которые можно обозначить как ценности общего блага. Понимание нашим обществом именно этих ценностей и составляет основное смысловое наполнение понятия конституционной идентичности народа и государства. И очевидно, что Конституционный Суд в своих решениях и правовых позициях не может игнорировать это принципиально важное обстоятельство.

В контексте проблем, связанных с разработкой доктрины конституционной идентичности, хочу подчеркнуть, что в основе данного понятия лежит признание того обстоятельства, что понимание права (и прежде всего прав человека) в том или ином социуме и государстве — это

¹ *Michel Troper. «Behind the Constitution? The Principle of Constitutional Identity in France» in Andras Sajó and Renata Uitz (eds.) Constitutional Topography: Values and Constitutions. 2010.*

результат общественного согласия в вопросе о том, что есть человек и в чем состоит его человеческое достоинство. Если принять этот тезис, то тогда надо признать следующие вытекающие из него моменты: во-первых, общественное согласие в вопросе о правах человека в различных государствах имеет социокультурную специфику; во-вторых, это именно общественное согласие, которое устанавливается большинством общества и устанавливается для большинства.

Я вовсе не имею в виду, что теория конституционной идентичности ориентирована лишь на защиту прав большинства. Но хочу подчеркнуть, что права меньшинства могут быть защищены в той мере, в какой большинство с этим согласно. Если «продвинутая» в правовом отношении часть общества полагает, что большинство недостаточно делает для защиты меньшинства, то она («продвинутая» часть) должна найти способы словом и делом убедить большинство в необходимости правового совершенствования. Это сложная, неблагодарная работа, не рассчитанная на быстрый успех. Но другого пути, к сожалению, нет. Потому что попытки навязать тому или иному обществу не свойственные ему представления о достоинстве человека и правах тех или иных меньшинств могут быть эффективными лишь в весьма ограниченных пределах.

И это относится не только к России. Ведь тот всплеск популизма на Западе, с которого я начал обсуждение данной темы, в значительной степени обусловлен недооценкой мнения большинства и ущемлением его прав.

Продолжая данную линию рассуждения, логично задаться вопросом — что же в таком случае является общим формально-нормативным критерием «правильного» и «неправильного» толкования как международного соглашения, так и конституционного текста? Очевидно, что политическая целесообразность таким критерием служить не может. Более спорным ответом была бы концепция убеждений судей, которые, безусловно, могут влиять на принимаемое решение, но измерить это влияние или даже уместить его в строго правовые рамки вряд ли возможно: нужно учитывать и социальные, и психологические, и иные факторы. Ответ же представляется вполне определенным: руководствоваться при принятии решений судебными органами необходимо *принципом добросовестности*.

Принцип *bona fides*, сложившийся в римском частном праве как принцип договорного права, в наши дни все увереннее заявляет о себе в качестве важнейшего общеправового принципа. Правовой характер этому принципу придает его внутренняя взаимосвязь с принципом правового равенства и вытекающим из него конституционным принципом справедливости. *Bona fides* в качестве принципа добросовестного сотрудничества государств, согласившихся принять юрисдикцию надна-

ционального органа, предполагает как верность договору (в том виде, в каком он был согласован) со стороны его участников, так и обязательство наднационального органа учитывать обоснованные ожидания *всех* участников соответствующего международного договора. И в этом смысле данный принцип является одним из выражений *равноправия* участников международного соглашения. С позиций данного принципа очевидно, что когда одно государство становится более пристальным объектом критики по сравнению с другими (при прочих равных условиях) либо когда наднациональный орган начинает исполнять свои уставные функции с оглядкой на политические, а не правовые соображения, — принцип добросовестности нарушается.

Как подчеркивает исследователь римского права Д.В. Дождев, понятия добросовестности, разумности и справедливости «не имеют собственного, отличного от правового, содержания и являются правовыми. Они ориентируют суд на установление соответствия между казусом и нормой права, *обуздывая судебный произвол*, а не стимулируют его. ... Принцип добросовестности обеспечивает проведение принципа равенства — ... утверждение единого масштаба в конкретной ситуации правового взаимодействия и тем самым — утверждение свободы участников гражданского оборота»¹. Рассматривая в контексте принципа добросовестности вопрос о допустимости изменения договора вследствие существенного изменения обстоятельств, он отмечает, что «позиция оппонентов принципа необходимой адаптации договора основывается на устойчивом юридическом позитивизме и пиетете перед буквой договора, которые неизбежно ведут к нарушению принципов справедливости и соразмерности предоставлений и к отрицанию права как формы согласования интересов». Между тем с точки зрения принципа формального равенства как итога справедливого согласования правомерных интересов «участники правовых отношений должны иметь возможность поддерживать равновесие интересов независимо от подверженных изменениям внешних обстоятельств». Сегодня, считает автор, этот подход пробивает себе дорогу в русле «концепции объективной добросовестности, понимаемой как моделирование единых требований ко всякому участнику правового общения в соответствии с общими принципами права»².

Эти идеи уместно использовать в дискуссиях о соотношении юридической силы Конституции Российской Федерации и Европейской

¹ Дождев Д.В. Теоретические обоснования возможности изменения договора по-прежнему открыты для критики // #FPPRAVORU. спецпроект Право.ru и ПМЮФ. 19.05.2016.

² Там же.

конвенции о защите прав человека и основных свобод¹, поскольку интерпретация Конвенции Европейским Судом иногда по сути меняет условия этого межгосударственного договора. Напомню, что на момент подписания Конвенции всеми странами-участницами считалось, что Суд создан для того, чтобы восстанавливать справедливость в индивидуальных делах, а его решения касаются только государства-нарушителя. Однако в настоящее время ЕСПЧ все больше ориентируется на понимание Конвенции как общеевропейской конституции, а ЕСПЧ — как общеевропейского «конституционного суда» по правам человека с очень широкими (фактически — нормотворческими) полномочиями.

6. Конституционный текст сохраняет свое высшее методологическое значение при интерпретации нормативно-правовых положений, затрагивающих или ограничивающих права человека. Вместе с тем всегда остается возможность для конструктивного диалога национальных высших судов и наднациональных юрисдикционных органов, так как в силу конституционных условий ратификации международного договора очевидно, что прямого столкновения текста конституции и текста обязательства для конкретного государства международного договора быть не может. Россия вправе ратифицировать только такой международный договор, который не противоречит ее Конституции.

Европейский Суд по правам человека в деле «Анчугов и Гладков против России» сослался на противоречие Конвенции и Российской Конституции. Но и в этом случае между текстами Конституции России и Конвенции о защите прав человека и основных свобод как таковыми противоречия нет: врез с конституционными нормами на момент подписания пошла практика ЕСПЧ. Он дал такое толкование абстрактной нормы Конвенции, которое прямо противоречит тексту соответствующей статьи Конституции. Поскольку после ратификации Конвенции Россией конституционная норма не подвергалась изменению, ЕСПЧ не мог признать ее противоречащей Конвенции. Разумеется, Суд обладает правом толковать положения Конвенции определенным образом, будучи уполномоченным на то самой Конвенцией. Но при этом у России, как у одного из источников такого уполномочивания, есть суверенное право не согласиться и вернуть Суд в предписанные Конвенцией рамки, если данное толкование противоречит Конституции Российской Федерации и, следовательно, противоречит обязательствам, взятым при ратификации Конвенции.

В этом контексте сомнительным с точки зрения последовательности прецедентной практики Европейского Суда выглядит его нежелание

¹ См.: *Ланаева В.В.* Постсоветская теория права: философские основания и их юрико-догматическая интерпретация // Проблемы постсоветской теории и философии права.— М., 2016.— С. 175—176.

принимать во внимание особенности Конституции России, в частности то обстоятельство, что конституционная норма о правах человека, признанная не соответствующей Конвенции, не может быть пересмотрена парламентом. Расчет же на то, что подобный конфликт может быть решен за счет активистского толкования спорной нормы Конституционным Судом, не выдерживает критики. Дело в том, что национальные органы конституционного контроля не обладают той степенью свободы в толковании Конституции, которую могут позволить себе судьи ЕСПЧ в своем толковании абстрактных положений Конвенции. Эволютивное толкование Конвенции Европейским Судом, по сути дела, направлено на создание нового унифицированного европейского правопорядка. А национальная конституционная юстиция более тесно связана текстом конституции, являющейся итогом исторически обусловленного национального консенсуса. Конституционный Суд Российской Федерации не может выйти за пределы толкования, установленные как самой Конституцией, так и сложившимися внутри общества конвенциями, лежащими в основе конституционной идентичности народа. При этом общественное согласие, легитимирующее дух Конституции, является не менее важным, чем ее буква.

При таких обстоятельствах необходимы определенные правомерные сдержки (*counter-limits* — по выражению Конституционного Суда Италии), которые бы не давали наднациональному юрисдикционному органу шагнуть в своей активистской деятельности слишком далеко. Так, ЕСПЧ обладает хорошо разработанной, но от этого не становящейся менее противоречивой доктриной пределов усмотрения. Однако национальные государства обладают, и это прямо следует из конституций и конституционных принципов, своими пределами уступчивости.

Такие пределы уступчивости, равно как и понятие европейского консенсуса, не являются раз и навсегда определенными и застывшими, что было бы непродуктивно и не оставляло бы возможностей для диалога. В рассмотренном выше примере с делом ЮКОСа никто не отрицает, что у заявителей есть гарантируемые конвенционными обязательствами Российской Федерации права, но у них также есть и права, гарантированные Конституцией Российской Федерации, имеющей высшую юридическую силу. Конституционные права не существуют в отрыве от конституционных обязанностей, среди которых есть и обязанность платить законно установленные налоги и сборы — как обязанность собственника имущества перед обществом. Данная обязанность и была разъяснена Конституционным Судом.

Надо понимать, что цель Конституционного Суда — не поиск путей обхода исполнения постановления ЕСПЧ, но поиск возможного и конституционно-приемлемого пути его исполнения. И только если такое

исполнение с точки зрения положений Основного Закона России невозможно, постановление ЕСПЧ не будет исполняться. Естественно, подобная ситуация является экстраординарной и не может стать универсальным правилом, равно как и Конституционный Суд не может и не хочет быть апелляционной инстанцией по отношению к решениям наднационального органа по защите прав человека.

Конституционные суды в случае своего возражения наднациональным юрисдикционным органам действуют более или менее по одной модели.

Во-первых, они ссылаются непосредственно на текст международного договора, который является предметом толкования наднационального судебного органа. При этом подчеркивается, что между текстом национального основного закона и текстом договора нет расхождения, а возможные противоречия — это лишь конфликт толкований. Нередко делается ссылка на основы конституционного строя или на конституционную идентичность государства, которые должны были быть учтены еще на стадии ратификации международного соглашения и которые, по мнению национальных органов конституционного контроля, дают им основания в исключительных случаях отступить от исполнения решения наднационального судебного органа.

Во-вторых, органы конституционной юстиции стремятся (как, например, Конституционный Суд Италии) смягчить остроту конфликта, ссылаясь на практику Суда Справедливости Европейского союза и демонстрируя свою приверженность правовым позициям последнего по подавляющему большинству вопросов. При этом задача национального судебного органа — убедить международный суд в том, что отказ от исполнения одного конкретного судебного решения не приведет к подрыву всей системы или к подрыву доверия к конкретному наднациональному органу.

В-третьих, национальные органы конституционного контроля обращаются к тексту оспариваемых международных решений и ссылаются на те фрагменты из текстов решений, которые могут быть истолкованы в пользу государства, а отсутствие ясности текста международного решения используют как потенциальную возможность провести акт толкования еще раз, учитывая позиции национальных органов.

В-четвертых, что является, пожалуй, наиболее важным, национальные органы конституционного контроля сами представляют возможности для наднациональных судов «отступить, не потеряв лицо», например, предлагая определенную линию аргументации или развитие ранее выраженных правовых позиций наднационального суда, которое инкорпорирует как взгляды последнего, так и позицию конституционного суда. Данный подход крайне важен, так как показывает и национальным

скептикам, и зарубежным активистам, что оба конфликтующих суда на самом деле преследуют общие цели, а конфликт «правильного» и «неправильного» толкования является мнимым. Хотя, естественно, такой подход не всегда возможно осуществить.

В современном мире конституционные правопорядки разных государств, безусловно, связаны между собой и влияют друг на друга. При этом не может быть одинаковых конституционных идентичностей в разных государствах, как и не может быть абсолютно одинаковых конституционных ценностей. Эти разные и взаимовлияющие конституционные правопорядки имеют общие международно-правовые обязательства, которые, однако, понимаются в каждом государстве по-своему: они толкуются в свете национальной конституции и национальных правовых традиций, учитывая, что минимальный уровень общего понимания был достигнут при принятии данных обязательств. Каждое государство проходит через необходимый этап «согласования» своей правовой системы с международными обязательствами, целями которого с учетом принципа добросовестности являются сохранение открытости правовой системы к новым положительным изменениям и ее устойчивости, не позволяющей размывать национальные конституционные нормы и гарантии прав человека.

Именно поэтому Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях по делу «Анчугова и Гладкова», а также по делу «ЮКОСа» придерживается своей сформированной в Постановлении от 17 июля 2015 года № 21-П линии относительно необходимости постоянного диалога с ЕСПЧ, исходя из того, что имплементация правовых положений Конвенции — это никогда не прекращающийся процесс. При этом мы рассчитываем на то, что такой процесс будет осуществляться по интерактивному, а не иерархическому принципу взаимодействия.

Конституционный Суд Российской Федерации уже не раз демонстрировал гибкий подход к осмыслению конституционной идентичности России в свете ее обязательств как члена Совета Европы. Один из наиболее ярких примеров — наше решение по вопросу о смертной казни. Данный вопрос многократно обсуждался на разных уровнях, в СМИ и в обществе, однако в свете проблемы конституционной идентичности его не касались ни разу. В этой связи считаю необходимым отметить следующее.

Прежде всего, сам текст статьи 20 Конституции Российской Федерации сформулирован достаточно размыто: он не дает четких представлений об условиях отмены смертной казни, о том, возможен ли в будущем возврат к ней или нет. При этом текст во многом оставляет разрешение данного вопроса на откуп самого общества, в котором должен созреть некий консенсус относительно отмены института смертной казни и предпо-

лагаемых условий такой отмены. Впервые Конституционный Суд обратился к данному вопросу в Постановлении от 2 февраля 1999 года № 3-П, где подтвердил мораторий на назначение смертной казни, руководствуясь как формальными требованиями законодательства, так и возникающими международными обязательствами России, демонстрирующими согласие общества двигаться в определенном направлении, а именно — в направлении, условно говоря, общеевропейских ценностей прав и свобод человека. В 2009 году Конституционный Суд по ходатайству Верховного Суда Российской Федерации вернулся к данному вопросу.

Конституционный Суд в своем Определении от 19 ноября 2009 года № 1344-О-Р, говоря о международных обязательствах России, отмечал: «тот факт, что Протокол № 6 до сих пор не ратифицирован, в контексте сложившихся правовых реалий не препятствует признанию его существенным элементом правового регулирования права на жизнь. ... Российская Федерация связана требованием статьи 18 Венской конвенции о праве международных договоров не предпринимать действий, которые лишали бы подписанный ею Протокол № 6 его объекта и цели, до тех пор, пока она официально не выразит свое намерение не быть его участником».

В связи с вступлением Российской Федерации в Совет Европы и подписанием Протокола № 6 предполагалось, что введенный на этой основе в правовой системе страны временный мораторий на применение смертной казни — после ратификации Протокола № 6 (т.е. не позднее 28 февраля 1999 года) — трансформируется в постоянно действующую норму. Однако Протокол № 6 до сих пор не ратифицирован и как таковой не может рассматриваться в качестве нормативного правового акта, непосредственно отменяющего в Российской Федерации смертную казнь в смысле статьи 20 (ч. 2) Конституции Российской Федерации. Вместе с тем смертная казнь как исключительная мера наказания, по смыслу статьи 20 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, допустима лишь в качестве временной меры («впредь до ее отмены») в течение определенного переходного периода.

Поскольку конституционно-правовая идентичность Российской Федерации за прошедшее с момента вступления в Совет Европы время претерпела изменения и теперь ее неотъемлемой частью является признание недопустимости назначения смертной казни, можно заключить, что Российская Федерация связана конституционно-правовыми по своей природе обязательствами, вытекающими как из международно-правовых договоров, так и из внутригосударственных правовых актов, принятых Федеральным Собранием — парламентом Российской Федерации, Президентом Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации.

Такое правовое регулирование сохраняет свое действие более 20 лет (с момента принятия Россией на себя обязательств при вступлении в Совет Европы — 28 февраля 1996 года и подписания Протокола № 6 — 16 апреля 1997 года, а также установления Конституционным Судом Российской Федерации прямого запрета — при отсутствии надлежащих процессуальных гарантий — на назначение смертной казни — Постановление от 2 февраля 1999 года № 3-П) и легитимировано сложившейся правоприменительной практикой, в том числе последующими решениями Конституционного Суда РФ и решениями судов общей юрисдикции.

В результате столь продолжительного по времени действия моратория на применение смертной казни, основанного на Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П во взаимосвязи с другими его решениями, сформировались устойчивые гарантии права не быть подвергнутым смертной казни и сложился легитимный конституционно-правовой режим, в рамках которого — с учетом международно-правовой тенденции и обязательств, взятых на себя Российской Федерацией, — происходит необратимый процесс, направленный на отмену смертной казни, как исключительной меры наказания, носящей временный характер («впредь до ее отмены»).

Приведенный пример показывает, что Конституционный Суд, руководствуясь конституционной идентичностью Российской Федерации, готов идти навстречу международному сообществу и расширять гарантии прав человека в том случае, если для этого есть необходимая устойчивая конституционно-правовая конструкция. Здесь уместна аналогия со строительством вантовых мостов, которые сейчас популярны в Петербурге: от степени натяжения тросов будет зависеть прочность моста — при слишком сильном натяжении, равно как и при недостаточном, прочность моста не будет надежной. Равно и при рассмотрении вопросов относительно конституционных основ нужно соблюдать необходимый баланс, придающий устойчивость всей конструкции правовой системы государства.

7. В заключение хочу отметить следующее. Доктрина конституционной идентичности, над которой всем нам еще предстоит много работать, может служить «водоразделом», потенциально способным отделить приемлемые и подчас желанные изменения внутреннего конституционного правопорядка, инспирированные, например, наднациональным органом по защите прав человека, — и те принципы, которыми государства, признавшие обязательную юрисдикцию подобных органов, поступиться не могут. Данная доктрина предполагает нетекстуальное понимание конституционных изменений, в том числе использование достижений современной герменевтики, которая уже давно вышла за пределы толкования исключительно текстов.

Из этой доктрины вовсе не следует, что каждый факт несоответствия между нормами международного права и национальными правоустановлениями является покушением на конституционную идентичность. В защите нуждаются особо значимые правовоположения, составляющие системообразующее ядро национального правопорядка. Очевидно, далеко не все правовые традиции входят в указанное ядро. Поэтому нам необходима методология распознавания «ядерных» правовых традиций, разрушение которых означает утрату идентичности, основанной на верховенстве права, и тех правовых традиций или предрассудков, стереотипов общественного сознания, которые являются примером правовой инерции или даже анахронизмом.

Конституционная идентичность выкристаллизовывается каждым государством из своего уникального индивидуального опыта. Она не может быть «придумана» или изменена каким-либо волевым решением, равно как она не может быть навязана извне. Идентичность заключена во всей совокупности исторических, культурных и социальных факторов, преломленных в праве. Такая идентичность — это не застывшее состояние, а диалогический процесс, представляющий собой совокупность убеждений и идей из исторического прошлого каждой страны, которые заново переосмысливаются в каждую новую эпоху. Ее можно открыть, и лучшим средством для этого является конституционная юстиция.

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН ПО ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Мухаметшин Фарид Хайруллович, *Председатель Государственного Совета Республики Татарстан, доктор политических наук*

Настоящая статья посвящена анализу решений Конституционного Суда Российской Федерации и Конституционного суда Республики Татарстан по вопросам защиты социальных прав человека и гражданина.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Конституция Республики Татарстан, Конституционный Суд Российской Федерации, Конституционный суд Республики Татарстан, пенсионное обеспечение, система социального обеспечения, принцип равенства всех перед законом и судом, увольнение в связи с ликвидацией предприятия в период отпуска по беременности и родам, охрана материнства и детства, меры социальной поддержки населения, возмещение вреда, причиненного здоровью граждан в связи с радиационным воздействием вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, право на жилище, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на образование.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Татарстан Конституционный Суд Российской Федерации и Конституционный суд Республики Татарстан осуществляют защиту прав и свобод граждан при проверке конституционности законов и иных нормативных актов.

Так, в части 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации закреплено, что Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

Часть 4 статьи 109 Конституции Республики Татарстан устанавливает, что Конституционный суд Республики Татарстан по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона Республики Татарстан или

его отдельных положений, нормативных правовых актов Президента и Кабинета Министров Республики Татарстан, а также органов местного самоуправления.

На основании статьи 96 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» правом на обращение в Конституционный Суд с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в Федеральном законе. Индивидуальную жалобу вправе направить отдельное лицо, чье право нарушено, а коллективную — группа лиц, каждое из которых обладает подобным правом. Причем отдельное лицо не вправе выступать от имени группы лиц, в отношении которых отсутствовало конкретное дело, даже если закон затрагивает их конституционные права и свободы. Таким образом, жалоба граждан и других лиц в Конституционный Суд является самостоятельным средством защиты. Аналогичная норма содержится в статье 100 Закона Республики Татарстан от 22 декабря 1992 года № 1708-ХІІ «О Конституционном суде Республики Татарстан». Однако в ней не уточнена форма такой жалобы (индивидуальная или коллективная).

Говоря о социальных правах граждан, следует отметить, что указанные права закреплены, в частности, в статьях 38, 39, 41, 43 Конституции Российской Федерации, а также в статьях 38, 52, 54, 56 Конституции Республики Татарстан. Так, в части 1 статьи 39 Конституции Российской Федерации и части 1 статьи 54 Конституции Республики Татарстан закреплено право граждан на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Важнейшим элементом социального обеспечения является пенсионное обеспечение. В декабре 2001 года были приняты три важнейших федеральных закона: «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ (в ред. Федерального закона от 3 июля 2016 года № 227-ФЗ), «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ (в ред. Федерального закона от 19 декабря 2016 года № 456-ФЗ), «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ (в ред. Федерального закона от 4 июня 2014 года № 145-ФЗ), которые существенно изменили направленность пенсионного законодательства и, безусловно, сыграли позитивную роль в жизни общества. Вместе с тем практика их применения выявила немало проблем и поставила много вопросов. Так, Конституционный Суд Россий-

ской Федерации только в I полугодии 2005 года рассмотрел около десяти жалоб граждан на нарушение пенсионного законодательства.

В процессе применения Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» были выявлены серьезные недостатки. В частности, одна из проблем была связана с исключением из правового регулирования пенсионных отношений таких категорий, как «минимальный размер пенсии по старости» и «прожиточный минимум». И показательным примером в этом случае может быть Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 года № 17-О по жалобе гражданки П.Ф. Енборисовой на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 статьи 14 названного Закона.

Из материалов дела следует, что П.Ф. Енборисова являлась инвалидом II группы и имела более 27 лет общего трудового стажа, включая годы Великой Отечественной войны. В связи с вступлением в законную силу оспариваемого Федерального закона трудовая пенсия по старости была исчислена в размере 771 руб. 09 коп, который не соответствовал величине прожиточного минимума в Челябинской области. Южно-уральским городским судом Челябинской области требование П.Ф. Енборисовой о начислении ей трудовой пенсии, которая бы соответствовала прожиточному минимуму, было оставлено без удовлетворения. Кассационная инстанция подтвердила решение суда первой инстанции. Конституционным Судом Российской Федерации был проведен анализ законодательного регулирования пенсионных отношений, после чего он пришел к выводу, что в федеральном законодательстве проявляется тенденция к отказу от использования при определении гарантированного государством объема трудовой пенсии по старости параметров прожиточного минимума как в целом по Российской Федерации, так и в субъектах Российской Федерации.

Вопросы пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан, в частности лиц, проходивших военную службу, регулируются Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и их семей».

В Российской Федерации, как в социальном государстве, система социального обеспечения должна строиться и развиваться на принципах равенства, справедливости и соразмерности, выступающих конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона (поста-

новления Конституционного Суда РФ от 16 декабря 1997 года № 20-П и от 18 марта 2004 года № 6-П).

При этом принцип равенства всех перед законом и судом (ст. 19, ч. 1, Конституции РФ), гарантируя одинаковые права и обязанности для субъектов, относящихся к одной категории, не исключает различий в их фактическом положении, а также необходимость учета этих различий в законе (постановления Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 года № 4-П и от 27 апреля 2001 года № 7-П). Федеральный законодатель, относя тех или иных граждан к одной категории получателей конкретного вида пенсии, обязан тем не менее учитывать объективно существующие различия в положении этих граждан, включая все обстоятельства, связанные с основанием назначения пенсии, с тем чтобы размер их пенсионного обеспечения определялся с учетом положений Конституции Российской Федерации о социальном характере Российского государства, приверженного гуманизму, добру и справедливости.

Практика реализации вышеназванного Закона Российской Федерации показала отдельные его недостатки. Так, Конституционный Суд Российской Федерации при рассмотрении жалобы гражданина В.Н. Карпекина, в которой оспаривалась конституционность отдельных положений указанного Закона, признал их не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 7, 19 (ч. 1) и 39 (ч. ч. 1 и 2), в той мере, в какой эти положения в системе действующего правового регулирования при назначении пенсии по случаю потери кормильца родителям двух (или более) военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, погибших при исполнении обязанностей военной службы, службы в органах внутренних дел, не позволяют учитывать для определения размера их пенсионного обеспечения факт гибели двух (или более) детей (Постановление Конституционного Суда РФ от 19 июля 2016 года № 16-П «По делу о проверке конституционности частей первой и третьей статьи 7 Закона Российской Федерации “О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и их семей” в связи с жалобой гражданина В.Н. Карпекина»).

Кроме того, практика реализации иных федеральных законов также показывает на наличие в них недостатков. В частности, постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2015 года № 1-П «По делу о проверке конституционности части 6 статьи 43 Федерального закона “О полиции” в связи с жалобой гражданина П.Ф. Юхименко» часть 6 статьи 43 Федерального закона «О полиции»

признана не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (ч. ч. 1 и 2), 39 (ч. 1) и 55 (ч. 3), в той мере, в какой содержащаяся в ней норма служит основанием для отказа в предоставлении ежемесячной денежной компенсации тем сотрудникам органов внутренних дел — инвалидам вследствие военной травмы, которым назначена пенсия за выслугу лет, выплачиваемая с учетом увеличения, предусмотренного Законом Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей».

Социальное развитие общества в значительной степени зависит от статуса его первичной ячейки — семьи, защищенности материнства и детства. В статье 38 Конституции Российской Федерации и статье 38 Конституции Республики Татарстан закреплены общие нормы о том, что они находятся под защитой государства.

Поддержка материнства имеет в России особое значение в связи с воспроизводством населения. При уходе в отпуск по беременности и родам социальное пособие женщине выплачивалось в 2007 году в предельном размере 16 125 руб. Конституционный Суд Российской Федерации Постановлением от 22 марта 2007 года № 4-П признал такие ограничения неконституционными и, указав, что этим несоразмерно ограничивается размер пособия для работающих застрахованных женщин, чей средний заработок превышает установленную норму, постановил, что в течение шести месяцев парламент должен привести законодательство в соответствие с данным Постановлением. В связи с этим новый предельный размер пособия по беременности и родам был установлен в размере 100% среднего заработка, но не выше 23 400 руб. в месяц (в среднем с 30-й недели беременности), в 2016 году минимальный размер пособия составил, в частности, 28 555,4 рубля.

Конституционный Суд Российской Федерации также защитил матерей, уволенных в связи с ликвидацией предприятия в период отпуска по беременности и родам. В своем Определении от 27 января 2011 года № 179-О-П Суд решил, что различие в размере пособия по уходу за ребенком для матерей, уволенных в связи с ликвидацией организации в период отпуска по беременности и родам, и для матерей, уволенных в связи с ликвидацией организации в период отпуска по уходу за ребенком, необоснованно. В равной мере нуждаясь в материальной поддержке со стороны государства во время ухода за маленькими детьми, женщины должны обеспечиваться государственной поддержкой на равных условиях. Чтобы устранить это неравенство, Конституционный Суд Российской Федерации обязал законодателя в разумный срок внести

изменения в законодательство, регулирующее выплату этого пособия, установив одинаковые правила его исчисления независимо от момента увольнения матери в связи с ликвидацией организации.

Следует отметить, что в Конституции Российской Федерации социальные права провозглашены в общем виде, а конкретное их содержание определяется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В связи с этим указанные позиции Конституционного Суда Российской Федерации направлены на охрану материнства и детства.

Социальное обеспечение — это участие общества в содержании тех своих членов, которые из-за нетрудоспособности либо некоторых других, не зависящих от них причин не имеют достаточных средств к существованию. Как особый институт современного государства социальное обеспечение является показателем социальной уверенности, дает человеку ощущение надежности существования.

Касаясь сущности социального обеспечения, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 декабря 1997 года № 20-П отметил, что как таковое оно может охватывать различные виды помощи и поддержки граждан, однако по смыслу конституционных норм основное его содержание заключается в материальном обеспечении, предоставлении человеку средств к существованию. В статье 7 Конституции Российской Федерации определено, что Российская Федерация — социальное государство, соответственно, когда граждане в силу различных обстоятельств нуждаются в поддержке, государство берет на себя обязательства по предоставлению социальной помощи нуждающимся в ней. Аналогичная норма содержится в статье 11 Конституции Республики Татарстан.

В систему социального обеспечения входят такие элементы, как льготы или меры социальной поддержки населения. Они используются в целях возмещения вреда лицам, например, пострадавшим вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, подвергшимся политическим репрессиям и пострадавшим от них, и входят в общий объем возмещения вреда, такая функция льгот была выделена Конституционным Судом Российской Федерации. Так, в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации признается, что возмещение вреда, причиненного здоровью граждан в связи с радиационным воздействием вследствие аварии на Чернобыльской АЭС или ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, осуществляется в том числе в виде предоставления мер социальной поддержки. Например, Определение от 11 июля 2006 года № 404-О по запросу Калининградской областной Думы о проверке конституционности подпункта «б» пункта 3 Правил выдачи удостоверений единого образца гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации способствуют тому, чтобы государство выполняло взятую на себя функцию по социальной защите населения. В результате чего законодательный орган обязан внести необходимые изменения в правовое регулирование отношений, принять законы, обеспечивающие социальную защиту тех категорий населения, которые в ней нуждаются, а также определить механизм реализации этих законов.

В статье 40 Конституции Российской Федерации (ст. 55 Конституции РФ) закреплено право на жилище, в силу которой никто не может быть произвольно лишен жилища. Жилище является одним из важнейших материальных условий жизни человека (наряду с пищей, водой, одеждой и др.). О праве на жилище говорится в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., в других международных документах. В российском законодательстве понятие «жилище» определено в части 2 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации защитил право на жилище несовершеннолетних, малоимущих граждан, определенных категорий граждан (лиц, подвергшихся воздействию радиации в результате аварий и катастроф, переселенцев из районов Крайнего Севера, военнослужащих, уволенных в запас с военной службы, сотрудников органов МВД и др.), на приватизацию жилья (Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июня 2006 года № 6-П), осужденных лиц (постановления Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 года № 3-П и от 23 июля 1995 года № 8-П) и другие.

Толкуя статьи Конституции Российской Федерации о праве на жилище, как и о других социальных правах, Конституционный Суд Российской Федерации придерживается позиции о том, что положение граждан не должно ухудшаться. Так, Конституционный Суд Российской Федерации, изучив дело (Постановление Конституционного Суда РФ от 8 июня 2010 года № 13-П), встал на защиту прав детей из так называемых неблагополучных семей, признав пункт 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации в части, определяющей порядок отчуждения жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника данного жилого помещения, если при этом затрагиваются их права или охраняемые законом интересы, не соответствующим Конституции Российской Федерации. По сути, признав преимущественное право ребенка на жилище перед правом родителя-собственника этого жилья, исходя из того, что лишение несовершеннолетнего права пользования жилой площадью — это лишение порой единственного шанса в жизни ребенка, от которого зависит вся его дальнейшая жизнь и судьба.

Конституционный суд Республики Татарстан, рассмотрев жалобу

гражданина С.М. Гусева на нарушение его конституционных прав и свобод отдельными положениями Концепции развития жилищного строительства в Республике Татарстан на период 2011—2015 годов, утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 22 декабря 2010 года № 1091, определением от 17 мая 2011 года № 7-О подчеркнул, что в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в ряде его решений, конституционное право на жилище предполагает обязанность создания органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для его осуществления, для предоставления жилья бесплатно или за доступную плату из государственных и других жилищных фондов малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище; реализация этого права может быть обусловлена определенными требованиями, закрепленными в актах жилищного законодательства (определения от 15 июля 2010 года № 955-О-О, от 25 ноября 2010 года № 1543-О-О).

Указанные положения корреспондируют международно-правовым стандартам в сфере защиты социальных прав, согласно которым социальный прогресс и развитие должны быть направлены на постоянное повышение материального и духовного уровня жизни всех членов общества при уважении и осуществлении прав человека и основных свобод путем обеспечения всех, особенно лиц, имеющих низкий доход и большие семьи, удовлетворительными жилищами и коммунальным обслуживанием, а достижение целей социального прогресса и развития в равной мере требует, в частности, принятия мер по внедрению, с участием правительства, программ строительства недорогостоящих жилищ как в сельских, так и в городских районах (п. «f» ст. X и п. «d» ст. XVIII Декларации социального прогресса и развития, принята Генеральной Ассамблеей ООН 11 декабря 1969 г.); государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни (часть первая ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.); органы государственной власти и управления, работодатели оказывают помощь нуждающимся в жилье гражданам, развивая строительство жилых домов, предназначенных для предоставления жилых помещений по договору найма или аренды на доступных для населения условиях, а также используя систему компенсаций (субсидий) и льгот по оплате строительства, содержания и ремонта жилья, а малоимущим гражданам гарантируется выделение жилья на условиях договора найма из государственного (муниципального) жилищного фонда (ст. 41 Хартии социальных прав и гарантий граждан независимых государств от 29 октября 1994 г.).

Данные положения и международно-правовые стандарты определяют содержание правового регулирования дополнительных гарантий жилищных прав отдельных категорий населения, включая детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к числу которых относится заявитель.

В статье 41 Конституции Российской Федерации (ст. 52 Конституции РТ) закреплено право на охрану здоровья и медицинскую помощь, которое предполагает бесплатность последней в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений.

Федеральное законодательство устанавливает, что принципами охраны здоровья граждан являются: соблюдение прав человека и гражданина в области здравоохранения и соответствующие государственные гарантии; приоритет профилактических мер в области охраны здоровья граждан; доступность медико-социальной помощи; социальная защищенность граждан в случае утраты здоровья; ответственность органов и учреждений публичной власти, должностных лиц, а также предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности за обеспечение прав граждан в области охраны здоровья.

Рассматривая вопросы о мерах социальной защиты, льготах, социальной поддержке, Конституционный Суд Российской Федерации в целом ряде своих решений указывал, что возможна дифференциация прав по социально-оправданным категориям, устанавливал, что нужно учитывать экономические возможности государства, но если человек не может трудиться и обеспечить прожиточный минимум себе и семье, он вправе рассчитывать на получение поддержки от общества и государства.

В своих правовых позициях Конституционный Суд Российской Федерации указывает, что социальная поддержка различных слоев населения — это обязанность государства, что законодатель не должен допускать снижения жизненного уровня граждан, так как это бы противоречило Конституции Российской Федерации. Так, в Постановлении от 16 декабря 1997 года № 20-П Конституционный Суд Российской Федерации встал на защиту прав безработных граждан на социальное обеспечение в период их временной нетрудоспособности.

Конституционный суд Республики Татарстан в постановлении от 11 марта 2011 года № 42-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на территории Республики Татарстан на 2010 год, утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 декабря 2009 года № 911 (в редакции от 30 декабря 2010 года), в связи с жалобой гражд-

данина Ю.А. Егорова отметил, что, утверждая Программу государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на территории Республики Татарстан на 2010 год, Кабинет Министров Республики Татарстан правомерно реализовал полномочие, принадлежащее ему в силу федерального и республиканского законодательства и основанное на взаимосвязанных положениях статей 102 (п. 4) и 103 Конституции Республики Татарстан.

Согласно статье 13 Конституции Республики Татарстан во взаимосвязи со статьей 31 Конституции Республики Татарстан Республика Татарстан — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; каждый имеет право на жизнь; жизнь человека, его здоровье, личная свобода и безопасность находятся под защитой государства. При этом каждый в Республике Татарстан имеет право на охрану здоровья, включая медицинскую помощь (ч. 1 ст. 52 Конституции РТ). Данное право гарантировано также статьей 41 (ч. 1) Конституции Российской Федерации.

Указанные конституционные положения применительно к сфере здравоохранения корреспондируют международно-правовым стандартам, согласно которым предоставление бесплатного обслуживания в области здравоохранения всему населению и обеспечение того, чтобы соответствующие профилактические и лечебные учреждения, а также медицинское обслуживание были доступны всем (п. «а» ст. XIX Декларации социального прогресса и развития, принята Генеральной Ассамблеей ООН 11 декабря 1969 года); правительства несут ответственность за здоровье своих народов, и эта ответственность требует принятия соответствующих мероприятий социального характера и в области здравоохранения (преамбула Устава (Конституции) Всемирной организации здравоохранения от 22 июля 1946 года); а также согласуются с положениями статьи 33 Хартии социальных прав и гарантий граждан независимых государств от 29 октября 1994 года о том, что государства гарантируют право граждан на бесплатную медицинскую помощь в необходимых объемах, включая амбулаторно-поликлиническое обслуживание в больницах, клиниках и вне стен этих учреждений. На необходимость принятия мер для создания условий, которые обеспечивали бы всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни, указывается и в статье 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, провозглашая право на охрану здоровья и медицинскую помощь одним из основных конституционных прав, государство обязано осуществлять комплекс мер по сохранению и укреплению здоровья населения, в том

числе посредством развития государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения, установления правовых гарантий получения каждым необходимой медико-социальной помощи. Признание основополагающей роли охраны здоровья граждан как неотъемлемого условия жизни общества, ответственности государства за сохранение и укрепление здоровья граждан предопределяет содержание правового регулирования отношений, связанных с реализацией данного конституционного права, характер норм, регламентирующих оказание гражданам медицинской помощи (Определение от 6 июня 2002 года № 115-О).

Право на образование закреплено в статье 43 Конституции Российской Федерации и статье 56 Конституции Республики Татарстан. В широком смысле это право включает целый комплекс прав: право на получение бесплатного начального или среднего образования в государственных и муниципальных школах и некоторых других образовательных учреждениях; общедоступность образования; право на выбор родителями формы обучения (религиозное, светское) для своего ребенка; свобода преподавания; право на учреждение частных учебных заведений. Основные положения этих прав базируются на статье 26 Всеобщей декларации прав человека.

Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 22 мая 1996 года № 69-О установил, что государство гарантирует гражданам получение на конкурсной основе бесплатного высшего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных общеобразовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые. Право на образование, являясь одним из основных и неотъемлемых конституционных прав, может быть реализовано гражданином в различных формах и после получения бесплатного образования, но уже без обязательной гарантии бесплатности.

Следует отметить, что несовершенство законодательства о социальном обеспечении и социальной защите проявляется в наличии ряда нечетких и противоречивых положений, которые неоднозначно толкуются в правоприменительной практике, что нередко приводит к произвольному применению этих положений и тем самым — к нарушению социальных прав граждан. Такого рода нарушения устраняются с помощью выявления конституционно-правового смысла правовых норм, определяющих порядок и условия реализации права на социальное обеспечение, и посредством корректировки правоприменительной практики.

Следует остановиться еще на одном вопросе — адресной социальной поддержке населения. Конституционный суд Республики Татарстан в постановлениях от 6 декабря 2006 года № 22-П, от 22 февраля 2007 года № 23-П пришел к выводу, что республиканский законодатель, осу-

щества правовое регулирование мер социальной поддержки лиц, награжденных орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны, и ветеранов труда, исходил из установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов и реализовал полномочие, принадлежащее ему в силу статей 54 (ч. 2) и 75 (п. 2) Конституции Республики Татарстан. Принятие нормы, регулирующей порядок предоставления мер социальной поддержки лицам, награжденным орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны, и ветеранам труда, входит в компетенцию Государственного Совета Республики Татарстан.

Рассмотрев жалобу гражданина Н.Ф. Шакирова о проверке конституционности положения абзаца первого части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан от 8 декабря 2004 года № 63-ЗРТ «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан», Конституционный суд Республики Татарстан в постановлении от 6 мая 2009 года № 34-П отметил, что оспариваемое положение абзаца первой части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан от 8 декабря 2004 года № 63-ЗРТ «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан» закрепляет, что гражданину, имеющему одновременно право на получение мер социальной поддержки по нескольким основаниям, предусмотренным, в частности, статьями 4 и 5 вышеназванного Закона, меры социальной поддержки предоставляются по одному из них по выбору гражданина.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации норма, устанавливающая право выбора меры социальной поддержки по одному из имеющихся у ветерана оснований, в равной мере распространяется на всех лиц указанной категории, предоставляет право выбора наиболее благоприятного основания их получения и поэтому не может расцениваться как ущемляющая права граждан (определения Конституционного Суда РФ от 20 марта 2007 года № 223-О-О и от 25 декабря 2008 года № 966-О-О).

Данному регулированию корреспондирует пункт 3 статьи 8 Конвенции № 157 Международной организации труда «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения» (Женева, 21 июня 1982 года), согласно которому, если Государство — член Организации — должно на основании двух или нескольких актов предоставить одному и тому же лицу пособия одинакового характера, то оно обязано предоставить только пособия, в наибольшей степени отвечающие интересам данного лица.

Следует подчеркнуть, что конституционное правосудие должно отвечать требованиям справедливости, равенства всех перед законом и

обеспечивать эффективное восстановление в правах. Так, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 24 января 2002 года № 3-П поддержал конституционное право работодателя на судебную защиту, признав оспариваемые нормы противоречащими Конституции Российской Федерации. Оспариваемые положения предоставляют работникам, имеющим детей-инвалидов или инвалидов с детства до достижения ими возраста восемнадцати лет, а также работникам, входящим в состав профсоюзных органов и не освобожденным от основной работы, необоснованные преимущества по сравнению с другими работниками и создают возможность злоупотребления правом, что несовместимо с положениями статьи 19 Конституции Российской Федерации о равенстве всех перед законом и судом и о гарантиях равенства прав и свобод человека и гражданина. Конституционный Суд Российской Федерации стоит на защите интересов как работников, так и работодателей, предоставляя им равные возможности защиты в суде. Бесспорно, что права одного не могут ущемляться за счет прав другого. Конституционный Суд Российской Федерации продемонстрировал справедливость в решении данного трудового спора, предоставляя возможность работодателю доказывать в суде необходимость и обоснованность увольнения таких недобросовестных работников, совершивших дисциплинарный проступок.

С трудовыми правами неразрывно связано право на отдых (ч. 5 ст. 37 Конституции РФ). В его обеспечении задействован широкий круг субъектов, призванных создавать для реализации этого права необходимые условия.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 октября 2010 года № 1302-О-О поводом к рассмотрению явилась жалоба гражданина, для которого был установлен сменный режим работы, предусматривавший работу в нерабочие праздничные дни (там, где по производственно-техническим условиям не возможно приостановить работу), что, по его мнению, не соответствует Конституции Российской Федерации и нарушает принцип равенства и право на отдых. Конституционный Суд отказал в принятии к рассмотрению данной жалобы, указав, что норма рабочего времени на определенные календарные периоды распространяется на все режимы труда в соответствии с приказом Минздравсоцразвития России.

Таким образом, в правовых позициях выражены результаты деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и Конституционного суда Республики Татарстан, являющиеся обязательными для правоприменителей. А защищенные судом Конституция Российской Федерации и Конституция Республики Татарстан гарантируют защиту социальных прав человека и гражданина.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ В РОССИИ: СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛИИ И НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

Князев Сергей Дмитриевич, судья Конституционного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук

На основе обобщения накопленного Конституционным Судом Российской Федерации опыта отправления конституционного правосудия в статье анализируются наиболее существенные способы воздействия конституционной юстиции на состояние российской правовой системы. Отдельное внимание уделяется согласованию правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека в контексте признания и уважения национальной конституционной идентичности России.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, конституционные принципы, национальная конституционная идентичность, конституционно-правовое истолкование.

Сегодня, когда с начала работы Конституционного Суда Российской Федерации минуло более четверти века, в стране накоплен серьезный опыт отправления конституционного правосудия, без которого уже невозможно верное представление о состоянии российской правовой системы. И это не случайно, так как согласно статье 125 Конституции Российской Федерации, закрепляющей основы правового статуса Конституционного Суда, и статьям 1 и 3 (ч. 1) Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», характеризующим его в качестве судебного органа конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства, именно Конституционный Суд Российской Федерации несет персональную ответственность за защиту основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции на всей территории Российской Федерации.

Востребованность Конституционного Суда России в качестве гаранта конституционного порядка, являющегося своеобразным ангелом-хранителем Конституции России,¹ не вызывает никаких сомнений. Для

¹ Шахрай С.С. Неизвестная Конституция. Constitutio incognita.— М., 2011.— С. 60—61.

того, чтобы убедиться в этом, достаточно привести цифры, красноречиво свидетельствующие о влиянии конституционного правосудия на формирование наличного правового пространства. Так, по данным Секретариата Конституционного Суда, с 1 января 1995 года, то есть с момента возобновления его деятельности после известных событий октября 1993 года, по 1 января 2017 года в Суд поступило 320 673 обращения; по ним принято 474 постановления и 25 416 определений.

Говоря о содержательной стороне деятельности Конституционного Суда, нельзя не отметить, что в его решениях затронут разнообразный спектр вопросов, связанных с конституционным статусом личности, свободой предпринимательства и иной экономической деятельности, основаниями и пределами ограничения конституционных прав и свобод, национальным суверенитетом и единством российской государственности, организацией публичной власти, народным представительством и парламентаризмом, федеративным устройством, местным самоуправлением, основаниями юридической ответственности, различными видами судопроизводства. В результате не будет преувеличением полагать, что актуальное восприятие российского законодательства и правоприменения попросту невозможно без учета выраженных Конституционным Судом правовых позиций.

Воздействие Конституционного Суда России на реализацию прав и свобод человека и гражданина, равно как и на функционирование государственно-правовых, муниципально-территориальных и социально-политических институтов многогранно и, несомненно, охватывает собой все сферы общественной жизни. Вместе с тем наиболее заметными каналами его влияния на правовую систему Российской Федерации в целом и охрану конституционного порядка в частности являются следующие характеристики конституционного правосудия, без которых оно сводилось бы к сугубо ритуальным и во многом самодостаточным процедурам.

Самое очевидное предназначение конституционной юстиции связано с защитой основных прав и свобод человека и гражданина.¹ Об этом можно судить хотя бы потому, что подавляющее большинство принимаемых Конституционным Судом решений инициировано конституционными жалобами граждан (их объединений), касающимися широкого круга политических, экономических, трудовых, социальных и иных отношений, возникающих с их участием.² Такое положение является есте-

¹ *Кутафин О.Е.* Российский конституционализм.— М., 2008.— С. 540.

² Так, по данным Секретариата Конституционного Суда России из 78504 обращений, поступивших в Суд в период с 2012 по 2016 годы, 78295 были поданы гражданами (иностранцами, лицами без гражданства) и их объединениями (юридическими лицами), что составило около 99,75%.

ственным для современной правовой демократии и, по сути, продиктовано конституционным признанием человека, его прав и свобод высшей ценностью. Как прямо следует из Конституции Российской Федерации, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства (ст. 2); они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, обеспечиваются правосудием (ст. 18), а потому и конституционная юстиция объективно не может не иметь своим магистральным направлением утверждение прав и свобод человека и гражданского мира.

«Концентрация» усилий Конституционного Суда на правах человека не только согласуется с их приоритетным положением в ряду иных конституционных ценностей, но и ориентирует все институты публичной власти на восприятие человека, его жизни и здоровья, чести и достоинства, личной неприкосновенности и безопасности в качестве безальтернативной доминанты государственно-правового развития России. В связи с этим стоит напомнить, что еще на начальных этапах становления современного российского конституционализма С.С. Алексеев указывал, что модернизация правосудия, особенно на уровне высших судебных инстанций, невозможна без кардинального изменения его содержания, предполагающего, что на смену суду как органу, отвечающему за разрешение конфликтов посредством применения законов, должно прийти такое его видение, при котором свое достойное место в отправлении правосудия займут Конституция Российской Федерации и неотчуждаемые права и свободы человека.¹ Созвучно этому и В.А. Четвернин писал, что в современном смысле Конституция — в первую очередь декларация прав человека и гражданина, гарантированных властью и ограничивающих ее осуществление, благодаря чему обеспечивается надлежащая форма основополагающего узаконения правового характера построения и осуществления государственной власти в ее отношении с субъектами гражданского общества.²

Благодаря «правозащитной» роли конституционной юстиции происходит неуклонное, пусть порой и кажущееся кому-то медленным, утверждение гуманистической сущности российской государственности. В результате не только в профессиональном юридическом сообществе, но и в повседневном обиходе постепенно формируются устойчивые представления о том, что без возведения прав и свобод человека в ранг категорического императива, определяющего смысл и содержание публичной деятельности, провозглашение Российской Федерации демократическим

¹ Алексеев С.С. Теория права.— М., 1994.— С. 219.

² Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию.— М., 1993.— С. 126.

правовым социальным государством останется не более, чем красивой декларацией, лишенной какого-либо прикладного эффекта.

В силу этого любые попытки обвинить Конституционный Суд в стремлении «заговорить» проблему прав и свобод человека и гражданина, спрятав ее за вербальной завесой «гуманитарной демагогии», требуют весьма критической оценки, в особенности учитывая то, что даже само по себе систематическое воспроизводство в его актах конституционной догмы, закрепляющей аксиологическую сущность прав и свобод человека, способно служить надлежащим камертоном для соответствующей «настройки» деятельности всех государственных и муниципальных органов, их должностных лиц. Скорее о реальной угрозе осуществлению основных прав и свобод человека с большей тревогой нужно было бы беспокоиться, если бы в решениях Суда имело место устойчивое стремление избегать вопросов их надлежащего ценностного восприятия и должного гарантирования.¹

Важнейшее значение в деятельности Конституционного Суда России отводится выявлению нормативного смысла конституционных принципов взаимоотношений личности, общества и государства, в которых сосредоточен основной потенциал конституционного регулирования, по существу задающий универсальные стандарты конституционного развития. В этом контексте они выступают в роли фундаментальных юридических начал, задающих искомый вектор развития российского права и государства, без неукоснительного следования которому едва ли возможно рассчитывать на становление подлинного конституционного порядка. И здесь необходимо отметить, что Конституционный Суд опирается при осуществлении судопроизводства не только на принципы, прямо закрепленные в тексте Конституции Российской Федерации (принцип правового и социального государства, принцип народовластия, принцип верховенства Конституции и федеральных законов, принцип разделения властей, принцип идеологического и политического многообразия, принцип самостоятельности местного самоуправления, принцип равенства перед законом и судом, принцип запрета обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность и др.), но и, что заслуживает особого внимания, на принципы, выводимые им из системного анализа взаимосвязанных конституционных положений. Среди последних прежде всего следует упомянуть принцип недо-

¹ Это важно иметь в виду хотя бы потому, что в последнее время ощутимо прослеживается тенденция рассматривать Конституционный Суд в качестве индифферентного наблюдателя конституционной неlegитимности действий и решений административной — президентской и правительственной — власти. См.: *Воронин Ю.М.* Двадцать лет неlegитимной Конституции России // Конституционный вестник.— 2013.— № 3.— С. 65.

пустимости искажения демократической правовой природы российской государственности; принцип уважения достоинства личности как равноправного субъекта во взаимоотношениях с государством; принцип добросовестности участников правоотношений; принцип поддержания доверия граждан к закону, правосудию и действиям государства; принцип формальной определенности закона и обеспечения системного и непротиворечивого регулирования общественных отношений; принцип правовой определенности и разумной стабильности правового регулирования; принцип соразмерности (пропорциональности) допустимых законодательных ограничений прав и свобод человека и гражданина. Эти и иные принципы выступают, как правило, в качестве универсальных общеправовых критериев, используемых Судом при отправлении правосудия и проверке конституционности законов. Их уяснение и последовательное внедрение в законодательный процесс и правоприменительную практику существенно снижают риск принятия неконституционных законодательных, административных и судебных решений.

Наряду с упомянутыми принципами, имеющими общеправовую масштаб и охватывающими своим воздействием всю российскую правовую действительность, Конституционный Суд также не обходит стороной и принципы, имеющие конституционное значение для отдельных отраслей права, способствуя тем самым их своеобразной «конституционализации».¹ Так, в частности, в решениях Суда можно обнаружить прямые указания на имеющие конституционное значение принципы гражданского законодательства (Постановление от 23 декабря 2003 года № 20-П), конституционные принципы регулирования экономических отношений (Постановление от 22 июня 2009 года № 10-П), основные принципы правового регулирования отношений в сфере окружающей среды и экологической безопасности (Постановление от 14 мая 2009 года № 8-П), принцип надлежущей защиты прав и законных интересов работника, как экономически более слабой стороны в трудовом правоотношении (Постановление от 15 марта 2005 года № 3-П), относящиеся к основам конституционного порядка принципы административной и уголовной ответственности (Постановление от 10 февраля 2017 года № 2-П).

При этом применительно как к общеправовым, так и к отраслевым принципам Конституционный Суд не ограничивается простым упоминанием о них в своих решениях. Гораздо более существенным является то, что он, основываясь на исследовании конституционной природы данных принципов, предпринимает максимум усилий для формулирования конкретных конституционных требований, адресованных не только зако-

¹ *Кравец И.А.* Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики).— М., 2001.— С. 153—155.

нодателю, но и правоприменителям, включая суды. Например, им неоднократно обращалось внимание на то, что реализация принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, вытекающего из требований статей 1 (ч. 1), 2, 17 (ч. 1), 18, 19 и 55 (ч.ч. 2 и 3) Конституции Российской Федерации, подразумевает ответственность законодателя за качество принимаемых решений, обеспечение присущей природе законодательных актов стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему правовых норм, надлежащее гарантирование прав и законных интересов субъектов длящихся правоотношений в случае внесения изменений в условия их реализации, предоставление гражданам и их объединениям адекватных временных и иных возможностей для адаптации к изменившимся нормативным условиям приобретения и реализации соответствующих прав и свобод; при этом значение данного принципа не сводится лишь к сфере собственно законодательного регулирования, а в полной мере распространяется и на действия государства, связанные с заключением и исполнением международных договоров Российской Федерации (постановления Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 года № 8-П, от 29 января 2004 года № 2-П, от 20 апреля 2010 года № 9-П, от 27 марта 2012 года № 8-П, от 1 июля 2015 года № 18-П и др.).

Такой подход Конституционного Суда России позволяет всем — законодательным, исполнительным, судебным — органам власти получить всестороннее и одновременно целостное представление о базовых конституционных характеристиках (параметрах) построения правовой государственности, основанной на приоритете прав и свобод человека и гражданина, и, соответственно, иметь возможность сверять свои действия и решения не только с текстом, но и с истинным смыслом Конституции Российской Федерации, концентрированно выраженным в принципах конституционного регулирования.

Осуществляя защиту основ конституционного строя, прав и свобод граждан и обеспечивая верховенство Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд проявляет себя не только как «негативный законодатель».¹ Его решения не сводятся исключительно к дисквалификации законов или иных нормативных актов или подтверждению их конституционности. Напротив, в последнее время он все чаще, особенно в тех случаях, когда отступление от требований Конституции в действительности вызвано не самим законом, а его правоприменительной интерпретацией, воздерживается от вердикта о неконституционности проверяемой нормы, выявляя ее конституционно-правовое содержание,

¹ Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент.— М., 2005.— С. 26.

которое, учитывая юридическое значение решений Конституционного Суда, становится обязательным для всех без исключения органов и должностных лиц. Действуя подобным образом, Конституционный Суд фактически признает закон условно соответствующим Конституции, обязывая всех следовать определенному варианту его истолкования, любое отступление от которого будет означать нарушение Конституции. Использование таких возможностей позволяет Суду не порождать законодательных пробелов и не вторгаться — пусть даже в режиме временного правового регулирования — в законотворческие полномочия парламента.

По мнению В.Д. Зорькина, в практике Конституционного Суда сложилась устойчивая тенденция избегать признания оспоренного законоположения неконституционным, если имеется возможность выявить конституционно-правовой смысл этого законоположения и в его формате — правильное конституционное понимание нормы, исключающее любое иное истолкование соответствующего законоположения в правоприменительной практике.¹ Благодаря этому Суд не стремится добиваться восстановления нарушенного конституционного порядка исключительно путем обязательной «конституционной нулификации» проверяемого закона, а предпочитает всегда — когда для этого нет объективных препятствий — следовать правилу «разумной сдержанности» и избегать его признания неконституционным, очищая официальное толкование оспоренных правовых норм от всего того, что не укладывается в рамки Конституции.

Здесь, правда, важно заметить, что, выявляя конституционно-правовой смысл проверяемых законоположений, Суд должен оставаться в границах конституционных предписаний и не подменять их «изобретением» собственных правил, то есть не позволять себе такого судебного активизма, следствием которого являлась бы скрытая ревизия содержания Конституции, имеющая целью под видом ее истолкования нормативную корректировку конституционных положений.² В противном случае — при формальном сохранении неизменности текста российской Конституции — велика будет вероятность того, что между ней и фактическим конституционным укладом, получающим официальное признание и оправдание в актах органа конституционного судебного контроля, останется крайне мало точек сопряжения.³

¹ Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России.— М., 2011.— С. 183.

² Арановский К.В., Князев С.Д. Роль Конституции в политико-правовом обустройстве России: исходные обстоятельства и современные ожидания // Сравнительное конституционное обозрение.— 2013.— № 3.— С. 57—58.

³ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия.— М., 2011.— С. 120—127.

В юридической литературе решениям Конституционного Суда нередко приписываются свойства особого вида конституционных источников права, примыкающих к Конституции и обладающих в единстве с ней нормативно-доктринальными качествами, позволяющими Конституционному Суду быть «больше, чем суд» и, как следствие, обеспечивать в процессе своей конституционно-контрольной деятельности не только оценку конституционности проверяемых законов, но и приращение нормативного содержания конституционных принципов и ценностей.¹ Не вступая в обстоятельную дискуссию и не отрицая бесспорного правового эффекта принимаемых Конституционным Судом постановлений и определений, позволим все же заметить, что существо «живой» Конституции состоит, по нашему мнению, не в формировании и утверждении правотворческих начал судебного конституционализма, а в последовательном соблюдении исходного смысла конституционных положений, в том числе с учетом неизбежности их «приспособления» к изменяющимся социально-экономическим и общественно-политическим реалиям.

Реализуя предоставленные полномочия, Конституционный Суд России должен не забывать, что, как и иные органы государства, он обязан соблюдать Конституцию и не вправе подвергать ее положения произвольной интерпретации. Иначе чрезмерная увлеченность формулой «Конституция — это то, что скажут о ней судьи» приведет его к самостоятельному генерированию новых, претендующих на конституционный статус, правовых норм, с очевидностью сопряженного с реальной опасностью подмены тех или иных конституционных положений, завуалированного заботой об их судебной охране. Не случайно и сам Конституционный Суд в Постановлении от 19 апреля 2016 года № 12-П вынужден был обратить внимание на то, что для избежания произвольной юридической интерпретации нормативных положений крайне важно не переходить ту тонкую грань, которая отделяет толкование норм права от их пополнения. И хотя это суждение было продиктовано оценкой практики Европейского Суда по правам человека, не вызывает никаких сомнений то, что и сам Конституционный Суд должен быть связан в своей деятельности аналогичной осмотрительностью.

Не менее важно помнить и о том, что поскольку Конституция Российской Федерации объявляет общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации частью ее правовой системы (ст. 15, ч. 4), а также специально подчеркивает их значение для признания и гарантирования прав и свобод

¹ Князев С.Д. Стабильность Конституции и ее значение для современного российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право.— 2015.— № 1.— С. 9—10.

человека и гражданина (ст. 17, ч. 1), Конституционный Суд, принимая свои решения, не может игнорировать международно-правовые обязательства России. Причем особое внимание, по понятным причинам, должно уделяться им Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и основанным на ней постановлениям Европейского Суда по правам человека. Учитывая, что между Конституцией Российской Федерации и Европейской Конвенцией нет принципиальных расхождений в подходах к обеспечению соблюдения и защиты прав и свобод индивидов и их объединений, Конституционный Суд в своих решениях в качестве аргументов, имеющих существенное значение для оценки проверяемых законов, нередко ссылается на положения Конвенции, в том числе в их истолковании Европейским Судом по правам человека.

Более того, в практике отечественного конституционного правосудия изначально утвердился подход, согласно которому общепризнанные принципы и нормы международного права используются им в качестве наднационального эталона, сообразуясь с которым в Российской Федерации осуществляются права и свободы человека и гражданина, закрепленные Конституцией. Исходя из этого, Конституционный Суд прибегает к международно-правовой аргументации как для дополнительного обоснования своих правовых позиций, так и для разъяснения значения конституционных норм, а также выявления конституционно-правового смысла тех или иных законов.¹ Логичным итогом данных усилий является упрочение взаимосвязи и взаимодействия российского конституционного и европейского конвенционного правопорядков, активно продвигаемое, поддерживаемое Конституционным Судом и находящее подтверждение в его многочисленных решениях.

И в этом нет ничего неординарного. Схожим образом поступает большая часть европейских конституционных судов, что вовсе не свидетельствует об их приверженности юридическому космополитизму, поскольку учет прецедентной практики Европейского Суда по правам человека не исключает необходимости ее адаптации к национальным политическим, культурным и иным традициям и особенностям. Соответственно, осуществляемая российским Конституционным Судом имплементация положений Конвенции в правовую систему Российской Федерации, в том числе в их прочтении Европейским Судом по правам человека, позволяет соотнести правовое развитие России с общеевропейскими стандартами и как таковая не представляет угрозы ее государственному суверенитету и национальной конституционной идентичности.

¹ Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция.— М., 2010.— С. 485.

В Постановлении от 14 июля 2015 года № 21-П Конституционный Суд указал, что взаимодействие европейского и конституционного правопорядков невозможно в условиях субординации, поскольку только диалог между различными правовыми системами является основой их надлежащего равновесия; именно такого подхода призван придерживаться в своей деятельности Европейский Суд по правам человека как межгосударственный субсидиарный судебный орган, и именно от уважения им национальной конституционной идентичности государств-участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод во многом зависит эффективность ее норм во внутригосударственном правопорядке; особое внимание к базовым элементам этой конституционной идентичности, которые образуют внутригосударственные нормы о фундаментальных правах, а также гарантирующие эти права нормы об основах конституционного строя, позволит снизить вероятность конфликта между национальным и наднациональным правом, что, в свою очередь, во многом будет определять — при сохранении конституционного суверенитета государств — действенность всей европейской системы защиты прав и свобод человека и дальнейшую гармонизацию европейского правового пространства.

Если постановление Европейского Суда по правам человека, вынесенное по жалобе против России, основано на толковании положений Европейской Конвенции, приводящем к их противоречию с Конституцией России, такое постановление, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, по смыслу статей 4 (ч. 2), 15 (ч. ч. 1 и 4), 16 (ч. 2) и 79 Конституции не может быть исполнено. При этом из статей 118 (ч. 2) и 125 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 15 (ч. ч. 1 и 4) и 79 следует, что вопрос о невозможности исполнения соответствующего постановления Европейского Суда по правам человека должен подлежать разрешению только в порядке конституционного судопроизводства, что и нашло подтверждение в Федеральном конституционном законе от 14 декабря 2015 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”», наделившим российский Конституционный Суд полномочиями такого рода.¹

Появление в Российской Федерации конституционно-судебной процедуры, призванной обеспечить правовое решение вопроса о возможности или невозможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, не следует воспринимать как желание России, ссылаясь на интересы национальной конституционной идентичности, иметь абсолютную дискреционную возможность

¹ СЗ РФ.— 2015.— № 51.— Ст. 7229.

уклониться от выполнения постановления ЕСПЧ всякий раз, когда она сочтет это для себя — по тем или иным соображениям — предпочтительным. Возложение на Конституционный Суд Российской Федерации соответствующей обязанности не отменяет конституционного осознания Российской Федерацией себя частью мирового сообщества (преамбула Конституции Российской Федерации) и включения в национальную правовую систему общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), а потому Суд не может иметь односторонней «запрограммированности» на безусловный приоритет российского правопорядка. Это ориентирует его прежде всего на поиск возможных — в рамках правомерного компромисса — вариантов исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека в целях имплементации Конвенции о защите прав человека и основных свобод в российскую правовую систему. В зависимости от существенных характеристик того или иного постановления Европейского Суда по правам человека в их соотношении с положениями Конституции Российской Федерации и ранее выработанными собственными правовыми позициями Конституционный Суд должен стремиться к изысканию наиболее бесконфликтных способов преодоления любых (действительных или мнимых) коллизий конституционных и конвенциональных норм и юрисдикций.

К тому же, защищая национальную конституционную идентичность, крайне важно не переусердствовать и отдавать себе отчет в том, что никакие отличительные особенности российского конституционализма не могут служить оправданием для забвения таких конституционных ценностей, как верховенство права, разделение властей, равенство перед законом и судом, идеологический плюрализм и многопартийность, свобода средств массовой информации, независимое и справедливое правосудие и т.п. В этой связи Конституционному Суду Российской Федерации требуется проявлять максимум усердия применительно к использованию в своей деятельности категории «национальной конституционной идентичности» с тем, чтобы не нарушать оптимальный баланс образующих ее конституционных и национальных ценностей.

Специального упоминания заслуживает вопрос, касающийся исполнения решений Конституционного Суда, который вызывает наибольший интерес по отношению к федеральному парламенту, что вполне объяснимо. Ведь если правоприменительные органы, включая суды общей юрисдикции и арбитражные суды, связаны позициями Конституционного Суда в конкретных делах, то на Государственной Думе и Совете Федерации лежит ответственность за полноценное восприятие решений Конституционного Суда в законотворческой деятельности, так как лишь такое восприятие способно должным образом нацелить законодателя на

корректное принятие соответствующих — вытекающих из правовых позиций Конституционного Суда — нормотворческих мер.

К сожалению, давно известно, что не все решения Конституционного Суда исполняются, а те, что исполняются, — не всегда в полном объеме.¹ Несмотря на то, что в последнее время количество решений Суда, оставшихся по тем или иным причинам без какой-либо реакции законодателя, неуклонно снижается, проблема своевременного и надлежащего изменения законов и иных нормативных актов, признанных неконституционными, остается по-прежнему весьма ощутимой.

Исполняя решения Конституционного Суда, депутатам парламента, равно как и всем другим заинтересованным лицам, не следует забывать, что Суд работает, если так можно выразиться, исключительно на «давальческом сырье». Он не только не обладает полномочиями самостоятельно начинать конституционные проверки законов или иных нормативных актов, но и связан содержанием (предметом) поступающих обращений, что лишает его возможности выйти за пределы подвергаемых сомнению законоположений. Вследствие этого в решениях Конституционного Суда не могут содержаться оценки конституционности норм, не охваченных предметом рассмотрения, даже если они находятся в неразрывной взаимосвязи с оспоренными положениями, образуя по существу единый нормативный комплекс. Это, однако, не препятствует Суду при рассмотрении каждого отдельного дела формулировать правовые позиции, приобретающие принципиальное ориентирующее значение для законотворческой деятельности. С учетом этого любые его постановления должны восприниматься парламентом под углом зрения не одной лишь резолютивной части, в которой формулируются итоговые выводы о не соответствии (или об обусловленном соответствии) Конституции проверяемых правовых норм, но и сквозь призму высказанных им в обоснование своих выводов правовых позиций. Только в этом случае сохранится вероятность того, что законодатель, исполняя акты конституционного правосудия, не ограничится формальным, а иногда и просто дословным, воспроизведением в своих решениях итоговых оценок Конституционного Суда, а побеспокоится о полномасштабном восприятии концептуального значения правовых позиций, высказанных органом конституционного судебного контроля, и их влиянии на обеспечение конституционного качества законов.

По этой причине Конституционный Суд Российской Федерации при признании оспоренных правовых норм неконституционными все чаще склонен фокусировать внимание законодательной власти на целесо-

¹ Селезнев Н.В. Конституционный Суд Российской Федерации в системе судебной власти.— М., 1998.— С. 53.

образности более широкого — выходящего за пределы содержания указанных норм — правотворческого реагирования на принимаемые им решения. Примером тому может служить Постановление от 23 мая 2017 года № 14-П, в котором, объявив положения статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не соответствующими Конституции в той мере, в какой они не позволяют осуществлять эффективный судебный контроль за правомерностью содержания лица без гражданства, которому назначено административное выдворение, в специальном учреждении, и обязав федерального законодателя незамедлительно внести в данный Кодекс необходимые изменения, Конституционный Суд одновременно счел нужным предложить ему не ограничиваться только этим и предусмотреть и иные законодательные изменения, позволяющие избегать непропорционального ограничения личной свободы апатридов, помещаемых в специальное учреждение в целях административного выдворения.

В заключение подчеркну, что сколь бы значимой ни была роль конституционной юстиции, формирование демократического правового социального государства не является и не может являться уделом какого-либо одного органа или должностного лица. Задача Конституционного Суда состоит в том, чтобы не допустить отступления от требований Конституции России ни в законодательной деятельности, ни в правоприменении, не посягая при этом на прерогативы президента, парламента или правительства и не навязывая им какие-либо предпочтительные варианты тех или иных действий и решений. Определяя в своих судебных актах незыблемые конституционные критерии соблюдения и защиты прав и свобод личности, организации и функционирования институтов гражданского общества и правового государства, он призван присущими исключительно конституционному правосудию способами обеспечивать уважение прав и свобод человека, верховенство права, утверждение юридического равенства и справедливости, сохранение гражданского мира и согласия, благополучие и процветание России — в конечном итоге всего того, что лежит в основе и определяет существо современного российского конституционализма.

Литература

Алексеев С.С. Теория права.— М., 1994.

Арановский К.В., Князев С.Д. Роль Конституции в политико-правовом обустройстве России: исходные обстоятельства и современные ожидания // Сравнительное конституционное обозрение.— 2013.— № 3.

Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия.— М., 2011.

Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент.— М., 2005.

Воронин Ю.Н. Двадцать лет нелегитимной Конституции России // Конституционный вестник.— 2013.— № 3.

Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России.— М., 2011.

Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция.— М., 2010.

Князев С.Д. Стабильность Конституции и ее значение для современного российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право.— 2015.— № 1.

Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики).— М., 2001.

Ковлер А.И. «Моральный суверенитет» перед лицом «государственного суверенитета» в европейской системе защиты прав человека // Международное правосудие.— 2013.— № 3.

Кутафин О.Е. Российский конституционализм.— М., 2008.

Селезнев Н.В. Конституционный Суд Российской Федерации в системе судебной власти.— М., 1998.

Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию.— М., 1993.

Шахрай С.М. Незвестная Конституция. Constitutio incognita.— М., 2011.

Лихачев Василий Николаевич, *член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук*

Современный миропорядок обладает значительным дипломатическим ресурсом и инструментарием для решения сложных, многовекторных проблем собственного построения и функционирования. Дипломатия XXI века — особый социальный институт, играющий исключительную роль в процессе управления практически всех видов и типов международных связей и взаимодействий. Об этом свидетельствует опыт как национально-суверенных государств, так и международных общностей в лице международных организаций (ООН, ОБСЕ, СНГ, ОДКБ, ШОС, ЕАЭС, Межпарламентский Союз и др.), а также международных конференций. Этими, прежде всего, глобальными субъектами обозначен курс на поддержку дипломатических механизмов, их прогрессивное развитие с учетом геополитических и геоэкономических тенденций. Пример тому — резолюция юбилейной (70-й) сессии Генеральной Ассамблеи ООН, Концепция внешней политики Российской Федерации 2016 года, иные авторитетные документы двусторонней и многосторонней дипломатии.

Как прикладной социум международных отношений институт дипломатии представлен различными формами. Среди них — традиционная, с участием государств, растущая по объему с участием международных организаций и их структур (например, ООН и Совет Безопасности). Много интересного приносят в международную практику такие новеллы, как парламентская, регионов и муниципалитетов, спортивная, экономическая, цифровая дипломатия. Все большее значение начинает приобретать международное сотрудничество в области избирательных прав, систем, технологий. Накопленный опыт (с конца XIX века и до настоящего времени) позволяет говорить о зарождении и развитии новой разновидности дипломатии под названием электоральная. Какими устойчивыми, сложившимися признаками она обладает? Их несколько. Назовем наиболее фундаментальные.

1. Географическая универсальность. Пространство ее действий —

сфера, которую образуют все суверенные государства, обладающие правосубъектностью, в том числе и международной. Однозначно, с этой точки зрения, субъектами электоральной дипломатии являются все члены Организации Объединенных Наций. Да и сама ООН в целом в качестве категории *sui generis*. Но круг участников международного сотрудничества, конечно, шире. В него включаются, например, государственные образования, которые имеют проблемы с международным признанием, пока не приняты в систему ООН, но имеют основанные на суверенитете народа или нации право внешних сношений. К таковым, вне всякого сомнения, относятся Республика Абхазия, Республика Южная Осетия.

2. Электоральная дипломатия — не абстрактное понятие. Этот институт обладает собственными целями. Среди них — обмен национальной избирательной практикой, изучение правоприменительного опыта, действующей нормотворческой (законодательной) базой, объединение и согласование воли на пути разработки общепризнанных избирательных стандартов. Функционально-целевые особенности рассматриваемого института координируются и с задачами общемировой дипломатии, вытекающими, в частности, из положений Устава ООН. Так, согласно статье 55, пункт «с», организация содействует «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Логично, что в эту категорию включены пассивные и активные избирательные права, международные общепризнанные гуманитарные стандарты (см. Всеобщая декларация прав человека 1948 г.), реализация которых — одна из главных задач электоральной дипломатии. Осуществлению уставных положений о мерах мировой и региональной безопасности (ст. ст. 1, 52, 73, 75) адекватны конкретные шаги и процессы, также связанные с электоральной дипломатией. Например, организация международного наблюдения в соответствующих районах так называемой «молодой» демократии. Их эффективность (об этом говорит опыт парламентских выборов 2017 года в Абхазии, президентских выборов 2017 года в Южной Осетии и другие примеры) достаточно высока и позитивна.

Еще один аспект. Он касается такого феномена, как согласование установок различных дипломатических трендов, пересечение практик разных видов. Так, международные отношения неоднократно показали успех взаимодействия электоральной дипломатии с механизмами дипломатии парламентской и региональной. Например, в ходе международного наблюдения на выборах в Государственную Думу седьмого созыва (2016 г.) активно участвовали миссии МПА СНГ, ПА ОБСЕ, отдельные депутаты — представители Европарламента, Парламентского Собрания Россия—Белоруссия. В 2017 году председатели избирательных ко-

миссий Удмуртской Республики, Республики Марий Эл наблюдали за парламентскими выборами в Армении, а представители избирательных комиссий Республики Коми, Республики Алтай, Республики Башкортостан, Республики Татарстан, Владимирской области, Ставропольского края, Курской области, Ленинградской области, Московской области, Новосибирской области, Омской области, Саратовской области, Тульской области, Тюменской области, Челябинской области, Алтайского края за выборами депутатов Сената Парламента Республики Казахстан.

Таким образом формируется международное (европейское, евразийское) электоральное пространство, в рамках которого решаются важнейшие задачи укрепления государственной субъектности, безопасности, сотрудничества в соответствии с критериями Организации Объединенных Наций, ОБСЕ, СНГ, ШОС, других авторитетных международных игроков.

3. Электоральная дипломатия обладает развитой нормативной базой. Она носит специфический комплексный характер, объединяя национальные и международные компоненты, источники как политического, так и юридического свойства. Среди них, например, Конституция Российской Федерации (ст. ст. 15, 17, 32), Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 года, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» 2014 года, Избирательный кодекс Франции, постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 11 мая 2016 года «О разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва».

Исключительное место в этом массиве норм электоральной ориентации занимают международные положения. Отметим, так сложилось, своего рода приоритет на сегодня политического инструментария, который содействует организации и проведению электоральных кампаний. Среди них — Документ Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г., закрепивший общую решимость государств-участников «срочно демократические общества на основе свободных выборов и верховенства закона». В этом масштабном акте содержится и важное политическое обязательство, касающееся присутствия на выборах национальных и международных наблюдателей в целях повышения авторитетности избирательного процесса для конкретных государств. Последние приглашают наблюдателей от любых других государств-участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают

наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом (п. 8).

В соответствии с современными подходами к мироуправлению электоральная дипломатия базируется и на юридических (в том числе императивных) регуляторах.

Стратегическую роль среди них, конечно, играют основные и общеобязательные принципы международного права. И это не случайно. Сама природа подобных правоположений такова, что они и прямо, и косвенно сфокусированы практически на всех аспектах избирательных технологий, процессов и, следовательно, на структуре и содержании института электоральной дипломатии. Согласно Уставу ООН, Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, 1970 года, Декларации принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях, Заключительному Акту Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 года — документам, которые являются актами кодификации и прогрессивного развития общих принципов международного правопорядка, их корпус включает несколько важных элементов. Среди них принципы суверенного равенства государств, воздержания от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, разрешения государствами своих международных споров мирными средствами, невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, равноправия и самоопределения народов, обязанности сотрудничать друг с другом, добросовестного выполнения международных обязательств, нерушимости границ, территориальной целостности государств, уважения прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений. О их значении на международно-электоральном пространстве, для действующих в нем систем регулирования, включая избирательное право, институтов управления *suī generis* (типа электоральной дипломатии) свидетельствуют многие документы. Так, Декларация о критериях свободы и справедливых выборов Межпарламентского Союза (МПС) 1994 года четко утверждает, что «государства должны принимать законодательные и другие меры в соответствии с собственным конституционным процессом в целях обеспечения гарантии прав и институционных рамок для проведения регулярных подлинных свободных и справедливых выборов в соответствии с международными правовыми обязательствами» (п. 4) (подчеркнуто нами — *В.Л.*). В другом не менее актуальном документе МПС — «Всеобщая Декларация о демократии» 1997 года, в разделе, посвященном международному измерению демократии, со всей убедительностью говорится не только о статусе де-

мократии как международном императиве, но и о его всесторонней связи с международно-правовым ядром миропорядка. Согласно пункту 26 «государства должны обеспечить такое положение, чтобы их поведение находилось в согласии с нормами международного права, воздерживаться от использования или угрозы применения силы и от любого поведения, которое укрепляло бы или нарушало суверенитет и политическую или территориальную целостность других государств, и предпринимать шаги с целью урегулирования разногласий между ними мирными средствами». Еще одним квалифицированным примером связи международного права и института электоральной дипломатии может служить Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств 2002 года. Принятая 15 лет назад, она остается в международно-электоральном пространстве практически единственным юридически обязательным актом, который эффективно применяется. Его творческий потенциал во многом обусловлен базированием Конвенции на постулатах Устава ООН, императивах международного права. Так, уже в преамбуле Конвенции подчеркивается, что «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, развитие и совершенствование демократических институтов народного волеизъявления, процедур их реализации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права на основе национальной конституции и правовых актов является целью и обязанностью правового государства...». Эта линия прослеживается и в других разделах документа. Так, в статье 15 «Статус и полномочия международных наблюдателей» стороны подтвердили, что присутствие международных наблюдателей «способствует открытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств» (п. 1). Здесь же закрепляется право принимающей стороны лишать аккредитации тех международных наблюдателей, которые «нарушают законы, общепризнанные принципы и нормы международного права» (п. 7). Подобный политико-правовой тренд государства-участники Конвенции 2002 года переносят и на национальный уровень. Достаточно позитивный пример — избирательная практика Российской Федерации, в частности, постановление Центральной избирательной комиссии России от 11 мая 2016 года № 6/51-7 «О разъяснении порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва». Этот ведомственный документ с регулятивной точки зрения активно оперирует терминами и категориями «общепризнанные принципы и нормы международного права» (преамбула, п. п. 1.4, 2.8, 4.1.1, 4.4). Еще один заслуживающий внимание факт на эту тему из международной практики Центральной

избирательной комиссии Российской Федерации. В действующих договоренностях Комиссии со многими зарубежными партнерами международное право выступает органичным компонентом. Так, в Протоколе о сотрудничестве и обмене правовой информацией между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан 2009 года особо подчеркивается стремление сторон способствовать развитию демократических традиций волеизъявления народа на выборах на основе реального политического плюрализма и многопартийности, в условиях верховенства Конституции и национальных законов, «опирающихся на общепризнанные нормы и принципы международного права» (преамбула). Аналогичное положение зафиксировано и в Протоколе о сотрудничестве и обмене правовой информацией между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Центральной избирательной комиссией Монголии 2009 года. Значение указанных ссылок на международное право не уменьшается статусом этих протоколов, которые, как указывает статья 9 того и другого текста, не являются международными договорами в классическом виде.

В других договоренностях Центральной избирательной комиссии Российской Федерации со своими иностранными партнерами упоминается и такая категории императивного свойства, как общепризнанные нормы и принципы защиты прав человека, которые входят в состав правил *jus cogens*.

Среди них Меморандум о взаимопонимании по вопросам сотрудничества в области выборов с Центральной избирательной комиссией Индии 2010 года (преамбула), Меморандум о взаимопонимании с Верховным избирательным судом Федеративной Республики Бразилия по вопросам сотрудничества в области избирательных систем 2011 г., Меморандум о взаимопонимании по вопросам сотрудничества в области выборов с Комиссией по выборам Республики Филиппин 2012 года (преамбула). Подтверждение приверженности «целям демократического развития и общепринятым нормам о свободах и правах человека» зафиксировано в Протоколе сотрудничества между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Национальным избирательным Советом Боливарианской Республики Венесуэла 2013 года (преамбула). Аналогичная позиция присутствует в Протоколе о сотрудничестве Центральной избирательной комиссии России с Верховным избирательным судом Республики Коста-Рика 2016 года, Меморандуме о взаимопонимании по вопросам сотрудничества в области выборов между Центризбиркомом Российской Федерации и Фиджийским избирательным офисом, заключенном в 2016 году.

Приведенные примеры говорят о важных позитивных тенденциях в

становлении института электоральной дипломатии с позиции уважения имплементации международного права. О вкладе Российской Федерации в этот процесс свидетельствует и российская судебная и арбитражная практика. Сошлемся на несколько примеров. В деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, принятых им решениях по электоральной тематике международно-правовая аргументация — постоянно-позитивный факт. Так, в Постановлении от 19 декабря 2013 года № 28-П по делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 5 статьи 53 Уставного закона Красноярского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края» в связи с жалобой гражданина В.А. Худякова отмечается особая роль общепризнанных принципов и норм международного права в фиксации права гражданина избирать и быть избранными в органы публичной власти. Многие постановления Конституционного Суда Российской Федерации эффективно и рационально ссылаются на важные действующие источники международного права — Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Европейская хартия местного самоуправления 1985 г., Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ 2002 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и др. Среди них постановления № 11-П от 15 апреля 2014 г., № 19-П от 26 июня 2014 г., № 2744 от 9 декабря 2014 г., № 33-П от 16 декабря 2014 г., № 33-П от 16 декабря 2014 г., № 34-П от 22 декабря 2015 г. Примечательно, что такой цивилизованный тренд в российском правоприменении схож с методологией, используемой в деятельности, например, Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ). В решениях последнего обращения к источникам международного права это не просто стиль *comme il faut* (комильфо), а прикладная потребность. Пример тому — судебное решение «Сойлер против Турции» (пост. от 17 сентября 2013 г.), судебное решение «Сепил против Турции» (пост. от 12 ноября 2013 г.), судебное решение «Михай Нягу против Румынии» (пост. от 6 марта 2014 г.), судебное решение «Риза и другие против Болгарии» (пост. от 13 октября 2015 г.) и др. Отметим, документы ЕСПЧ, основанные на международном праве, обладают авторитетом. Поэтому органы национальной юрисдикции часто ссылаются на них в качестве заслуживающего внимание источника. Такой подход показывает и практика Конституционного Суда Российской Федерации (см. Постановление от 26 июня 2014 г. № 19-П по делу о проверке конституционности положений части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 4 статьи 10 и пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации» и пункта 4 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах» в связи с жалобой граждан А.А. Ерина и П.В. Лебедева). Однако обратим внимание, что авторитетны те решения Европейского Суда по правам человека, которые находятся в гармонии как с международным правом, так и с национальными конституциями. Наличие коллизий — также примечательная черта для ряда документов Страсбургского суда. Один из них — судебное решение «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» (пост. от 4 июля 2013 г.). Его принятие затронуло конституционный суверенитет и вызвало логичную реакцию Конституционного Суда Российской Федерации. С этой позицией исключительную роль в деле обеспечения конституционного порядка, принципов права и справедливости института электоральной дипломатии сыграли два постановления Конституционного Суда Российской Федерации — от 14 июля 2015 г. № 21-П о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 329 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и от 19 апреля 2016 г. № 12-П по делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации. В последнем акте (п. 4.2) дается четкая характеристика взаимодействия Основного Закона России и ее международно-правовых обязательств в свете положений статьи 15 Конституции Российской Федерации. В частности, отмечается, что Конвенция о защите прав человека и основных свобод в качестве международного договора Российской Федерации обладает в правоприменительном процессе «большой юридической силой, чем федеральный закон, но не равной и не большей, чем юридическая сила Конституции Российской Федерации».

Для полноты освещения нормативной базы электоральной дипломатии с участием Российской Федерации сошлемся на документы и практику Верховного Суда Российской Федерации. Этот орган играет существенную роль в формировании международно-правовой позиции

России и ее трансформацию при рассмотрении дел, связанных с избирательными кампаниями. Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с целью соответствующего разглашения судом констатируется (п. 2) важное для практики положение. Его смысл — в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации каждому гражданину принадлежит право и возможность голосовать и быть избранным на периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей без необоснованных ограничений. И далее это заключение подкрепляется ссылками на пять действующих источников международного права, которые продуцируют для Российской Федерации конкретные обязательства. И еще одно характерное (целенаправленное) Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2013 г. № 4 «О внесении изменений в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации». Его название говорит само за себя. Содержащиеся в нем правовые позиции обеспечивают эффективность правоприменения в том числе и в сфере избирательных процессов и технологий.

Таким образом, можно сделать вывод об эффективности института электоральной дипломатии в международном порядке, опирающегося на систему современного международного права (принципы, нормы, договоры, обычаи и другие элементы). Логично, что в связи с этой системой формируются нормативно-политические и юридические основы собственно международно-электорального пространства, которые, с нашей точки зрения, следует ввести в процесс кодификации и прогрессивного развития. Российская Федерация (МИД, Центризбирком Российской Федерации, Российская Ассоциация международного права, Российская ассоциация содействия ООН) могла бы подготовить соответствующие этому процессу дипломатические инициативы.

ТЕКУЩАЯ БИБЛИОГРАФИЯ ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВОСУДИЮ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Митюков Михаил Алексеевич, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук

В систематизированном библиографическом обзоре приводятся нормативные акты, литература, практические и информационные материалы о судебном конституционном (уставном) правосудии субъектов Российской Федерации, опубликованные в научной литературе, ведомственных источниках, электронных ресурсах за текущий период с момента сдачи в печать предыдущего XI выпуска настоящего сборника. В обзор включены источники и за более ранние периоды времени, дополнительно выявленные в результате постоянного библиографического мониторинга.

Ключевые слова: библиография, субъекты Российской Федерации, конституционные и уставные суды.

Теория и история регионального конституционного правосудия

Правовая охрана конституции (устава)

Конституционный контроль и надзор в субъектах Российской Федерации

Добрынин Н.М. Конституционная (уставная) юстиция в Российской Федерации // Конституционное (государственное) право Российской Федерации: современная версия новейшей истории государства. — Новосибирск, 2015. — С. 257—265.

Добрынин Н.М. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: основы конституционно-правового статуса, компетенция, порядок образования и деятельности // Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: учеб. В 2 т. — Новосибирск: Наука, 2016. — Т. 2. — С. 657—670.

¹ Начало см.: Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. VII): сб. науч. тр. — Казань, 2012 — С. 89—92; Вып. VIII. — Казань, 2013. — С. 64—84; Вып. IX. — Казань, 2014. — С. 84—102; Вып. X. — Казань, 2015. — С. 38—61; Вып. XI. — Казань, 2016. — С. 38—61.

Иналкаева К.С. Орган конституционной юстиции в субъекте Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия.— М., 2016.— № 2 (50).— С. 29—32.

Курятников В.В. Конституционная (уставная) юстиция: понятие и сущность // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право.— Челябинск, 2016.—Т. 16.— № 4.— С. 101—108.

Сафина С.Б. Конституции республик в составе Российской Федерации: сущность, содержание, толкование.— Уфа: РИЦ БашГУ, 2016.— 182 с.

Сидорова Е.А. Место конституционных (уставных) судов субъектов РФ в судебной системе Российской Федерации // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки.— Йошкар-Ола, 2016.— № 5.— С. 91—97.

Хабибуллина Р.Г. Межотраслевые принципы права и конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации.— М.: Статут, 2017.— 224 с.

Законодательные и доктринальные основы конституционных (уставных) судов

Кириченко А.А. К вопросу о принятии федерального закона об общих принципах организации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вестник юридического факультета Южного федерального университета.— 2015.— № 4 (6).— С. 56—61.

Цалиев А. Конституционные (уставные) суды в механизме противодействия коррупции // Российская юстиция.— М.— 2016.— № 7.— С. 4—7.

Правовые и организационные проблемы образования и упразднения конституционных и уставных судов

Казаковская Ю.А. Проблемы учреждения органов конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации // Правовая политика России на Северном Кавказе: история и современность. Сборник материалов 3-й Ежегодной научно-практической конференции преподавателей, студентов и молодых ученых Северо-Кавказского федерального университета «Университетская наука региону» (14—30 апреля 2015 г.).— Ставрополь: Параграф, 2016.— С. 98—103.

Карасев А.Т., Савоськин А.В. Нужна ли конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации? // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2016.— С. 138—142.

Комарова В.А. Информационная доступность в конституционном (уставном) судопроизводстве: анализ современного состояния // Право.by.— Минск, 2016.— № 6 (44).— С. 108—113.

Тухватуллин Т.А. О проблемах учреждения конституционных (устав-

ных) судов субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2016.— С. 251—257.

Цалиев А.М. Об активизации образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Международный журнал конституционного и государственного права.— М.: Юнити-Дана.— 2016.— № 2.— Т. 2.— С. 22—27.

Цалиев А.М. Социальная востребованность конституционных (уставных) судов // Судья.— М.— 2016.— дек.— С. 20—21.

Шаймарданов К.А. К вопросу о балансе конституционных ценностей на примере одного конституционно-правового прецедента // Ученые записки Казанского филиала Российского государственного университета правосудия.— 2015.— Т. 11.— С. 45—53.

История региональной конституционной юстиции

Жилин Г.А. Конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации: некоторые проблемы становления и развития // Эволюция российского и зарубежного государства и права. К 80-летию кафедры истории государства и права Уральского государственного юридического университета (1936 — 2016). Сб. науч. тр. / Под ред. А.С. Смыкалина.— Екатеринбург: УГЮУ, 2016.— Т. 3 — С. 1022—1033.

Кобозев Д.А. Становление органов конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации: проблемы и тенденции развития // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. Серия: Право.— Курск: Курская академия государственной и муниципальной службы.— 2015.— № 14 (3).— С. 13—25.

Статус конституционного (уставного) суда

Взаимодействие с органами законодательной и исполнительной власти

Леонова Е.С. Конституционный (уставный) суд как элемент системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации // Труды юридического факультета. Т. VIII. Современные проблемы публично-го и частного права.— СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2017.— С. 58—66.

Конституционные (уставные) суды в судебной системе Российской Федерации

Милых Э.В. Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов как органы судебной власти // Проблемы развития российской правовой системы: Сб. материалов XI Всероссийской научно-

Полномочия конституционных (уставных) судов

Беньяминова С.А. Преимущества рассмотрения индивидуальных конституционных жалоб в порядке абстрактного нормоконтроля конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации // Научные труды РАЮН.— М., 2016.— Т. 16.— Ч. 1.— С. 236—241.

Галоян А.Р. Возможности судебных конституционных споров по вопросам реализации народной правотворческой инициативы // Научные труды РАЮН.— М.— 2016.— Т. 16.— Ч. 1.— С. 247—251.

Портнова Е.В. Правовая природа актов официального толкования конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Российский судья.— М.— 2016.— № 12.— С. 23—26.

Стародубцева И.А. Дела об оспаривании нормативных правовых актов. Разграничение подведомственности между органами конституционного контроля и судами общей юрисдикции // Журнал административного судопроизводства.— 2016.— № 1.— С. 91—95.

Усенко Ю.Н. К вопросу о роли конституционных (уставных) судов в механизме ответственности органов публичной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки.— Калининград.— 2016.— № 2.— С. 37—42.

Хабидуллина Г.Р. К вопросу о пределах толкования конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в практике конституционных (уставных) судов // Марийский юридический вестник.— Йошкар-Ола.— 2016.— № 2 (17).— Т. 1.— С. 28—31.

Структура и организация деятельности конституционных и уставных судов

Будаев К. Новые правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации об организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Современное право.— М.— 2016.— № 2.— С. 80—85.

Демидов В.Н. Административно-правовое содержание деятельности конституционных (уставных) судов в сфере обеспечения исполнения актов нормативного правового регулирования безопасности // Закон и право.— 2016.— № 10.— С. 143—148.

Хадикова Ф.К. О некоторых аспектах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания. Вып. 12.— Владикавказ.— 2016.— С. 85—89.

Статус судей конституционных (уставных) судов

Макеева Ю.К. Реализация конституционного принципа несменяемости судей в отношении судей субъектов РФ // Право и государство: теория и практика.— Королев.— 2015.— № 7.— С. 42—47.

Конституционное (уставное) судопроизводство

Общие вопросы

Васин А.Л. Принцип состязательности в конституционном судопроизводстве субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2016.— С. 76—80.

Гук Е.П. Особенности конституционного процесса в уставных судах субъектов Российской Федерации // Эффективность юридических процедур: теория, практика, техника: Сб. статей по материалам Международной научно-практической конференции (г. Н. Новгород, 20—21 мая 2015 года / Под общ. ред. В.А. Толстика).— Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России.— 2016.— С. 206—211.

Обращение в конституционный (уставный) суд

Брежнев О.В. Арбитражный суд как субъект обращения с запросом в региональный орган конституционного правосудия // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. Серия: Право.— Курск: Курская академия государственной и муниципальной службы.— 2013.— № 9 (3).— С. 89—105.

Решения конституционных (уставных) судов

Громов Д.В. Решения конституционных (уставных) судов как источник права // Социальные, естественные и технические системы в современном мире: состояние, противоречия, развитие. Восемнадцатые Вавиловские чтения. Материалы Международной междисциплинарной научной конференции: в 2 ч.— 2015.— С. 21—23.

Желдыбина Т.А. О юридической силе актов конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право».— 2015.— № 4 (23).— С. 51—57.

Кадимова М.Ш. Решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации как основание пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам // Вестник ДГУ.— Махачкала.— 2014.— № 3.— С. 65—67.

Исполнение решений конституционных (уставных) судов

Маслова С.В. Вопросы совершенствования механизма принуждения к обязательному исполнению решений органов конституционного (уставного) судебного контроля в субъектах Российской Федерации // *Educatio: Международный научный журнал.*— Новосибирск.— 2015.— № 9 (16).— С. 146—149.

Мокосеева М.А. Вопросы привлечения к ответственности за неисполнение решений органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации // *Актуальные проблемы юридических наук.*— Йошкар-Ола: МарГУ.— 2016.— № 2.— С. 98—105.

Глехатук А.К. К вопросу об исполнении решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // *Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение. Философия. История. Социология. Юриспруденция. Политология. Культурология.*— Майкоп.— 2015.— № 4 (187).— С. 179—184.

Шарифуллин В.Р. Теоретико-правовые проблемы механизма ответственности за неисполнение решений конституционных (уставных) судов // *Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): Сб. науч. тр.*— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2016.— С. 288—293.

Правовые позиции конституционных (уставных) судов

Вопросы конституционного права в правовых позициях

Демидов В.Н. Защита конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации прав и свобод граждан в сфере избирательного законодательства // *Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): Сб. науч. тр.*— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2016.— С. 130—137.

Иванова Е.Л. Обеспечение избирательных прав конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации.— Иркутск: Ин-т законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2016.— 194 с.

Кириченко А.А. Защита социальных прав граждан как одна из форм деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление.*— Ростов-на-Дону: Фонд поддержки образования и науки в Ростовской области.— 2016.— № 12 (79).— С. 55—59.

Рудт Ю.А. Практика конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: в поиске баланса конституционных ценностей // *Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу».*— Екатеринбург.— 2016.— Т. 36.— № 4 (36).— С. 66—81.

Хабибуллина Г.Р. Принцип разделения властей в правовых позициях конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2016.— С. 263—269.

Хабибуллина Р.Г. Межотраслевые принципы права и некоторые аспекты их обеспечения в деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вестник экономики, права и социологии.— 2016.— № 1.— С. 209—212.

Шульга С.В. Роль конституционных судов субъектов Российской Федерации в разграничении полномочий между федеральными и региональными органами публичной власти // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2016.— С. 294—304.

Местное самоуправление в правовых позициях

Брежнев О.В. Обеспечение законности в деятельности органов местного самоуправления посредством регионального конституционного судопроизводства // Научные труды РАЮН.— М.— 2016.— Т. 16.— Ч. 1.— С. 243—247.

Взаимодействие Конституционного Суда Российской Федерации и региональных конституционных (уставных) судов

Воробьева О.А. Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: правовой анализ // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки.— 2015.— № 1 (20).— С. 8—11.

Колесников Д.А. Влияние Конституционного Суда Российской Федерации на процесс реализации полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право.— Челябинск.— 2016.— Т. 1.— № 4.— С. 7—13.

Стенограммы. Встреча [Президента Российской Федерации] с судьями Конституционного Суда 7 декабря 2016 г. // ГосМенеджмент: электронный журнал.— 2016.— № 10 (<http://www.gosnan.ru/?news=47488>) (о позиции В.Д. Зорькина в отношении конституционных (уставных) судов).

Применение конституционными (уставными) судами Конституции РФ, федерального законодательства и правовых позиций Конституционного Суда РФ

Умнова И.А., Алешкова И.А. Об условиях и основаниях применения

норм Конституции Российской Федерации конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации // Российское правосудие.— М.— 2015.— № 11 (115).— С. 39—49.

Практика конституционных и уставных судов

Хронологические подборки и обзоры

Петров А.А. Обзор важнейших решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, принятых в первом полугодии 2015 года (ч. 2) // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.— Иркутск.— 2016.— № 1 (37).— С. 12—28.

Эффективность и проблемы совершенствования деятельности региональной конституционной юстиции

Авакьян С.А. Назревшие проблемы конституционного правосудия в субъектах РФ // Авакьян С.А. Конституционное право России: избранные статьи. 2010—2016.— Махачкала: Изд-во ДГУ, М.: Проспект,— 2016.— С. 445-447.

Брежнев О. Проблемы конституционного (уставного) регулирования статуса органов конституционного правосудия субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право.— М.— 2016.— № 9.— С. 62—65.

Будаев К.А. О будущем региональной конституционной юстиции в свете правовых позиций Конституционного Суда РФ в Определении от 3 марта 2015 г. № 421-О // Российское право: образование, практика, наука.— Екатеринбург: УГЮУ.— 2016.— № 2. (92).— С. 23—27.

Левакин И.В., Сухов Э.В. Социально-экономическая эффективность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Регинология.— Саранск.— 2015.— № 4.— С. 6—16.

Мошкина М.А. Совершенствование правовых основ конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право.— 2016.— Т. 26.— № 1.— С. 114—117.

Пожиддаева М.В. О дальнейшем развитии конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации // Петербургский юрист.— 2016.— № 2.— С. 98—111.

Рузляев М.Ю. Блеск и нищета субфедерального конституционного контроля в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки.— 2015.— № 3 (35).— С. 48—54.

Саломатин А.Ю., Гуляков А.Д., Дунаев А.В. Региональная конститу-

ционная юстиция — завоевание судебного федерализма или системная ошибка? // Российская юстиция.— М.— 2016.— № 7.— С. 45—48.

Судебная власть в Российской Федерации. Тенденции и перспективы развития / П.К. Лысов и др.: под ред. Н.Д. Эриашвили.— М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016.— 167 с. (2.3. Тенденции развития конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации.— С. 75—93).

Худолей К.М. Нужен ли конституционный (уставный) суд в субъекте РФ? // Вестник Пермского университета. Юридические науки.— Пермь.— 2016.— Вып. 34.— С. 391—401.

Шгаева Р.Н. Судебный конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: опыт и перспективы // Социально-экономические исследования, гуманитарные науки и юриспруденция: теория и практика.— Новосибирск.— 2016.— № 8.— С. 145—150.

Региональный раздел

Конституционное правосудие в отдельных субъектах Российской Федерации

Республика Башкортостан

Муратиин Ф.Р. Буква и «дух» Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Башкортостан: вопросы толкования их норм // Вестник Бурятского государственного университета.— Улан-Удэ.— 2014.— Вып. 2: Экономика. Право.— С. 190—193.

Сафина С.Б. Толкование Конституции Республики Башкортостан // Конституция Республики Башкортостан: теоретико-правовой анализ / Отв. ред. С.Б. Сафина.— Уфа: БАГСУ, 2015.— С. 44—57.

Республика Бурятия

Хамнуев Ю.Г., Эрденев А.Э. Казус Конституционного Суда Республики Бурятия: постановка проблемы с точки зрения конституционной теории // Сибирский юридический вестник.— Иркутск: ИГУ.— 2016.— № 3 (74).— С. 49—53.

* * *

Конституционный суд будет стоить Бурятии 6,6 миллионов // ИА «Байкал-Daily».— 2016.— 18 нояб.

Депутаты Бурятии: «Конституционный суд — это не наша прихоть» // ИА «Байкал-Daily».— 2016.— 21 нояб.

Республика Дагестан

Акутаев Р.М., Кадимова М.Ш. По следам судебных решений (ана-

лиз Постановления Конституционного Суда Республики Дагестан от 10.02.2015 г. № 1-П) // Юридический вестник ДГУ.— Махачкала.— 2016.— № 4.— С. 51—55.

Республика Ингушетия

Гагиев А.К. Обеспечение прав и свобод граждан — конституционная цель правосудия // Вестник Конституционного Суда Республики Ингушетия.— Магас.— 2015.— № 4.— С. 77—86.

Республика Карелия

Беньяминова С.А. Конституционный Суд Республики Карелия как нормотворческий орган // Конституционное развитие России и зарубежных государств: сб. науч. тр. кафедры конституционного и муниципального права [Карельского филиала РАНХиГС при Президенте Российской Федерации].— Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2015.— С. 32—40; Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2016.— С. 59—66.

Республика Коми

Гаврюсов Ю.В. Юрий Гаврюсов: «Юристом стал случайно»: [беседа с бывшим председателем Конституционного Суда Республики Коми /записал В. Черницын] // Красное знамя.— Сыктывкар.— 2011.— 18 нояб.— № 148.— С. 5.

Рузляев М.Ю. Проблематика свободы предпринимательства в Постановлении Конституционного Суда Коми по делу о ТГ «Доверие» // Бизнес в законе: Экономико-юридический журнал.— 2016.— № 2.— С. 262—266.

Республика Марий Эл

Егорова Ю.А. Пределы судебного усмотрения в конституционном судопроизводстве // Марийский юридический вестник.— Йошкар-Ола.— 2016.— № 3 (18).— С. 8—9.

Маслова С.В. Современная практика реализации норм Конституции Республики Марий Эл // Марийский юридический вестник.— Йошкар-Ола.— 2016.— № 3 (18).— С. 4—7.

Шабалин Г.Ю. Конституционный Суд Республики Марий Эл как орган конституционного контроля // Марийский юридический вестник.— Йошкар-Ола.— 2016.— № 3 (18).— С. 10—11.

Республика Саха (Якутия)

Положение об экспериментальной студенческой исследовательской

лаборатории при Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) // Вестник Конституционного суда Республики Саха (Якутия).— 2015.— № 13.— С. 132—134.

Состав Конституционного Суда Якутии оптимизируют // ИА Sakha News. 2016.— 19 марта (о заседании Конституционной комиссии РС (Я), на котором решено поддержать предложение депутатов об изменении ст. 87 Конституции Якутии о сокращении числа судей с 7 до 5).

* * *

Информация о деятельности Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) // Вестник Конституционного суда Республики Саха (Якутия).— 2015.— № 13.— С. 4—41.

Фотоматериалы // Вестник Конституционного суда Республики Саха (Якутия).— 2015.— № 13.— С. 148—152.

* * *

Ким-Кимэн А.Н. Доклад Председателя Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) на торжественном заседании, посвященном Дню государственности Республики Саха (Якутия) // Вестник Конституционного суда Республики Саха (Якутия).— 2015.— № 13.— С. 135—143.

* * *

Практика Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) // Вестник Конституционного суда Республики Саха (Якутия).— 2015.— № 13.— С. 42—131 (постановления КС РС(Я) за 2015 г.).

Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 21 октября 2016 г. № 4-П по делу о толковании положений статьи 42 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) // Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации: Дайджест оперативной информации.— М.: Аппарат по обеспечению деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации.— 2016.— № 10.— С. 62—76.

Юрий Бацев [зампредседателя КС РС(Я)]: Постановление Конституционного суда Якутии лишь разъясняет понятие «коренной народ» / Подготовил Р. Басыгысов // Ясиа.ru. 2016.— 26 окт. Вход 27.10. 2016.

Якутия объявила русских и чукчей некоренными народами // ИА EADaily. 2016.— 24 окт. [о постановления КС РС(Я)]. Вход 26.10. 2016.

Якутский казус: Почему русских лишили статуса «коренного народа» // Правда ру. 2016.— 20 окт. [комментарий проф. д-ра полит. наук, замдиректора по науке Ин-та этнологии и антропологии РАН, члена

Совета при Президенте по международным отношениям В. Зорина].
Вход 27.10. 2016.

Семушкин Д. Якутский прецедент-2: откуда исходят риски для правовой системы России // ИА EURASIA Daily.— 2016.— 2 нояб.

Республика Северная Осетия—Алания

Положение о кадровом резерве (утвержден распоряжением председателя КС РСО-А 06.03.2015 г.) // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания.— Владикавказ.— 2016.— № 12.— С. 105—112.

Бузарова Н.Х. Анализ исполнения итоговых решений Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания за период с 2013 по 2015 годы // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания. Владикавказ.— 2016.— № 12.— С. 119—120.

* * *

Взаимодействие Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания и Совета судей Российской Федерации по вопросам совершенствования законодательства в области судопроизводства и судоустройства с 2012 по 2015 гг. // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания.— Владикавказ.— 2016.— № 12.— С. 98—102.

Обзор практики Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания (постановления, определения, заключения за 2015 г.) // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания.— Владикавказ.— 2016.— № 12.— С. 9—53.

Справка об обращениях, поступивших в адрес Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания за 2011-2015 гг. // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания.— Владикавказ.— 2016.— № 12.— С. 123—154.

* * *

Библиография [трудов судей и сотрудников Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания] // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания.— Владикавказ,— 2016.— № 12.— С. 116—118.

Республика Татарстан

Мухаметшин Ф.Х. К вопросу становления конституционной юстиции в Республике Татарстан // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2016.— С. 15—21.

Садыков И.Ф. О некоторых вопросах реализации гражданами в Республике Татарстан права на судебную защиту посредством конституционного судопроизводства // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2016.— С. 197—207.

Смирнов А. Татарстанскому конституционному судье оформили статью за мошенничество // Коммерсантъ.— М.— 2016.— 22 сент.— № 175.— С. 5.

Хамматов А.А., Шакараев А.Р. Правовые позиции Конституционного суда Республики Татарстан по некоторым вопросам в сфере оказания транспортных услуг и использования автомобильных дорог общего пользования // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2016.— С. 270—276.

Хуснутдинов Ф.Г. Предисловие // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2016.— С. 3—6 (о результатах работы КС РТ за 2015 г.).

Хуснутдинов Ф.Г. Совершенствование конституционного законодательства в контексте 25-летия новой государственности Республики Татарстан (выступление на заседании Научно-консультативного совета при Конституционном суде Республики Татарстан 5 ноября 2015 г.) // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань.— 2015.— № 2 (31).— С. 168—172.

Хуснутдинов Ф.Г. «Электронное правосудие» в механизме реализации конституционного права на судебную защиту (выступление на заседании Научно-консультативного совета при Конституционном суде Республики Татарстан 14 декабря 2016 г.) // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань.— 2016.— № 2 (33).— С. 151—154.

* * *

Запущен сервис отправки жалоб в Конституционный суд Татарстана // ИА «Татар — информ». 2016.— 18 ноября.

Информация о заседании Научно-консультативного совета при Конституционном суде Республики Татарстан // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань.— 2015.— № 2 (31).— С.161—167.

Информация о заседании Научно-консультативного совета при Конституционном суде Республики Татарстан // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань.— 2016.— № 2 (33).— С.143—150.

Решения Конституционного суда Республики Татарстан [октябрь — декабрь 2015 г.] // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань.— 2015.— № 2 (31).— С. 4—160.

Решения Конституционного суда Республики Татарстан [март — июль 2016 г.] // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань.— 2016.— № 1 (32).— С. 5—160.

Решения Конституционного суда Республики Татарстан [сентябрь — декабрь 2016 г.] // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань.— 2016.— № 2 (33).— С. 6—140.

Чеченская Республика

Глава аппарата Парламента Чечни возглавил Конституционный суд // ФедералПресс. 2016.— 14 июня (о назначении Ислама Байханова Председателем Конституционного суда республики).

Свердловская область

Мальгинова Ю.Н. Защита Уставным Судом Свердловской области прав граждан в сфере землепользования и застройки // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2016.— С. 169—172.

Челябинская область

Казанцев А.О. Отставка судей Уставного Суда Челябинской области через призму конституционного принципа независимости судей // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук.— Екатеринбург.— 2015.— Т. 15.— № 3.— С. 132—146.

Санкт-Петербург

Кропачев Н. Избыток запятых мешает правосудию // Санкт-Петербургские ведомости.— 2015.— 28 сент. (*первый Председатель Уставного суда вспоминает о становлении этого суда*).

Особое мнение судьи Уставного суда Санкт-Петербурга О.В. Герасиной по постановлению Уставного суда Санкт-Петербурга от 19 декабря 2016 года № 002/16-П по делу о соответствии Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений абзаца одиннадцатого подпункта 9 пункта 2 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 года № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» по запросу Муниципального Совета внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Юнтолово // Документ официально не опубликован (приведен в Дайджесте оперативной информации «Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации».— М.— 2017.— № 1.— С. 124—130).

Отк. и комм.: Митюков М.А. Краткий комментарий // Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации.— М.— 2017.— № 1. С. 133—134.

Пушкарская А. Вокруг закона о местном самоуправлении разгорелся скандал. Уставный суд Петербурга замолчал особое мнение // Коммерсантъ.— 2017.— 27 янв.— № 15.— С. 3.

Проблемы образования конституционных и уставных судов в других субъектах Российской Федерации

Общие вопросы

Брежнев О.В. Организация конституционного правосудия в сложно-составных субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы // Российская юстиция.— М.— 2016.— № 3.— С. 44—46.

Республика Крым

Зырянов И.А. К вопросу об учреждении Конституционного Суда Республики Крым в свете обеспечения единства судебной системы // Вестник Саратовской государственной юридической академии.— 2017.— № 2 (115).— С. 84—89.

Удмуртская Республика

Борода С. Депутаты Госсовета УР сохранили Конституционный суд в Конституции // Стриж: Интернет-газета.— 2015.— 25 июня (<http://www.udmgazeta.ru/news/power/2015/06/1797>).

Конституционный Суд в Удмуртии спасен // Uralistica.— 2015.— 26 июня (<http://uralistica.com/profiles/blogs/2151342:BlogPost.237859>).

Почему [глава республики] Александр Соловьев против Конституционного Суда Удмуртии? // БЕЗФОРМАТА. Интернет-газета.— 2015.— 6 июля.

Ускова А. Без суда и действия // Деловая репутация.— 2015.— 3 авг. (об отклонении 23 июля 2015 г. Государственным Советом законопроекта «О внесении поправок в Конституцию УР по вопросу создания и деятельности Конституционного Суда УР») (http://www.paracels-pr.ru/rep/info/668-669_2.html).

Чувашская Республика

Чувашии необходим Конституционный суд? // Грани.— 2013.— 4 нояб. (<http://www.grani21.ru/news/juridicheskoe-protivoreche>).

В Чувашии предложили создать Конституционный суд // Чувашская интернет-газета «Свободное слово».— 2016.— 23 марта.

Власти Чувашии назвали создание в республике Конституционного суда нецелесообразным [с учетом финансовых возможностей республики] // Национальный акцент. 2016.— 25 апр. (<http://nazaccent.ru/content/20434>).

Хабаровский край

Новые победы молодых парламентариев Хабаровского края // Официальный сайт Законодательной Думы Хабаровского края.— 2015.— 28 мая (об авторском проекте закона «Об Уставном суде Хабаровского края», подготовленном Антоном Опанасенко из Молодежной палаты при ЗД ХК).

Белгородская область

Маркгейм М.В., Новикова А.Е., Чалых И.С., Гавришов Д.В. Модель Уставного суда Белгородской области. 17.10.2013 / Кафедра конституционного и муниципального права БГНИУ (<http://reis.bsu.edu.ru>).

Пакин С.А. Создать Уставный суд Белгородской области и принять областной закон! 10.12.2014 // Народная инициатива (<http://narod-expert.ru/idea/54875678e4b0f63efbfcd068/>)

Владимирская область

Во Владимирской области чуть было не появился Уставный суд. По недоразумению // VLAD: Владимирский информационно-аналитический журнал. 23.10. 2013 (<http://vladjournal.ru/2013/10>).

Известков А. Почему Владимирской области нужен Уставный суд? // VTDOM.RU (<http://vedom.ru/news/2013/12/05/11952-pochemu>).

Фомин П. Уставного суда не будет // Зебра-ТВ: черты жизни в контрастах мнений.— 2013.— 15 окт. (об отклонении Комитетом Законодательного Собрания Владимирской области проекта закона «О внесении изменений в Устав (Основной Закон) Владимирской области в связи с разработкой закона «Об Уставном суде Владимирской области») (<http://zebra-tv.ru/novosti>).

Воронежская область

Галина А.Н., Вера В.Х. Правовое положение уставных судов и мировых судей в субъектах Российской Федерации (на примере Воронежской области) // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции.— М.: ООО «Интернаука».— 2016.— № 3 (42).— С. 31—35.

Нижегородская область

Асриян А. Дмитрий Бедняков предлагает создать в Нижегородской

области Уставный суд // НТА-Приволжье.— 2014.— 20 марта (<http://www.nta-nn.ru>).

Иркутская область

Новиков И. Уставный суд. Быть или не быть // МК.RU.— Иркутск.— 2016.— 5 февр. (<http://baikal.mk.ru/articles/2016/01/28/>)

Суд над Уставным судом: казнить нельзя помиловать // БЕЗФОРМАТА.Ru.— 2016.— 5 февр.

Библиография

Митюков М.А. Текущая библиография по конституционному правосудию в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2016.— С. 29—47.

ВРЕМЕННОЕ ИСПОЛНЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В СВЕТЕ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ

Автономов Алексей Станиславович, *заведующий отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук*

Статья посвящена эволюции конституционного регулирования в России соотношения международных договоров и внутригосударственного законодательства в целом. Рассматривается институт временного применения не вступивших в силу международных договоров, взаимодействие временно применяемых международных договоров с внутригосударственными правовыми актами, исследуются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации относительно такого взаимодействия, влияние указанных правовых позиций на отечественную, зарубежную и международную правоприменительную практику.

Ключевые слова: конституционное правосудие, международный договор, временное применение международного договора, вступление в силу международного договора, международный договор и внутригосударственное законодательство.

Конституция Российской Федерации (ч. 4 ст. 15), как известно, предусматривает, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» [Конституция 2016: 13]. При этом той же статьей Конституции России международным договорам также, как известно, придается преимущественная юридическая сила по отношению к законам: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» [Конституция 2016: 13—14]. Не вдаваясь в подробности давно и основательно исследованных вопросов, приведу лаконичные, но точные слова Б.С. Эбзеева по этому поводу: «Представляется, что термин “закон” в данном случае требует расширительного истолкования: если международный договор обладает преимуществом перед законом, то тем более — перед иными нормативными правовыми актами. Речь далее идет о законах как феде-

ральных, так и субъектов Российской Федерации» [Научно-практический комментарий 2004: 105].

Действующая Конституция Российской Федерации (далее — РФ) оказывается продвинувшейся далее своих предшественниц в деле определения места международных договоров в иерархии правовых актов в нашей стране. Так, Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (далее — РСФСР) 1978 г. в главе 4, посвященной внешнеполитической деятельности, содержала статью 28, которая изначально была сформулирована следующим образом: «РСФСР во внешнеполитической деятельности руководствуется целями, задачами и принципами внешней политики, определенными Конституцией СССР» [Конституция 1978: 20]. Другими словами, Конституция РСФСР, предусматривая возможность осуществления внешнеполитической деятельности данной союзной республикой, ориентировалась в регулировании такой деятельности, включая вопросы, связанные с действием международных договоров, на Конституцию (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (далее — СССР). Конституция СССР 1977 г. в статье 29 (изменения и дополнения в эту статью на протяжении всего времени действия Конституции не вносились) закрепляла ряд принципов внешней политики, в частности: «Отношения СССР с другими государствами строятся на основе соблюдения принципов... добросовестного выполнения обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, из заключенных СССР международных договоров» [Конституция 1977: 19]. Итак, Конституция СССР 1977 г. (прежние советские конституции содержали упоминания о международных договорах только в плане компетенции тех или иных органов заключать, ратифицировать или денонсировать их, но не говорили об их имплементации, действительности, соотношении их юридической силы с силой внутригосударственных актов) предусматривала добросовестное выполнение обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров в качестве принципа взаимоотношений с другими государствами, однако об имплементации общепризнанных принципов и норм международного права и норм международных договоров ничего не говорила. Получается, что такая же позиция была фактически характерна и для РСФСР в силу отсылочной нормы статьи 28 ее Конституции.

Принятие Конституции СССР в 1977 г. и конституций союзных республик, в том числе и РСФСР, в 1978 г. потребовало обновления в 1979—1981 гг. положений отраслевого законодательства, которые закрепляли преимущественную юридическую силу за международными договорами. В частности, в указанные годы были приняты новые редакции ста-

тей о международных договорах целого ряда основ законодательства СССР и союзных республик. В статьях, посвященных международным договорам, разных основ законодательства повторялась практически идентичная (в отдельных случаях с некоторыми незначительными стилистическими вариациями) формулировка: «Если международным договором СССР установлены иные правила, чем те, которые содержатся в советском... законодательстве, то применяются правила международного договора. Такой же порядок применяется в отношении ...законодательства союзной республики, если в международном договоре союзной республики установлены иные правила, чем предусмотренные ...законодательством этой союзной республики». Естественно, в конкретных основах законодательства вместо многоточия стояло название соответствующей отрасли законодательства. К примеру, в Основы законодательства СССР и союзных республик о недрах (ст. 51), о здравоохранении (ст. 55), о народном образовании (ст. 65), о браке и семье (ст. 39), в Основы лесного (ст. 51) законодательства, в Основы гражданского судопроизводства (ст. 64) приведенная выше формулировка была введена в 1979 г. [Основы 1983: 43, 102, 122, 207, 83, 258], в Основы земельного (ст. 51), водного (ст. 47) законодательства — в 1980 г. [Основы 1983: 22, 61], в Основы гражданского (ст. 129) законодательства — в 1981 г. [Основы 1983: 168]. Основы законодательства СССР и союзных республик, принятые после вступления в силу Конституции СССР 1977 г., изначально содержали указанную формулировку: например, Основы жилищного законодательства СССР и союзных республик 1981 г. [Основы 1983: 190]. Вслед за основами законодательства были внесены изменения в кодексы союзных республик. Впрочем, обновленные формулировки положений основ законодательства СССР и союзных республик, согласно которым международные договоры обладают большей юридической силой, чем внутригосударственные законы в соответствующей отрасли, не принципиально отличаются от прежних формулировок тех же положений, введенных в основы законодательства еще на стадии разработки и принятия их проектов с начала 1960-х гг. Так, в статье 129 Основ гражданского законодательства СССР и союзных республик 1961 г. до внесения в нее изменений и дополнений говорилось, что «если международным договором или международным соглашением, в котором участвует СССР, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в советском гражданском законодательстве, то применяются правила международного договора или соглашения» [Ведомости СССР 1961, 50: ст. 525].

Не только акты кодификационного характера, как основы законодательства СССР и союзных республик и республиканские кодексы, содержали положения о международных договорах. Так, статья 29 Закона СССР «О гражданстве СССР» 1978 г. гласила: «Если международным

договором, в котором участвует СССР, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила международного договора» [Ведомости СССР 1978, 49: ст. 86]. Таким образом, на протяжении довольно длительного времени до вступления в силу Конституции РФ 1993 г. отраслевое российское законодательство закрепляло преимущественную юридическую силу за международными договорами по отношению к внутреннему законодательству, что в принципе согласовывалось с конституционными положениями. Следует отметить, что имелись примеры применения международных договоров непосредственно советскими судами (в частности, в 1977 г. Сокольническим районным народным судом города Москвы и Судебной коллегией по гражданским делам Московского городского суда [Мюллерсон 1980: 134]).

Однако отраслевые законы, указывавшие на приоритетное действие международных договоров, охватывали не весь массив отечественного законодательства. Даже не все основы законодательства содержали положения о международных договорах: к примеру, Основы законодательства СССР и союзных республик о труде 1970 г., хотя СССР ратифицировал целый ряд конвенций Международной организации труда. Р.А. Мюллерсон выделяет общую отсылку, вводящую в действие в данной стране все международные договоры, вступившие для нее в силу, и отсылку, которая «распространяется не на все законодательство страны (и соответственно, не на все международные договоры), а только на те законодательные акты, в которых содержится отсылка» и которую, по его словам, «можно было бы назвать частичной» [Мюллерсон 1980: 137]. В нашей стране с начала 1960-х годов до вступления в силу Конституции РФ 1993 года применялась частичная отсылка в качестве одного из способов национально-правовой имплементации международных договоров. Но частичная отсылка оставляет открытым вопрос об одинаковой действенности для конкретного государства международных договоров, стороной которых является данное государство, поскольку все международные договоры, в которых участвует такое государство, должны иметь для него юридическую силу и исполняться в равной степени, а частичная отсылка, охватывая не весь массив международных договоров, вступивших в силу для указанного государства, отнюдь не создает условия для исполнения в равной степени охваченных и неохваченных ею упомянутых международных договоров. Эту проблему можно решить только переходом к общей отсылке, что и было сделано в Конституции России 1993 г.

Прекращение существования Советского Союза в 1991 г., с чем связаны окончание действия Конституции СССР 1977 г. и, соответственно, невозможность дальнейшего использования процитированной выше

отсылочной нормы статьи 28 Конституции РСФСР, потребовало уточнения позиции России в отношении международно-правовых норм. Вследствие этого была изменена формулировка статьи 28 Конституции РСФСР 1978 г., которая в редакции 1992 г. гласила: «Внешнеполитическая деятельность Российской Федерации основывается на признании и уважении... принципов мирного урегулирования споров, уважения прав и свобод человека, включая права национальных меньшинств, добросовестного выполнения обязательств и других общепризнанных принципов и норм международного права» [Конституция 1992: 21]. Таким образом, статья 28 Конституции РСФСР была переработана в стиле статьи 29 Конституции СССР, но формулировка статьи 28 получилась неудачной и менее ясной по сравнению с Конституцией СССР, так как в результате «выпадения» упоминания о международных договорах оказался непонятным характер обязательств, которые надлежало выполнять Российской Федерации.

Следует отметить, что параллельно с внесением поправок в Конституцию РСФСР 1978 г. в начале 1990-х гг. шла подготовка проекта новой Конституции России. Так, 12 ноября 1990 г. Конституционная комиссия приняла за основу проект Конституции, который был опубликован для всенародного обсуждения. Уже в этом первом официальном проекте Конституции (ст. 1.6, ч. 3) говорилось: «Международные договоры, участником которых является РФ, составляют часть права Федерации. Если в международном договоре РФ содержатся иные правила, чем в российском законодательстве, действуют правила международного договора. Международные договоры РФ создают права и обязанности для лиц, подчиненных юрисдикции РФ» [Из истории 2007, 1: 599]. Как видно из приведенного текста, с самого начала разработчики проекта намеревались придать международным договорам характер прямого действия внутри России с большей юридической силой, чем сила внутренних законодательных актов. Что касается общепризнанных принципов и норм международного права, то они в указанном проекте были помещены в другую статью (ст. 1.11, ч. 1), и ими «в своей внешней политике» руководствуется РФ [Из истории 2007, 1: 601], т.е. об их юридической силе, имплементации и реализации первоначально ничего говорить в будущей Конституции не планировали. Но позже международные договоры РФ и общепризнанные принципы и нормы международного права были объединены в одной статье Конституции с приданием им в России, по сути, одинаковой юридической силы и одинакового регулирующего характера.

Общая отсылка, содержащаяся в процитированной выше части 4 статьи 15 Конституции РФ, решила некоторые проблемы применения международных договоров Российской Федерации, решению других

проблем способствовали ряд постановлений и определений Конституционного Суда РФ, а также Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 5 от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» [Российская газета 2003: 2 декабря, № 3358 (0)] с изменениями, внесенными Постановлением Пленума Верховного Суда РФ № 4 от 5 марта 2013 г. [Российская газета 2013: 13 марта, № 6029 (53)]. Вместе с тем сохраняются вопросы, требующие продолжения исследований. Одним из вопросов, имеющих и практическое значение, и теоретический интерес, является временное применение международных договоров, не вступивших в юридическую силу.

Ни Конституция РСФСР 1978 г. (во всех редакциях), ни Конституция РФ 1993 г., ни Закон СССР «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР» 1978 г. (действовал до 1995 г.) [Ведомости СССР 1978, 49: ст. 439] ничего не говорят о возможности временного исполнения международных договоров до их вступления в силу для нашей страны. Тем не менее РФ, а до этого СССР, а до образования Советского Союза РСФСР временно применяли те или иные международные договоры полностью или отдельные части международных договоров до вступления их в силу, а иногда отказывались от участия в международных договорах, несмотря на предшествующее временное их применение [см. Лукашук 2004: 467 и посл.]. Вплоть до вступления в силу для СССР Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. [Ведомости СССР 1986, 37: ст. 772], статья 25 которой признает временное применение международного договора, юридическим основанием временного применения международных договоров нашей страной являлся фактически сложившийся правовой обычай. А в 1995 г. вступил в силу Федеральный закон «О международных договорах РФ» [Российская газета 1995: 21 июля, № 140; СЗ РФ 1995, 29: ст. 2757], статья 23 которого предусмотрела возможность временного применения международных договоров РФ, заключенных, но не ратифицированных, хотя и подлежащих ратификации, по статье 15 того же Федерального закона, и, соответственно, не вступивших в силу, причем для ратификации временно применяемых договоров установлен срок в 6 месяцев, правда, с возможностью его продления.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 27 марта 2012 г. № 8-П [Российская газета 2012: 13 апр., № 5755 (82)] признал непротиворечащим Конституции РФ «пункт 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах РФ» в части, допускающей временное применение до вступления в силу международного договора (или части международного договора) Российской Федерации, затрагиваю-

щего права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливающего при этом иные правила, чем предусмотренные законом, ... поскольку содержащееся в нем положение — по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего нормативного правового регулирования — не предполагает возможности применения такого международного договора (или части международного договора) в РФ без его официального опубликования». Однако в том же Постановлении Конституционный Суд РФ указывает: «РФ вправе согласиться на временное применение международного договора в полном объеме или частично, оговорить предельный срок его временного применения, а также обусловить временное применение международного договора (его части) до его вступления в силу соответствием Конституции РФ, законам и иным нормативным правовым актам РФ». Другими словами, Конституционный Суд РФ отнюдь не приравнивает временно применяемые международные договоры к международным договорам, ратифицированным и вступившим в силу. При этом, согласно приведенной цитате, Конституционный Суд РФ допускает, что, в отличие от вступивших в силу международных договоров РФ, которые обладают большей юридической силой, чем федеральные законы, временно применяемые международные договоры по решению государственных органов могут применяться на условиях применения их лишь в той части, в которой они не вступают в противоречие с федеральными законами и даже иными нормативными правовыми актами. Таким образом, в отличие от вступивших в силу в результате ратификации международных договоров, временно применяемые международные договоры, хотя и входят в правовую систему России, вовсе не обязательно обладают большей юридической силой по сравнению с внутренними законами, если РФ этим обусловит временное их применение.

Конституционный Суд РФ в своих актах (правовые позиции, зафиксированные в Постановлении от 27 марта 2012 г. № 8-П, подтверждены, в частности, Определением от 18 сентября 2014 г. № 1820-О [Дайджест 2014, 9: 82—86]) различает временно применяемые международные договоры и международные договоры, вступившие в силу. Так, в его Постановлении от 27 марта 2012 г. № 8-П говорится: «Временное применение международного договора используется РФ в практике межгосударственного общения, как правило, в случаях, когда предмет договора представляет особый интерес для его участников, вследствие чего они заинтересованы в том, чтобы ввести его в действие, не дожидаясь ратификации и вступления в силу». Фактически Конституционный Суд РФ подтвердил данную правовую позицию в Постановлении от 19 марта 2014 г. № 6-П [Российская газета 2014: 20 марта, № 6335 (63)], указав, что «только в случае, если Конституционный Суд РФ признает не вступив-

ший в силу международный договор соответствующим Конституции РФ, он может быть ратифицирован, притом что ратификация является обязательным условием обретения им юридической силы», но допустив, «что временное применение международного договора используется РФ в практике межгосударственного общения, как правило, в случаях, когда предмет договора представляет особый интерес для его участников, вследствие чего они заинтересованы в том, чтобы ввести его в действие, не дожидаясь ратификации и вступления в силу». Вместе с тем из этого можно сделать вывод, что отказ в ратификации, т.е. отклонение проекта федерального закона о ратификации международного договора должен привести к юридической недействительности актов, принятых в ходе временного применения этого же международного договора.

Согласно Федеральному закону «О международных договорах РФ», «если международный договор, решение о согласии на обязательность которого для РФ подлежит в соответствии с настоящим Федеральным законом принятию в форме федерального закона, предусматривает временное применение договора или его части либо договоренность об этом достигнута со сторонами каким-либо иным образом, то он представляется в Государственную Думу в срок не более шести месяцев с даты начала его временного применения. По решению, принятому в форме федерального закона, в порядке, установленном статьей 17 настоящего Федерального закона для ратификации международных договоров, срок временного применения может быть продлен». Таким образом, и продление указанных сроков должно осуществляться в форме федерального закона. Следовательно, Федеральное Собрание никак не может быть исключено из процесса введения в действие (или отказа во введении в действие) международного договора, что и позволяет включить международный договор в правовую систему РФ.

Вопрос о том, могут или нет положения нератифицированного, но применяемого на временной основе, договора иметь преимущественную силу над противоречащими им положениями федеральных законов, решается индивидуально в отношении каждого из временно применяемых договоров в силу того, что сам по себе институт временного применения нератифицированного, но подлежащего ратификации, международного договора имеет исключительный, чрезвычайный характер и должен использоваться в отношении каждого международного договора, исходя из конкретных обстоятельств, для срочного решения специфических задач, стоящих перед государством в определенный момент. Именно поэтому подлежащий ратификации международный договор может быть объявлен временно применяемым, а может и не быть, он может быть объявлен временно применяемым в полном объеме, а может — временно применяемым частично, его (в полном объеме или частично) времен-

ное применение может быть обусловлено «соответствием Конституции Российской Федерации, законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации» (как это указано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 27 марта 2012 г. № 8-П), а может и не быть этим обусловлено и т.п.

Собственно, Конституционный Суд РФ в упомянутом Постановлении от 27 марта 2012 г. № 8-П, хотя и провозгласил в общей форме свою позицию, по которой «согласие на временное применение международного договора означает, что он становится частью правовой системы РФ и подлежит применению наравне со вступившими в силу международными договорами (*если иное специально не было оговорено Российской Федерацией* [выделено мной — А.А.]), поскольку в противном случае временное применение лишалось бы смысла», однако обусловил такое его применение его официальным опубликованием. Причем в данном Постановлении все время говорится о временном применении «международного договора РФ, затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливающего при этом иные правила, чем предусмотренные законом», в то время в Федеральном законе «О международных договорах РФ» (ст. 15) перечислено больше двух указанных видов международных договоров, подлежащих обязательной ратификации. Таким образом, Конституционный Суд РФ высказался об условиях действительности временного применения только одного из видов международных договоров РФ, подлежащих ратификации, оставив вопрос об условиях действительности временного применения других видов международных договоров РФ. Таким образом, Конституционный Суд России, говоря об условиях временного применения международных договоров в своем Постановлении, исходил из специфичности определенного вида международных договоров РФ.

В еще большей степени на необходимости учета специфики как международного договора, так и сферы его регулирования при установлении условий его помещения в иерархии правовых актов РФ выше федеральных законов настаивает судья Конституционного Суда РФ Г.А. Жилин в его Особом мнении по тому же делу, по которому было принято упомянутое Постановление № 8-П, отмечая, что «с учетом специфики конкретного дела заявителя вряд ли аргументация со ссылкой на них является достаточной, а вывод о конституционности оспоренного законоположения, даже с учетом его конституционно-правового истолкования, не столь очевиден» (п. 2 Особого мнения). А в пункте 3 своего Особого мнения он приходит к следующему выводу: «Поскольку, согласно обстоятельствам конкретного дела заявителя, временное применение в сфере таможенных правоотношений не вступившего в силу международного договора, устанавливающего иные правила, чем

предусмотренные законом, приводит к ухудшению положения налогоплательщика посредством возложения на него дополнительных обязательств и санкций за их неисполнение, он в соответствующей части для его законного применения требует не только официального опубликования, но и ратификации».

Проблема установления юридической силы в России конкретного временно применяемого международного договора актуальна не только для отечественного, но также для зарубежного правосудия. Так, 18 июля 2014 г., как известно, датируются решения Постоянного Третейского Суда в Гааге по искам трех компаний от имени бывших акционеров ЮКОС к РФ: Халей Энтерпрайзес Лимитед против РФ (Hulley Enterprises Limited (Cyprus) v. Russian Federation [<https://www.pcacases.com/web/sendAttach/418>]), ЮКОС Юниверсал Лимитед против РФ (Yukos Universal Limited (Isle Of Man) v. Russian Federation [<https://www.pcacases.com/web/sendAttach/420>]), Ветеран Петролиум Лимитед против РФ (Veteran Petroleum Limited (Cyprus) v. Russian Federation [<https://www.pcacases.com/web/sendAttach/422>]). Рассмотревший эти три иска, фактически объединенных в одно дело, состав Постоянного Третейского Суда присудил истцам рекордную сумму компенсации, опираясь на временно применяемый Договор к Энергетической Хартии (ДЭХ) [Договор 2002]. На момент подачи иска Россия временно применяла ДЭХ (подписан в 1994 г.), но в 2009 г. было принято решение о выходе из режима временного применения ДЭХ, но без отказа от подписи (см. распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2009 г. № 1055-р [http://www.conventions.ru/view_base.php?id=7470]). Состав Постоянного Третейского Суда принял решение, несмотря на возражение России, согласно которому ДЭХ применялся временно, и, по условиям временного применения, действовали только такие положения ДЭХ, которые не противоречили российскому законодательству, предусматривавшие иной, нежели ДЭХ, механизм разрешения споров инвесторов с принимающим государством, в силу чего Постоянный Третейский Суд в Гааге не имел полномочий по рассмотрению поданных исков.

В случае временного применения ДЭХ государству не было необходимости заявлять о приоритете внутренних законов, поскольку именно преобладающим значением внутригосударственных законов и было обусловлено временное применение указанного Договора, о чем прямо указано в статье 45: «Каждая подписавшая сторона соглашается временно применять настоящий Договор впредь до его вступления в силу для такой подписавшей стороны в соответствии со статьей 44, в той степени, в которой такое временное применение не противоречит ее конституции, законам или нормативным актам» (выделено мной — А.А.). Следовательно, в случае противоречия российского законодательства

временно применяемому ДЭХ применяться должно российское законодательство.

По обращению РФ Окружной суд города Гааги, рассмотрев все обстоятельства дела, включая условия временного применения ДЭХ и российское законодательство о введении в действие международных договоров и порядке разрешения споров, 20 апреля 2016 г. принял Решение [<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RB DNA:2016:4230>], которым признал Решение Постоянного Третейского Суда не подлежащим исполнению. Упомянутые выше три компании подали апелляционную жалобу, рассмотрение которой запланировано на осень 2017 г.

Литература

Венская Конвенция о праве международных договоров 1969 года // Ведомости Верховного Совета СССР.— 1986.— № 37.— Ст. 772.

Договор к Энергетической Хартии. Путеводитель для читателей.— Брюссель: Секретариат Энергетической Хартии, 2002.— 85 с.

Закон СССР «О гражданстве СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР.— 1978.— № 49.— Ст. 86.

Закон СССР «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР.— 1978.— № 28.— Ст. 439.

Конституция (Основной Закон) СССР.— М.: Юридическая литература, 1977.— 106 с.

Конституция (Основной Закон) РСФСР.— М.: Юридическая литература, 1978.— 101 с.

Конституция (Основной Закон) РФ — России.— М.: Республика, 1992.— 121 с.

Конституция РФ.— М.: Юридическая литература, 2016.— 110 с.

Лукашук И.И. Современное право международных договоров: Заключение международных договоров. В 2-х т.— М.: Волтерс Клувер, 2004.— Т.1.— 672 с.

Мюллерсон Р.А. Национально-правовая имплементация международных договоров // Советский ежегодник международного права 1978.— М.: Наука, 1980.— С. 125—140.

Научно-практический комментарий к Конституции РФ / Под ред. В.В. Лазарева.— 3-е изд., доп. и перераб.— М.: Спарк, 2004.— 671 с.

Определение Конституционного Суда РФ от 18 сентября 2014 года № 1820-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Вичюнай-Русь” на нарушение конституционных прав и свобод положениями части 1 статьи 12.2 Федерального закона “Об Особой экономической зоне в Калининградской области

и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Дайджест официальных материалов и публикаций периодической печати. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии.— 2014.— № 9.— С. 82—86.

Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик // Ведомости Верховного Совета СССР.— 1961.— № 50.— Ст. 525.

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик.— М.: Юридическая литература, 1983.— 352 с.

Постановление Конституционного Суда РФ от 27 марта 2012 года № 8-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.Д. Ушакова // Российская газета.— 2012.— 13 апр.— Федерал. вып. № 5755 (82).

Постановление Конституционного Суда РФ от 19 марта 2014 года № 6-П по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между РФ и Республикой Крым о принятии в РФ Республики Крым и образовании в составе РФ новых субъектов // Российская газета.— 2014.— 20 марта.— Федерал. вып. № 6335 (63).

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ» // Российская газета.— 2003.— 2 дек.— Федерал. вып. № 3358 (0).

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 марта 2013 года № 4 «О внесении изменений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 года № 5 “О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ”» // Российская газета.— 2013.— 13 марта.— Федерал. вып. № 6029 (53).

Проект Конституции РФ, принятый Конституционной комиссией за рабочую основу 12 ноября 1990 г. и опубликованный для всенародного обсуждения // Из истории создания Конституции РФ. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.). В 6-ти т. / Под общ. ред. О.Г. Румянцева.— М.: Волтерс Клувер, 2007.— Т. 1: 1990 год.— С. 597—663.

Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2009 г. № 1055-р «О намерении РФ не становиться участником Договора к Энергетической Хартии, а также Протокола к Энергетической Хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам» (Вместе с проектом Ноты об уведомлении) «/о». [Электронный ресурс]. URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=7470 (дата обращения: 16.07.2017).

Федеральный закон «О международных договорах РФ» // Российская газета.— 1995.— 21 июля.— № 140; СЗ РФ.— 1995.— № 29.— Ст. 2757 (с изменениями, внесенными федеральными законами от 1 дек. 2007 года // Российская газета.— 2007.— 5 дек.— № 272; от 25 дек. 2012 года // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 28.12.2012; от 12 марта 2014 года // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 12.03.2014).

Arbitration Award. Hulley Enterprises Limited (Cyprus) v. Russian Federation // Сайт Постоянного Третейского Суда в Гааге // <https://www.pca-cases.com/web/sendAttach/418> (дата обращения: 13.07.2017).

Arbitration Award. Yukos Universal Limited (Isle Of Man) v. Russian Federation // Сайт Постоянного Третейского Суда в Гааге // <https://www.pcasases.com/web/sendAttach/420> (дата обращения: 13.07.2017).

Arbitration Award. Veteran Petroleum Limited (Cyprus) v. Russian Federation // Сайт Постоянного Третейского Суда в Гааге // <https://www.pca-cases.com/web/sendAttach/422> (дата обращения: 13.07.2017).

The Hague District Court. Chamber for Commercial Affairs. Judgment of the following joined cases: Russian Federation v. Veteran Petroleum Limited: C/09/477160/HAZA15-1; Russian Federation v. Yukos Universal Limited: C/09/477162/HAZA15-2; Russian Federation v. Hulley Enterprises Limited: C/09/481619/HAZA15-112 // <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2016:4230> (дата обращения: 16.07.2017).

ПРАВОМЕРНОСТЬ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ВОПРОСЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Алексеев Сергей Львович, декан юридического факультета Академии социального образования, кандидат педагогических наук;

Даренков Александр Александрович, председатель Президиума Союза общественных деятелей Республики Татарстан;

Сергеева Юлия Сергеевна, старший преподаватель кафедры уголовного права Академии социального образования;

Шайдуллин Рамиль Наилевич, лаборант кабинета экспертизы в уголовном и гражданском судопроизводстве Академии социального образования

В статье авторами рассматриваются вопросы ограничения прав и свобод государственных служащих в Российской Федерации, отмечается, что установление ограничений прав лиц, поступающих на государственную службу, служит обеспечению эффективной профессиональной деятельности по исполнению полномочий государственных органов, установлению препятствий возможному злоупотреблению государственных служащих, а также, что указанные ограничения являются одним из способов противодействия коррупции. Анализируется правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой само по себе установление для государственных служащих ограничений и запретов, обусловленных прохождением государственной службы, допустимо, но в конституционно значимых целях.

Ключевые слова: ограничение прав и свобод человека и гражданина, ограничение прав и свобод государственных служащих, противодействие коррупции, государственные гражданские служащие, превентивные меры.

Институт прав и свобод человека и гражданина представляет собой совокупность принципов, присущих как международному, так и внутригосударственному праву, и отражает исторически достигнутый уровень демократизма и гуманности общества [Мухаметшин 2016]. Базовые положения о статусе личности считаются одним из основных вопросов содержания любой конституции, к ним относят: концепцию статуса

личности, основные права, свободы, обязанности индивида, принципы реализации прав и свобод, основы ограничения прав и свобод человека и гражданина, основы отношений гражданства, основы правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства [Бахарев 2016]. Данные конституционные положения считаются наиболее существенными, исходными началами, определяющими положения человека в обществе и государстве.

В статье 2 Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Татарстан закреплено, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» [Конституция РФ 1993; Конституция РТ 1992], и именно они должны определять содержание и практику применения законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, а их защита должна быть обеспечена правосудием.

Несомненно, государство при реализации возложенных на него обеспечением задач, связанных с защитой конституционного строя, обеспечением безопасности граждан и государства, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, вправе допускать определенные ограничения прав и свобод человека и гражданина. Всеобщая декларация прав человека 1948 г., допускает ограничения прав и свобод, которые устанавливаются законом исключительно «с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других людей и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

В Конституции Российской Федерации определены следующие положения, которые в совокупности составляют конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина:

— «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом...» (ч. 3 ст. 55); «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц» (ч. 3 ст. 17); «запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности» (ч. 2 ст. 19); «в РФ признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией» (ч. 1 ст. 17); «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (ч. 4 ст. 15); «арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только

по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов» (ч. 2 ст. 22);

— другие способы и случаи ограничения отдельных прав и свобод (ч. 5 ст. 13; ч. 2 ст. 20; ч. 2 ст. 23; ст. 25; ч. 2 и ч. 4 ст. 29; ч. 3 ст. 2, ч. 3 ст. 35; ч. 1 ст. 56 и др.);

Данные положения также закреплены в Конституции Республики Татарстан (ч. 1 ст. 27; ч. 2 ст. 28; ч. 1 ст. 29; ч. 2 ст. 33; ст. 35; ч. 2 ст. 36; ч. 3 ст. 45; ст. 59 и др.).

Значение конституционных основ ограничения прав и свобод человека и гражданина заключается в том, что они чётко регламентируют основания, пределы и порядок их применения, являясь юридической базой для установления ограничений прав и свобод личности в федеральных законах¹.

Установление ограничений прав лиц, поступающих на государственную службу, служит обеспечению эффективной профессиональной деятельности по исполнению полномочий государственных органов, установлению препятствий возможному злоупотреблению государственных служащих, гарантированию осуществления служащими гражданских прав. Вопросы правомерности ограничения прав и свобод государственных служащих нашли свое отражение в этических международных стандартах служебного поведения госслужащих, которые изложены в документах ООН и Совета Европы^{2,3}.

Обоснованность или необоснованность ограничений конституционных прав и свобод государственных служащих, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, означает их соответствие или несоответствие целям и задачам государственной службы как специфической профессиональной деятельности. Причем сам Конституционный Суд Российской Федерации, обращаясь к изучению различных вопросов правового регулирования государственной службы, четко не указывал,

¹ К примеру, в Федеральном законе «О полиции», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О прокуратуре Российской Федерации», «О статусе военнослужащих», «О статусе судей в Российской Федерации», «О службе в таможенных органах Российской Федерации» и др.

² Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка и др.

³ Как справедливо отмечает В.Н. Агеев, «определение границ допустимого ограничения основных прав и свобод в силу содержащейся в Конституции отсылки к федеральному закону относится к полномочиям законодателя, однако он не свободен в своих решениях. Соответствие этих границ установленным Конституцией критериям может быть предметом судебной проверки, имея при этом в виду, что такие ограничения должны быть соразмерны конституционным целям ограничений, и соответствовать характеру и природе отношений государства и человека».

в чем конкретно состоит специфика государственной службы, как особого вида профессиональной деятельности. Однако при этом Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что, во-первых, законодательное установление ограничений прав и свобод для государственных служащих следует признать обоснованным, если установлен соответствующий компенсаторный порядок (повышенные льготы и гарантии социальной защищенности). Во-вторых, включение в правовой статус государственных служащих «ограничений конституционных прав должно быть необходимым и соразмерным конституционно признаваемым целям таких ограничений; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т.е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм; чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения».

Безусловно, установление специальных требований и ограничений конституционных прав и свобод к лицам, проходящим государственную службу либо замещающим должности государственной службы, является прерогативой законодателя. Вместе с тем данное преимущественное право законодателя в этом смысле не должно быть абсолютным¹.

¹ Представляется достаточно логичной позиция Конституционного Суда РФ, согласно которой «специфика государственной гражданской службы в Российской Федерации как профессиональной служебной деятельности граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий органов государственной власти предопределяет особый правовой статус гражданских служащих, который включает в себя, в частности,

Поскольку государственная гражданская служба представляет собой особую форму реализации права на свободное распоряжение своими способностями к труду, специальные нормы, которые регулируют служебные отношения лиц, замещающих должности государственной гражданской службы, могут отличаться от норм, регламентирующих отношения, возникающие в процессе реализации указанного права в иных формах¹.

Таким образом, следует, что специальное правовое регулирование служебных отношений лиц, замещающих должности государственной гражданской службы, может отличаться от регламентации осуществления указанного права в иных формах^{2,3}.

Одним из направлений современной российской внутренней политики, ориентированной на повышение качества и эффективности государственного управления, является противодействие коррупции, которая в утвержденной Президентом Российской Федерации Концепции общественной безопасности в Российской Федерации^{4,5} названа одной из системных угроз общественной безопасности, существенно затрудняющей нормальное функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Государственная гражданская служба характеризуется как одна из наиболее благоприятных сфер для возникновения коррупционных рисков. Среди антикоррупционных механизмов в системе государственной гражданской службы в первую очередь следует выделить административные процедуры, обуславливающие порядок ее прохождения, в том

обусловленные характером соответствующей деятельности права и обязанности гражданских служащих, налагаемые на них ограничения, связанные с государственной гражданской службой, а также предоставляемые гражданским служащим гарантии».

¹ В частности, путем заключения трудового договора.

² В том числе в части положений соответствующего трудового договора.

³ Кроме того, Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал тот факт, что «специфика государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет правовой статус государственных служащих, исходя из особенностей которого, обусловленных характером выполняемой ими деятельности и предъявляемыми к ним квалификационными требованиями, законодатель вправе в рамках своей дискреции определять с помощью специального правового регулирования права и обязанности государственных служащих, налагаемые на них ограничения, связанные с государственной службой, а также предоставлять им соответствующие гарантии с учетом задач, принципов организации и функционирования того или иного вида государственной службы».

⁴ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № ПР-2685).

⁵ Под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

числе проведение конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестаций, квалификационных экзаменов и др. Помимо перечисленного важным механизмом является институт преодоления конфликта интересов [Шайдуллин 2016].

Отечественный и мировой опыт борьбы с коррупцией свидетельствует о том, что для успешного противостояния этой социальной аномалии применение одних административно-правовых мер является недостаточным. Коррупция начинает сдавать свои позиции тогда, когда воздействие закона подкрепляется нравственным осуждением, моральной нетерпимостью к тем, кто использует своё служебное положение для извлечения личной выгоды. Для предупреждения коррупционных явлений следует улучшать правовое просвещение населения, содействовать формированию организаций гражданского общества, совершенствовать законодательную базу, внедрять образовательные программы в том числе в системе государственной службы. Важная роль принадлежит образовательным организациям высшего и дополнительного образования, так как в процессе получения образования происходит социализация государственных служащих, складываются стереотипы поведения, формируются ценностные позиции, мировоззрение и убеждения¹.

В порядке реализации данной задачи наряду с ратификацией Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года (Федеральный закон от 8.03.2006 № 40-ФЗ) был принят Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», устанавливающий, как следует из его преамбулы, основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Согласно положениям пункта 2 статьи 1 указанного закона противодействие коррупции как деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц, осуществляемая в пределах их полномочий, реализуется по нескольким направлениям:

— во-первых, профилактика коррупции, т.е. предупреждение коррупции, в том числе выявление и последующее устранение причин коррупции;

— во-вторых, борьба с коррупцией, предполагающая выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений;

¹ Разработка и внедрение в учебный процесс дисциплины по антикоррупционному образованию, а также программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации.

— в-третьих, минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

Одной из основных мер превенции коррупции в рамках контроля государства за имущественным положением государственных служащих в пункте 4 статьи 6 Федерального закона «О противодействии коррупции» в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения с замещаемой должности лица, замещающего должность государственной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, либо для применения в отношении него иных мер юридической ответственности указывается непредставление таким лицом сведений (представление заведомо недостоверных или неполных сведений, представление заведомо ложных сведений) о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Данная мера была предусмотрена не только для государственных гражданских служащих, но и для работников органов и учреждений прокуратуры, сотрудников органов внутренних дел, таможенных органов, судебных приставов, военнослужащих и других государственных служащих. В нормативные правовые акты, закрепляющие статус указанных служащих, были введены нормы, согласно которым на них распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹. Соответственно, предусмотренное в пункте 4 статьи 6 Федерального закона «О противодействии коррупции» основание увольнения с государственной службы установлено как Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», так и иными законодательными актами в отношении других категорий государственных служащих.

Такое правовое регулирование, направленное на предотвращение и преодоление коррупции, обусловлено спецификой государственной службы, поступая на которую гражданин реализует право на свободное распоряжение своими способностями к труду и добровольно избирает профессиональную деятельность, предполагающую наличие определенных запретов и обязанностей, связанных с реализацией особых, публично-правовых полномочий.

В этой связи Конституционный Суд Российской Федерации указывает, что «закрепляя особенности правового статуса военнослужащего и

¹ Например, статья 27.1 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», введенная Федеральным законом от 25.12.2008 № 280-ФЗ.

устанавливая соответствующие требования, федеральный законодатель определяет правовые последствия их несоблюдения и вправе рассматривать совершение военнослужащим какого-либо нарушения в качестве основания для прекращения военно-служебных отношений как наиболее адекватной меры реагирования на такое поведение лица, проходящего военную службу».

Такой подход, как нам представляется, соответствует конституционным установлениям, а последовательная практика Суда, поддерживающая и обосновывающая подход законодателя, придает устойчивость, гарантирует единообразное понимание правовых норм о государственной службе. Это в определенной степени обеспечивает правомерность применения ограничений конституционных прав и свобод государственных служащих. Более того, учитывая компетенционную возможность Конституционного Суда Российской Федерации обосновывать свою правовую позицию по аналогии, со ссылкой на ранее принятые решения, отмеченная тенденция к универсализации может выступить действенной конституционно-судебной гарантией при разрешении вопросов о конституционности соотносимых по предмету и содержанию ограничений прав и свобод государственных служащих.

Литература

Алексеев С.Л., Салимзянова Р.Р. Криминология. Учебное пособие для бакалавров / Под ред. д-ра юрид. н., проф. А.Ю. Епихина.— Казань: ЧОУ ВО «Академия социального образования», 2013.— 212 с.

Алексеев С.Л., Сергеева Ю.С., Шайдуллин Р.Н. Дополнительная профессиональная программа повышения квалификации «Основы противодействия коррупции» / Под ред. д-ра юрид. н., проф. А.Ю. Епихина.— Казань: ЧОУ ВО «Академия социального образования», 2016.— 68 с.

Алексеев С.Л., Сергеева Ю.С., Шайдуллин Р.Н. Программа профессиональной переподготовки «Юриспруденция» (с изучением основ противодействия коррупции) / Под ред. д-ра юрид. н., проф. А.Ю. Епихина.— Казань: ЧОУ ВО «Академия социального образования», 2016.— 160 с.

Бахареv В.М., Шайдуллин Р.Н., Мурзанов Е.С. Институт основных прав и свобод человека и гражданина и вопросы ограничения в уголовном законодательстве Российской Федерации // Правовые и нравственные аспекты обеспечения безопасности личности и государства на современном этапе политических и экономических санкций: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции: в 2-х ч. / Отв. ред. Н.В. Хураскина, 2016.— 614 с.

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о

поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета, 1993.— № 197.

Конституция Республики Татарстан (принята голосованием 06.11.1992 № 1664-ХII) // Ведомости Верховного Совета Татарстана, 1992.— № 9-10.— Ст. 166.

Мухаметшин Ф.Х. К вопросу становления конституционной юстиции в Республике Татарстан // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2016.— 320 с.— С. 15—22.

Шайдуллин Р.Н. Научный отчет «Организация антикоррупционного образования государственных гражданских служащих: состояние и перспективы» / Под ред. канд. пед. наук, доцента С.Л. Алексева.— Казань: ЧОУ ВО «Академия социального образования», 2017.— 64 с.

НЕЗАКОННОЕ ВОЗНАГРАЖДЕНИЕ В ИНТЕРЕСАХ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА: ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Багаутдинов Флер Нуретдинович, *заведующий кафедрой Казанского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, судья Конституционного суда Республики Татарстан в отставке, доктор юридических наук*

В статье исследуется практика Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения.

Ключевые слова: коррупция, административное производство, незаконное вознаграждение.

Федеральным законом от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ и Федеральным законом от 25 июля 2006 года № 125-ФЗ Российской Федерацией были ратифицированы соответственно Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года, вступившая в действие в Российской Федерации 8 июня 2006 года, и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года, которая в Российской Федерации вступила в действие 1 февраля 2007 года.

В силу Конвенции ООН против коррупции каждое государство-участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии с данной Конвенцией; при условии соблюдения правовых принципов государства-участника ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной; возложение такой ответственности не наносит ущерба уголовной ответственности физических лиц, совершивших преступления; каждое государство-участник, в частности, обеспечивает применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности в соответствии с данной статьей, эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или неуголовных санкций, включая де-

нежные санкции (ст. 26). Аналогичные положения закреплены и в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

Исходя из указанных международных конвенций, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» было предусмотрено, что, в случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений, то к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом применение к юридическому лицу мер ответственности за коррупционное правонарушение не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо (ст. 14).

Одновременно Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года» в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях была внесена статья 19.28, предусматривающая ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

Административное производство по статье 19.28 КоАП Российской Федерации возбуждает только прокурор, а дело рассматривает суд. Прокуроры начали применять данную норму в отношении юридических лиц. В итоге одно из них обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2014 года № 1308-О по данному делу представляет несомненный интерес [2].

В своей жалобе ООО «Приоритет» оспаривало конституционность части 1 статьи 19.28 КоАП Российской Федерации, согласно которой незаконные передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным ли-

цом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением, влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере до трехкратной суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но не менее одного миллиона рублей с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

Как следовало из представленных заявителем материалов, 7 февраля 2012 года между Управлением внутренних дел по Юго-Западному административному округу Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Москве и ООО «Приоритет» был заключен государственный контракт на оказание клининговых услуг. 1 июня 2012 года гражданин М. — менеджер ООО «Приоритет», выполнивший поручение гражданки Т. — учредителя и генерального директора данного общества, передал должностному лицу Управления — начальнику тыла К. по его требованию денежные средства в размере 72 000 рублей, а 8 июля 2012 года — в размере 200 000 рублей за подписание актов сдачи-приемки работ и счетов для перечисления денежных средств из федерального бюджета на расчетный счет общества за клининговые услуги, которые общество должным образом не оказывало.

После очередного требования К. о передаче ему денежных средств в размере 400 000 рублей Т. обратилась в Управление собственной безопасности Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Москве и 18 июля 2012 года вместе с М. приняла участие в оперативных мероприятиях по передаче К. указанных средств и его задержанию.

Приговором Гагаринского районного суда города Москвы от 12 сентября 2013 года К. за получение взятки в крупном размере был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного пунктом «в» части пятой статьи 290 УК Российской Федерации. Генеральный директор и менеджер ООО «Приоритет», совершившие в интересах данного общества коррупционные правонарушения, предусмотренные статьями 291 «Дача взятки» и 291.1 «Посредничество во взяточничестве» УК Российской Федерации, были освобождены от уголовной ответственности, поскольку добровольно сообщили об этом уполномоченному органу, а также активно способствовали раскрытию преступления, в то время как само ООО «Приоритет» постановлением мирового судьи от 3 декабря 2013 года было признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.28 КоАП Рос-

сийской Федерации, и ему назначено наказание в виде административного штрафа в размере 1 000 000 рублей.

По мнению заявителя, часть 1 статьи 19.28 КоАП Российской Федерации не соответствует статьям 17, 19 (ч. ч. 1 и 2), 34 (ч. 1), 35 (ч. ч. 1—3) и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, она не определяет, какова должна быть взаимосвязь между лицом, передавшим (предлагавшим, обещавшим) незаконное вознаграждение, и юридическим лицом, в интересах которого осуществлены данные противоправные действия; не предусматривает освобождение юридического лица, исполнительные органы которого сообщили о незаконном вознаграждении в правоохранительные органы, от административной ответственности, что негативно воздействует на агентурные сети правоохранительных органов и побуждает к сокрытию правонарушений и преступлений, связанных с коррупцией; не допускает назначение административного наказания ниже низшего предела соответствующей санкции.

Рассмотрев данную жалобу, Конституционный Суд Российской Федерации отказал в ее принятии, указав, что оспариваемая в жалобе ООО «Приоритет» часть 1 статьи 19.28 КоАП Российской Федерации — с учетом положений международных договоров и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации — не содержит неопределенности, а потому не может расцениваться как нарушающая конституционные права и свободы заявителя в его конкретном деле в указанных им аспектах. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, в конкретном деле заявителя взаимосвязь между ООО «Приоритет» и физическими лицами Т. (учредитель и генеральный директор) и М. (менеджер), совершившими коррупционные правонарушения в интересах ООО «Приоритет» и освобожденными от уголовной ответственности за добровольное сообщение о даче взятки (посредничестве во взяточничестве) уполномоченному органу, а также за активное содействие раскрытию преступления, никем не оспаривалась, а потому в силу статьи 18 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию она свидетельствует о виновности данного юридического лица в совершении правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.28 КоАП Российской Федерации, притом что ООО «Приоритет» привлечено к ответственности не за передачу его работниками, участвующими в оперативных мероприятиях по выявлению коррупционных правонарушений, денежных средств должностному лицу, а за ранее совершенные коррупционные действия (передача должностному лицу денежных средств 1 июня 2012 года в размере 72 000 рублей и 8 июля 2012 года в размере 200 000 рублей) в интересах данного общества.

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что положения международных конвенций, ратифицированных Российской Федерацией, подразумевают виновность физического лица, совершающего коррупционные деяния от имени юридического лица или в интересах этого лица. В случае же, когда эти деяния совершаются с уведомлением и под контролем правоохранительных органов, преднамеренность в поведении физического лица отсутствует, и, соответственно, по смыслу этих положений, ни состав преступления, совершенного физическим лицом, ни состав административного правонарушения, совершенного юридическим лицом, не образуются, а указанные лица не подлежат ответственности.

Особое внимание обратим на следующий момент из Определения Конституционного Суда Российской Федерации. Суд указал, что довод заявителя о том, что отсутствие в статье 19.28 КоАП Российской Федерации условий освобождения юридического лица от административной ответственности негативно воздействует на агентурные сети правоохранительных органов и побуждает к сокрытию правонарушений и преступлений, связанных с коррупцией, не имеет под собой правового основания. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, существующее правовое регулирование снижает риск провокаций коррупционных правонарушений, совершаемых в интересах юридических лиц должностными лицами, поскольку юридическое лицо и в этом случае подлежит административной ответственности.

В другом Определении от 11 мая 2012 года № 674-О по жалобе Добрынина Д.С., управляющего директора ЗАО «Корпорация «ГРИНН»», привлеченного к административной ответственности по статье 19.28 КоАП Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что согласно части 3 статьи 2.1 КоАП Российской Федерации назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо. Однако во всяком случае обстоятельства, установленные судом при рассмотрении дела об административном правонарушении в отношении юридического лица, не предрешают разрешение вопроса о наличии (отсутствии) виновности физического лица в совершении правонарушения или преступления.

Поддерживая в целом идею законодателя о необходимости привлечения юридических лиц к ответственности за коррупционные правонарушения, в то же время заметим, что существующее правовое регулирование, по крайней мере, не побуждает юридические лица, их

руководителей и работников к сообщению о передачах взяток соответствующим лицам. Если и руководитель юридического лица в связи с добровольным сообщением о даче взятки избежит уголовной ответственности, то само юридическое лицо будет привлечено к административной ответственности, которая носит характер финансовых санкций. Административный штраф, например, в сумме один миллион рублей — это ошутимое наказание для небольшого юридического лица. Он может серьезно усугубить финансовое положение предприятия, привести к задержкам в платежах, в том числе и заработной платы. И в конечном счете больше всех могут пострадать работники предприятия.

Взятничество в подавляющей своей части выявляется с помощью взяткодателей. Если человек обратится в соответствующие органы, окажет необходимое содействие, то, как правило, происходит задержание взяточника с поличным.

В одном из районов Республики Татарстан руководитель ООО заявил о даче взятки должностному лицу государственного органа. Чиновника взяли с поличным, возбудили уголовное дело и впоследствии осудили. На ООО прокурор района возбудил административное дело по статье 19.28 КоАП Российской Федерации. Суд вынес решение — штраф в один миллион рублей. Он так и остался неисполненным, т.к. на счету этого мелкого ООО денежных средств не оказалось. По отзывам работников Следственного комитета, местные предприниматели, руководители коммерческих организаций, узнав об этом случае, заявили, что больше не будут сообщать в соответствующие органы о даче взяток, т.к. это обернется крупным штрафом против возглавляемых ими организаций.

Работники органов прокуратуры также отмечают, что представители юридических лиц не заинтересованы в выявлении противоправного поведения должностных лиц государственных и муниципальных органов. Когда они добровольно сообщают в правоохранительные органы о передаче незаконного вознаграждения, то физические лица освобождаются от уголовной ответственности на основании примечаний к статьям 204, 291, 291¹ УК Российской Федерации. Но при этом юридическое лицо все равно подлежит административной ответственности по статье 19.28 КоАП Российской Федерации. В этой связи обоснованно высказано предложение предусмотреть в законе возможность освобождения юридических лиц от административной ответственности в случаях добровольного сообщения ими о передаче незаконного вознаграждения — по аналогии с положениями УК Российской Федерации [Бессчастный, Скорик 2015: 50—52].

Полагаем, что в законе должна быть предусмотрена и возможность прекращения административного дела по статье 19.28 КоАП Российской

Федерации — например, в случаях активного содействия следствию представителями юридического лица.

Редко имеет место вымогательство взятки со стороны чиновника, и представитель юридического лица вынуждается к передаче взятки. Но даже в этом случае возможно привлечение юридического лица к административной ответственности.

В одном из решений суда (Октябрьский районный суд г. Екатеринбурга, 2015 г.) по статье 19.28 КоАП Российской Федерации суд указал, что сам по себе факт вымогательства взятки, на чем настаивало юридическое лицо, не может быть признан обстоятельством, исключающим возможность привлечения юридического лица к административной ответственности за совершенное коррупционное правонарушение.

На наш взгляд, в случаях вымогательства взятки юридическое лицо должно быть освобождено от административной ответственности по статье 19.28 КоАП Российской Федерации и такое положение необходимо ввести в закон.

На заседании Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции в апреле 2017 года Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.И. Чайка предложил освобождать юридические лица от наказания за коррупционные правонарушения, если компании сами будут сообщать правоохранителям о фактах дачи взяток.

Литература

Бессчастный С., Скорик В. Административная ответственность юридических лиц, от имени или в интересах которых совершаются коррупционные правонарушения // Законность.— 2015.— № 6.— С. 50—52.

Егоров И. Вежливые взятки // Российская газета.— 2017.— 19 апр.— С. 4.

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Приоритет» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2014 года № 1308-О // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 30.05.2017).

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Добрынина Дмитрия Станиславовича на нарушение его конституционных прав положением части 1 статьи 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2012 года № 674-О // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 30.05.2017).

Беденьгов Андрей Александрович, *начальник отдела Министерства юстиции Республики Татарстан*

В статье описана сущность программно-целевого метода как инструмента реализации антикоррупционной политики. Приводится опыт Республики Татарстан в антикоррупционном программировании.

Ключевые слова: противодействие коррупции, антикоррупционная политика, государственная программа.

Сегодня на региональном уровне широко используется потенциал программно-целевого метода в реализации антикоррупционной политики. Применение такого метода способствует повышению эффективности координации органов публичной власти в достижении поставленных целей и решении текущих задач. Программно-целевой метод позволяет наметить основные цели социально-экономического развития и разработать систему мероприятий по их достижению в определенные сроки при сбалансированном финансировании.

Республика Татарстан является признанным лидером по внедрению антикоррупционных технологий и институтов, что не раз подчеркивалось на федеральном уровне. Татарстан — один из первых регионов, в котором в 2006 году был создан специальный государственный орган по реализации антикоррупционной политики (*отдел по реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан*). Спустя шесть лет отдел был преобразован в Управление Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики.

Для планомерной работы по профилактике коррупции с 2006 года в республике началось формирование законодательной основы. В статье 9 принятого Закона «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» были заложены правовые инструменты для применения программно-целевого метода (*разработка и реализация республиканской, ведомственных и муниципальных антикоррупционных программ*). За 10 лет с момента принятия вышеупомянутого закона в республике реализованы 4 антикоррупционные программы.

Позднее необходимость разработки и реализации региональных антикоррупционных программ также была закреплена в Указе Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», изданном в целях обеспечения единой государственной политики в области противодействия коррупции.

Обращаясь к опыту соседних субъектов Российской Федерации, следует обратить внимание на то, что самостоятельные региональные антикоррупционные программы реализуются только в 5 регионах Приволжского федерального округа (*республики Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Самарская и Ульяновская области*). В 2 регионах Приволжского федерального округа (*Оренбургская и Саратовская области*) приняты планы мероприятий по противодействию коррупции, в остальных 7 субъектах округа (*Республика Башкортостан, Удмуртская и Чувашская республики, Пермский край, Кировская, Нижегородская и Пензенская области*) мероприятия по противодействию коррупции включены в подпрограммы или разделы других региональных государственных программ.

Подчеркивая преимущества программно-целевого метода при реализации антикоррупционной политики, приведем следующие из них:

— программа является документом комплексного регулирования и представляет собой систему мероприятий, обеспечивающих согласованное применение правовых, образовательных, воспитательных, организационных и иных мероприятий, осуществляемых органами публичной власти, общественными организациями, направленных на достижение конкретных результатов в работе по предупреждению коррупции, минимизации коррупционных правонарушений;

— программы, в отличие от планов, имеют более сложную структуру, в них детально закрепляется механизм контроля за исполнением мероприятий, определяются потенциальные риски при их реализации, закладываются финансовые ресурсы;

— в программе устанавливаются индикаторы оценки эффективности выполнения мероприятий.

* * *

Республиканские антикоррупционные программы, начиная с 2010 года, разрабатывались и корректировались с учетом положений Национальной стратегии противодействия коррупции (*Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 года № 460*) и национальных планов противодействия коррупции, утверждаемых на 2-летний период.

В настоящее время в республике действует пятая антикоррупцион-

ная программа «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015—2020 годы», утвержденная постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 19.07.2014 № 512 (далее — государственная программа, программа).

В деятельность по реализации программы вовлечены органы государственной власти как республиканского, так и федерального уровней, органы местного самоуправления, общественные организации (свыше 90 исполнителей).

В рамках государственной программы реализуется более 95 мероприятий антикоррупционной направленности.

Министерство юстиции Республики Татарстан, как и в случае с предыдущими республиканскими антикоррупционными программами, призвано осуществлять общий контроль за реализацией государственной программы и ее координацию.

Вместе с тем интересен опыт и других субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа, в которых контроль за выполнением мероприятий, предусмотренных антикоррупционными программами, возлагается на региональный орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Соответствующая практика на сегодняшний день сложилась в Республике Башкортостан, Пермском крае, Волгоградской области, Московской области, Хабаровском крае, Республике Коми, Чувашской Республике и других субъектах Российской Федерации.

* * *

Следует констатировать, что в Татарстане сформирована особая система противодействия коррупции, созданию которой во многом способствовал программно-целевой метод реализации антикоррупционной политики. Так, в частности:

во всех органах исполнительной власти и местного самоуправления республики утверждены ведомственные (муниципальные) антикоррупционные программы на 2015—2020 годы;

в подразделениях кадровых служб органов публичной власти назначены должностные лица, ответственные за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

приняты организационно-правовые меры по созданию в структуре органов местного самоуправления института помощников глав муниципальных районов республики по вопросам противодействия коррупции;

созданы комиссии при руководителях исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан по противодействию коррупции, комиссии по координации работы по противодействию коррупции в муниципальных районах и городских округах республики, а также ко-

миссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов. В составы комиссий включены представители общественности. Информация о деятельности комиссий носит открытый характер и размещается на официальных сайтах органов публичной власти в разделе «Противодействие коррупции»;

разработаны административные регламенты оказания государственных и муниципальных услуг, активно реализуется принцип «одного окна» на базе многофункциональных центров, что снижает коррупционные риски при предоставлении государственных и муниципальных услуг;

широкое распространение в республике получило развитие информационных технологий. Внедрено электронное оказание целого спектра государственных услуг на Портале государственных и муниципальных услуг Республики Татарстан;

все более возрастает роль общественности в решении вопросов повседневной жизни, а также вопросов, регулируемых антикоррупционным законодательством, посредством использования гражданами такого электронного сервиса, как «Народный контроль», обеспечивающего обратную связь граждан и органов власти республики;

органы государственной власти и органы местного самоуправления демонстрируют стремление к открытости (на портале «Открытый Татарстан» в разделе «Отчеты ведомств» размещаются основные показатели деятельности органов публичной власти республики);

обеспечен учет предложений и пожеланий граждан и организаций по совершенствованию деятельности органов власти и издаваемых ими нормативных правовых актов (портал «Открытый Татарстан», раздел «Народная экспертиза»);

в целях реализации важных общественных инициатив созданы и функционируют Общественная палата Республики Татарстан, общественные советы при органах государственной власти и органах местного самоуправления. Внедрен механизм, повышающий роль и степень участия таких общественных структур в реализации решений, принимаемых органами публичной власти. Так, постановлением Правительства республики от 29.03.2013 № 214 утвержден состав нормативных правовых актов, разрабатываемых органами исполнительной власти Республики Татарстан, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при органах власти;

ежегодно проводятся социологические опросы различных групп населения в целях мониторинга состояния коррупции, выявления коррупциогенных факторов, оценки эффективности антикоррупционных мер.

Благодаря реализации в Республике Татарстан комплекса мер, в том числе предусмотренных антикоррупционными программами, наблюдается рост доверия населения республики к органам публичной власти.

Так, по данным социологического исследования, проведенного Комитетом Республики Татарстан по социально-экономическому мониторингу в 2016 году, большая часть населения Республики Татарстан (89,3%) оценивают работу органов власти в части противодействия коррупции положительно, 1,6% респондентов дают отрицательную оценку антикоррупционной деятельности, проводимой государственными органами, 8,6% — скорее отрицательную.

С 2009 по 2016 год доля лиц, столкнувшихся с коррупцией, в республике стабильно снижается. В 2009—2011 годах доля респондентов, указавших, что сталкивались с коррупцией, составляла 20% (2013 год — 16%), в 2016 году данный показатель составил 9,6%.

Использование программно-целевого метода как эффективного способа планирования и регулирования, по нашему мнению, будет способствовать дальнейшему сокращению причин коррупции и устранению условий ее проявления. В свою очередь, для достижения обозначенных целей необходима системная и плодотворная работа органов публичной власти, институтов гражданского и научного сообщества.

О ДАЛЬНЕЙШЕМ РАЗВИТИИ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (сравнительный аспект)

Будаев Капитон Аюрзанаевич, профессор Бурятского государственного университета, Председатель Конституционного Суда Республики Бурятия в отставке, кандидат юридических наук;

Дампилов Аюр Нимаевич, магистр права

В данной статье анализируются вопросы целесообразности и актуальности учреждения конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации. Приводятся различные причины отсутствия или наличия конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации. Также были рассмотрены основные тенденции региональной конституционной юстиции. В результате обосновывается необходимость существования и функционирования конституционных (уставных) судов. Приводятся предложения по оптимизации деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: конституционное право, конституционный процесс, конституционная законность, Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды, субъекты Российской Федерации.

Как известно, из более чем 190 государств, входящих в ООН, 24 государства являются федеративными, из них 23 имеют институты судебного конституционного контроля, а в остальных унитарных государствах — 60% имеют конституционное правосудие. В мировой практике федеративных государств предполагается наличие в субъектах законодательных, исполнительных и судебных органов, как элемент механизма разделения властей [Автономов 2008, 2: 308].

По мнению наших ученых и практических работников органов конституционного контроля Российской Федерации и ее субъектов, у конституционных (уставных) судов субъектов федеративных государств (на примере ФРГ и РФ) немало функций, которые играют большую роль в защите и реализации положений конституций, вот некоторые из них: главной задачей является обеспечение верховенства конституции субъекта на всей его территории [Арутюнян 2001, 3: 64]. Существует мнение,

что конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации также занимаются охраной не только конституций (уставов) субъектов, но и выступают хранителем общедоверительных конституционных норм, так как многие нормы Конституции Российской Федерации воспроизводятся в региональных законах [Кузьев 2005: 130].

Конституционное правосудие в землях Германии и субъектах Российской Федерации играет важную роль в укреплении конституционной законности, формировании единого правового пространства [Арутюнян 2001, 3: 64]. С помощью конституционного правосудия осуществляется совершенствование правовой системы государственного образования [Зорькин 2004, 3: 89]. Так, судебный конституционный контроль в субъектах Российской Федерации предназначен для стимулирования законотворчества, обеспечения надлежащего уровня законодательной деятельности субъектов, недопущения противоречий между законодательством Российской Федерации и ее субъектов [Кузьев 2005: 130].

Судебный конституционный контроль развивает содержание основных законов субъектов федерации. При помощи конституционного правосудия осуществляется защита основных прав и свобод человека и гражданина, которая является приоритетным направлением деятельности как для Федерального конституционного суда ФРГ, так и для большинства конституционных судов отдельных земель, которые принимают к рассмотрению конституционные жалобы и накопили значительный опыт их разрешения. Конституционный контроль в Германии делает государство правовым и защищающим права граждан [Брусин 2005: 3].

Практика защиты прав личности конституционными судами земель Германии особенно значима при обращении к сферам жизни общества, не урегулированным федеральным законодательством, например, при обращении к вопросам школьного образования и охраны природы [Риксекер 2005, 1: 7].

Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации предоставляет гражданам дополнительные гарантии защиты их конституционных прав и свобод, в отличие от тех субъектов Российской Федерации, где конституционные (уставные) суды не созданы [Бродский 2005: 14]. В.А. Кряжков отметил, что в условиях отсутствия конституционных (уставных) судов снижается степень защиты конституций и уставов субъектов, прав и свобод граждан [Кряжков 2003: 143].

Так же как и федеральные, региональные органы конституционного контроля выступают важным элементом «системы сдержек и противовесов» в государственном устройстве субъекта федерации [Лебедев 2001: 88].

Необходимо отметить, что в тех субъектах Российской Федерации,

где функционируют конституционные (уставные) суды, система органов государственной власти действительно отвечает конституционному принципу разделения властей, а в их учредительных нормативных правовых актах наиболее полно урегулированы вопросы, касающиеся системы сдержек и противовесов, что имеет определяющее значение при установлении компетенции законодательной, исполнительной и судебной власти в субъекте Российской Федерации [Гаврюсов 2005: 6]. По мнению В.А. Кряжкова, при отсутствии конституционных (уставных) судов в большинстве субъектов пока не сформировалась система органов государственной власти и не реализуется принцип разделения властей [Кряжков 2003: 143].

Относительно деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации российские исследователи отмечают, что посредством судебного конституционного контроля также решаются такие задачи, как совершенствование федеративных отношений, формирование оптимальных вариантов взаимоотношений региональной власти и местного самоуправления [Бродский 2005: 14].

Что касается органов местного самоуправления, то хотелось бы обратить внимание федеральных органов государственной власти на то, что Конституционный Суд России не осуществляет проверку конституционности муниципальных нормативных правовых актов. Согласно части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» конституционный (уставной) суд субъекта Федерации в случае его создания может рассматривать вопросы соответствия нормативных правовых актов органов местного самоуправления субъекта Федерации конституции (уставу) данного субъекта.

В связи с этим мы полностью согласны с мнением С.В. Нарутто о том, что муниципальные нормативные правовые акты занимают в системе правовых актов наибольший удельный вес, прежде всего в силу многочисленности субъектов нормотворчества (в России более 24 тыс. муниципальных образований). Именно нормативные акты этого уровня, как правило, страдают серьезными дефектами и чаще всего оспариваются в судах по причинам нарушения прав граждан и организаций, вторжения в «чужую» компетенцию, нарушения порядка принятия и опубликования акта и т. д. Поэтому значимость проверки муниципальных актов в конституционном (уставном) производстве субъектов Федерации трудно переоценить [Нарутто 2010, 2: 17—24].

У судейского сообщества нашей страны есть поддержка — в принятом по завершении работы VIII Всероссийского съезда судей Постановлении съезда от 19 декабря 2012 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» сказано: «Незаслуженно вне внимания судейского сообщества остаются консти-

туционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, которые играют роль дополнительного гаранта прав граждан, в том числе на судебную защиту. Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» в отношении конституционных (уставных) судов определена диспозитивная норма, предусматривающая возможность их создания в субъектах Российской Федерации. Однако в большинстве регионов до сих пор конституционные (уставные) суды не созданы» [Минниханов 2013, 3: 44].

В последние несколько лет обострилась ситуация с конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. В отдельных субъектах Российской Федерации они просто приостанавливают свою правосудную деятельность в связи с неукomплектованием штата судей до уровня, позволяющего осуществлять правосудие, законодательные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации, от которых целиком и зависит решение этого вопроса, здесь не находят нужным организовывать своевременное избрание новых судей взамен ушедших по истечении срока их избрания (г. Санкт-Петербург, Республика Карелия), либо приостановлением бюджетного финансирования (Республика Бурятия); в других — попросту такой суд упраздняют (Челябинская область). На стадии формирования приостановили организацию и деятельность Уставного суда Иркутской области.

В течение всей недолгой истории региональной конституционной юстиции ее развитие сопровождаются противоречивые тенденции, как позитивные, так и отрицательные. В числе первых тенденций следует отметить, что идея региональной конституционной юстиции до сих пор остается заманчивой для многих субъектов Российской Федерации. В более чем 50 конституциях (уставах) предусматривается возможность учреждения конституционных (уставных) судов. Подготовлена правовая база для формирования конституционных и уставных судов в ряде республик и областей. Конституционная юстиция региональными политиками нередко рассматривается как существенный инструмент противовесов и сдержек для обоснования существования института главы (президента) в республиках, разрешения споров между законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и их с органами местного самоуправления, защиты прав и свобод граждан.

Позитивным является то, что немногочисленными конституционными (уставными) судами за непродолжительное время рассмотрен значительный массив конституционно-правовых вопросов, в основном по защите прав граждан, особенно социальных, и споров. По состоянию на 1 января 2013 г. ими разрешено более 1230 дел по существу (для сравнения: за этот период Конституционным Судом РФ вынесено около 630

постановлений). Заметна была деятельность таких судов в Республике Саха (Якутия), Татарстане, Карелии, Коми, Калининградской и Свердловской областях, Санкт-Петербурге. Фактически по своей совокупной интенсивности рассмотрения конституционно-правовых дел конституционные (уставные) суды не уступают Федеральному Конституционному Суду.

Отрицательной и весьма существенной тенденцией, тормозящей развитие конституционной юстиции, является восприятие ее законодательными собраниями и губернаторским корпусом многих субъектов Российской Федерации как «чужеродного» института, препятствующего их полновластью, как «нежелательного контролера». Если на общегосударственном уровне данные симптомы преодолены, то на местах они явно выражены. Поэтому в отдельных субъектах отказались от предусмотренных в своих конституциях комитетов конституционного надзора, не заменив их конституционными судами (Чувашия), а в других субъектах создание их «заблокировали» на стадиях либо дискуссии, необходимы ли подобные суды (Смоленская область), либо споров в законодательных собраниях о концепции закона об уставном суде (Воронежская и Нижегородская области), либо в ходе его подготовки, либо уже при обсуждении проекта такого закона в первом или втором чтении. В отдельных субъектах депутаты вообще отказываются рассматривать законопроект об уставном суде. Но в то же время выдвигаются трудно совместимые с нынешней Конституцией предложения о создании уставных судов при полпредах в федеральных округах.

Препятствием развитию конституционной юстиции в некоторых регионах является неоднозначное отношение юридической общественности к образованию уставных судов. В отдельных случаях этому процессу противодействовали и существуют отрицательные мнения бывших и действующих руководителей управлений юстиции, прокуратуры и судей судов общей и арбитражной юрисдикции. Как свидетельствует история, в 1990—1991 годах яркими противниками создания Конституционного Суда Российской Федерации выступали руководители российской прокуратуры и немалая часть народных депутатов — работников правоохранительных органов. Эта ситуация теперь «спроецирована» на региональный уровень, но в более «гротескном» выражении. Они не хотят иметь конкурентов в сфере защиты прав граждан, в знании конституционных принципов, положений, международного права и решений межгосударственных судов (ЕСПЧ и т.д.).

В отдельных субъектах Российской Федерации осуществляются попытки «модернизировать» статус конституционных (уставных) судов в сторону ограничения полномочий. Вопреки предназначению конституционной юстиции вводится пересмотр решений уставных судов (Сверд-

ловская область) [Боброва 2002, 1: 12—13]; лишение их внутренней автономии: права самостоятельно принимать регламенты (Санкт-Петербург) и избирать председателей (Чеченская Республика) [Федосеевко 2006]. Предлагаются проекты, направленные против принципа состязательности в конституционном (уставном) судопроизводстве [Ливеровский 2006: 54]. Реализация подобных предложений сведет нынешние конституционные (уставные) суды в лучшем случае к положению комитетов конституционного надзора, а в худшем — к их упразднению. К тому же недавно Конституционный суд Российской Федерации впервые огласил правовую позицию о том, что субъект Российской Федерации не лишен возможности — при наличии конституционно значимых оснований и посредством надлежащей конституционно-правовой (уставно-правовой) процедуры — решать вопрос о целесообразности дальнейшего функционирования учрежденного им конституционного (уставного) суда. При этом субъект Российской Федерации должен учитывать не только свои финансовые возможности, но и другие обстоятельства: его потребность в органе конституционного контроля, эффективность его деятельности, включая число рассмотренных им обращений за определенный период, возможность продолжения его работы на иных условиях (Определение КС РФ от 3 марта 2015 года по поводу приостановления деятельности Конституционного суда Республики Бурятия).

В настоящее время, как и десять лет назад, некоторые ученые и практики полагают, что образованию конституционных и уставных судов препятствуют их «недостаточные» полномочия, это не совсем так, полномочий немало, можно провести огромную работу по защите прав граждан, особенно социальных, что и делают ныне действующие суды. Впереди большая работа по борьбе с правовым нигилизмом, т.е. неуважительным отношением к праву, законам, юридическим невежеством, незнанием положений конституции (устава) субъекта, Конституции России, особенно своих прав, закрепленных в конституциях, правовой невоспитанности части населения, в частности чиновников, что является тормозом в построении правового государства и демократии в стране. Что касается «больших финансовых затрат», то это выдумки депутатов, чиновников-популистов. По данным Счетной палаты Российской Федерации, за 2016 год сумма нарушений, обнаруженных Счетной палатой Российской Федерации, увеличилась почти до 966 млрд. руб. По проверкам аудиторов возбуждено 45 уголовных дел [Зыкова 2017].

В настоящий момент в российских СИЗО содержатся четыре человека, которые близко познакомились с наручниками, пребывая еще в ранге руководителей субъектов Российской Федерации, — Хорошавин с Сахалина, Гайзер из Республики Коми, Белых из Кировской области и, наконец, глава Республики Удмуртия Александр Соловьев, подозрева-

емый в получении взятки в размере почти 140 миллионов рублей [Ростовский 2017].

Деньги для коррупции, воровства и другую незаконную деятельность находят, а на расходы судебного органа конституционного контроля не могут найти, просто не хотят. Если бы суды были во всех субъектах, то может быть и не было таких масштабных финансовых нарушений.

А по Республике Бурятия финансирование Конституционного суда за 2011—2013 годы выглядел следующим образом: 5 ноября 2013 г. Народный Хурал приостановил действие Закона «О Конституционном суде Республики Бурятия» ввиду отсутствия источников финансирования, хотя бюджет суда за все годы его существования не превышал 0,03% годового бюджета республики. За последние три года бюджет суда составлял 8 млн 917,7 тыс. руб. из 39 млрд 429 млн руб. бюджета республики 2011 года; 11 млн 185,2 тыс. руб. из 42 млрд 156 млн руб. в 2012 году; 13 млн 758,8 тыс. руб. из 48 млрд 380 млн руб. в 2012 году.

По поводу «незначительных нагрузок» можно сказать, что проверка на конституционность нормативных правовых актов органов местного самоуправления (а их в стране 24 тыс.) завалит работой все конституционные (уставные) суды во всех субъектах Российской Федерации на многие годы, только надо поднять активность граждан по их обращению в конституционные (уставные) суды, особенно по нарушениям прав граждан.

Практика деятельности Конституционного Суда Российской Федерации об этом ясно свидетельствует. Муниципально-правовая проблематика является одной из весьма значимых в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. Достаточно сказать, что доля постановлений по вопросам местного самоуправления в общей массе дел, прошедших стадию публичных слушаний, составляет 10%, т.е. каждое 10-е (!) постановление (по состоянию на 1 января 2008 г. их принято 258) посвящено проблемам местного самоуправления. Справедливости ради следует отметить, что процент «самоуправленческих» определений ниже, чем постановлений; но в абсолютных цифрах это весьма внушительный показатель: 137 определений (принятых за тот же период) напрямую касаются муниципально-правовой проблематики.

Чаще всего соответствующие решения Конституционного Суда Российской Федерации были связаны с проверкой конституционности положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в различных редакциях: 8 решений состоялось уже по Федеральному закону в редакции 2003 г., а всего было принято 24 решения по данному Закону. Предметом конституционного контроля являлись и другие муниципальные

правовые акты федерального уровня: федеральные законы от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы» (ныне утратил силу) (6 раз), от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (4 раза) и т. д. Не менее показательной является также широта муниципальных правовых актов регионального уровня: в их числе источники муниципального права 24 субъектов Российской Федерации [Бондарь 2008: 8—9].

Что касается об отсутствии федерального закона о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации, то Жилин (судья Конституционного Суда РФ), не соглашаясь с мнением о неразвитости и противоречивости установленной на федеральном уровне правовой основы, как чуть ли не главной причины пассивности региональных властей при решении вопроса о создании собственных органов конституционной судебной юрисдикции, считает, что, напротив, федеральные правовые нормы ясно, четко и недвусмысленно ориентируют субъекты Федерации (при условии соблюдения принципа единства государственной власти в РФ) на реализацию ими конституционных полномочий по самостоятельному достраиванию системы собственных органов государственной власти на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную посредством учреждения региональной конституцией (уставом) конституционного (уставного) суда [Жилин 2013, 4: 49].

Германия относится к числу стран, в которых при организации системы конституционной юстиции максимально учитывается принцип федеративного устройства государства. Наряду с Федеральным Конституционным Судом функции конституционного контроля в Германии выполняют 16 земельных конституционных судов. И нам можно брать пример с Германии и создать конституционную юстицию во всех субъектах Российской Федерации. В споре с Европейским Судом мы же взяли пример с решения Федерального Конституционного Суда Германии по делу Гёргюлю.

Правовая позиция по этому делу гласит: «основной закон имеет целью интеграцию Германии в правовое сообщество мирных, свободных государств, но он не предусматривает отказа от суверенитета, закрепленного, прежде всего, в германской конституции. Следовательно, не противоречит цели приверженности международному праву, если законодатель, в порядке исключения, не соблюдает право международных договоров, при условии, что это является единственно возможным способом избежать нарушений основополагающих конституционных принципов».

В связи с этим мы поддерживаем предложение В.Д. Зорькина, Пред-

седателя Конституционного Суда Российской Федерации, который, на наш взгляд, наиболее мудро подсказал, с какого суда европейской страны брать пример, и при этом сказал, что «России, равно как и другим странам, надо опираться в своих дальнейших действиях именно на германский прецедент. И поэтому он конструктивен, поскольку опирается на конституционный принцип верховенства Конституции в системе нормативно правовых актов государств, и потому никто и никогда не посмеет назвать решение германского конституционного суда — одного из самых авторитетных и гибких судов в мире — оголтелым, экстремистским, архаичным, реакционным и так далее...» [Зорькин 2010].

В заключение хочется привести данные опроса, проведенного в марте 2017 года «Левада-центром» среди 1600 человек в 137 населенных пунктах 48 регионов Российской Федерации.

Большинство опрошенных (47%) убеждены, что каждый человек имеет право бороться за свои права, даже если это идет вразрез с интересами государства. Еще 13% утверждают, что права отдельного человека всегда важнее интересов отдельного государства.

По иному выглядит выбор между свободой и порядком. Более 70% граждан, по данным ВЦИОМ, предпочитают второе (тракт в петербургском метро, вероятно, увеличит эту цифру).

Данные опроса показывают, что люди хотят бороться за свои права и предпочитают порядок, т.е. соблюдение законов и возможность реализации своих прав. В этом им помогут конституционные (уставные) суды, созданные во всех субъектах Российской Федерации, и пример в этом показывают действующие органы конституционной юстиции в регионах. Необходимо, чтобы на это обратили внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституционный и Верховный суды Российской Федерации.

Литература

Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник.— М.: ТК «Велби», Проспект.— 2007.— С 227.

Арутюнян Г.Г. Методологические основы независимости конституционного правосудия // Конституционное правосудие.— 2001.— № 3(13).— С. 64.

Боброва В.К. Законодатели Свердловской области пытаются ослабить независимость Уставного Суда // Российская юстиция.— М.— 2002.— № 1.— С. 12—13.

Бродский М. Развитие законодательства об уставных судах // Конституционная (уставная) юстиция в субъектах РФ: концепция и проблемы реализации. Вторая ежегодная научно-практическая

конференция «Право и политика—2005». — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005.— С. 82—88.

Брусин А.М. Защита конституционных прав и свобод личности как направление деятельности Федерального Конституционного Суда и конституционных судов земель ФРГ: сравнительно-правовой аспект.— СПб., 2002.— С. 3.

Будаев К.А. О будущем региональной конституционной юстиции в свете правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в Определении от 3 марта 2015 г. № 421-О // Российское право.— 2016.— № 2.— С. 58.

Выжutowич В.В. Между свободой и порядком // Российская газета.— 2017.— 7 апр.

Гаврюсов Ю.В. Проблемы становления конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации / Коми республиканская академия государственной службы и управления при Главе Республики Коми.— Сыктывкар: КРАГСИУ, 2005.— 324 с.

Жилин Г.А. Конституционное судоустройство в субъектах Российской Федерации: некоторые проблемы становления и развития // Журнал конституционного правосудия.— 2014.— № 1 (37).

Зорькин В.Д. Предел уступчивости // Российская газета.— 2010.— 29 окт.— 4 с.

Зорькин В.Д. Роль конституционного суда в обеспечении стабильности и развития конституционной юстиции // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение.— 2004.— № 3 (48).— С. 89.

Зыкова Т. Читатели «РГ» // Российская Газета.— 2017.— 26 апр.— С. 2.

Кряжков В.А. Региональная конституционная юстиция: положение дел и совершенствование правовых основ функционирования // Конституционные основы судебной власти. Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 23 октября 2003 г.).— С. 143.

Кузьяев Ю.А. О некоторых проблемах региональной конституционной юстиции // Конституционное правосудие в РФ: правовое регулирование, опыт, перспективы. Материалы Всероссийской научно-практической конференции.— Казань, 2005.— С. 130.

Лебедев В.М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития.— СПб.: Издательство СПбГУ, 2001.— 383 с.

Ливеровский А.А., Петров М.В. Проект Закона «Об Уставном Суде Санкт-Петербурга» // Ученые записки юридического факультета. Вып. (6) 16 / Под ред. А.А. Ливеровского.— СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та экономики и финансов, 2006.— С. 54—88.

Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник.— 2-е изд., перераб. и доп.— М. ТК «Велби», Проспект, 2008.— С. 308.

Минниханов Р.Н., Демидов В.Н. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации // Государство и право.—2013.— № 3.— С. 44.

Мурадов М. Алу Алханов проиграл Конституционный Суд Рамзану Кадырову // Коммерсантъ.— М.— 2006.

Нарутто С.В. Оспаривание муниципальных нормативных правовых актов в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации: теория и практика // Журнал конституционного правосудия.— 2010.— № 2.— С. 17—24.

Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 6 июля 2005 г. № 424 «Об утверждении Регламента Уставного Суда Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.— СПб.— 2006.— № 1.

Риксекер Р. Роль региональных конституционных судов в деле защиты прав человека // Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга.— СПб.— 2005.— № 1.— С. 7.

Ростовский М. Пронзенные вертикалью // Московский комсомолец в Бурятии.— 2017.— 12 апр.— С. 11.

Федосеенко В.В. В Чечне создается Конституционный Суд // Российская газета.— М.— 2006.— 23 авг.

ДОГОВОРЫ О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ КАК СПОСОБ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Васин Александр Львович, *старший преподаватель Казанского федерального университета, судья Конституционного суда Республики Татарстан в отставке, кандидат юридических наук*

В статье анализируются вопросы заключения и применения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Дается характеристика и оценивается роль данного правового института. Особо подчеркивается значимость татарстанского опыта развития данного вида договорных отношений.

Ключевые слова: разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации, конституционное регулирование, договорные отношения, основы конституционного строя, федерализм, симметричная (асимметричная) федерация.

В июле текущего 2017 года истекает 10-летний срок действия Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, утвержденного Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 199-ФЗ. Эта дата дает основание еще раз оценить роль и значение подобных договоров, выявить наиболее актуальные сферы их правового регулирования, а также высказать предложения относительно перспектив развития указанного договорного процесса.

В научной среде отношение к данному Договору и в целом к практике их заключения весьма неоднозначное. Имеются как противники, так и сторонники таких договоров. В числе первых, например, С.А. Авакьян, который отмечает, что упомянутые договоры создавали положение, которое «делало субъекты Российской Федерации неуправляемыми, поощряло региональный сепаратизм и подрывало суверенную природу Российского государства» [Авакьян 2014, 1: 374—375]. Другое более благосклонное отношение к практике заключения таких договоров высказывает С.М. Шахрай, отмечая, что эти документы являются «важ-

нейшим инструментом развития федеративных отношений в целом, поскольку они способствуют укреплению и повышению эффективности деятельности органов государственной власти, обеспечивают согласование интересов Федерации и ее субъектов, дают возможность поиска и апробации новых экономических и правовых решений» [Шахрай 2017: 247]. Полную поддержку данному договорному процессу и, в частности, Договору 2007 года высказывает И.Р. Тагиров: «Историческое значение данного договора заключается в том, что он, преодолевая определенные проимперские тенденции в современном российском обществе, расчищает путь для демократического развития страны, укрепляет ее договорно-федеративные основы. Он работает не только на Татарстан, но и более всего на Россию. Договор нужен России, ибо он направлен на ее демократизацию, на ее процветание. А, следовательно, и на ее целостность» [Тагиров 2009: 171]. Столь же определенно в поддержку данных договорных отношений высказался Ш.Ш. Ягудин: «Высокий потенциал единственного на всю страну российско-татарстанского договора далеко не исчерпан, не исчерпаем, и, надеюсь, будет использован с пользой для республики и впредь, пролонгирован или перезаключен в 2017 году. Индивидуализация федеративных отношений, в том числе через договоры, — это легитимный процесс, важная составляющая повышения эффективности российского федерализма» [Ягудин 2017: 22].

Принятие договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации основано на положениях части 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации. Как видно из конституционной формулировки, предмет регулирования данных договоров заключается в разграничении предметов ведения и полномочий между двумя уровнями государственной власти (федеральным центром и субъектами федерации). Это свидетельствует о том, что данные договоры направлены на реализацию фундаментально-го принципа российской государственности — принципа федерализма. Отметим, что такие договоры в указанной конституционной норме перечисляются совместно с Конституцией Российской Федерации и Федеративным договором, что, по меньшей мере, свидетельствует о существенной важности данного правового института. В самом деле, трудно предполагать, что Конституция России в своей норме из раздела основ конституционного строя исходила бы из не востребованности, мертворожденности правового регулирования, имеющего непосредственное отношение к федерализму как ключевому принципу российской государственности. И это при том, что в перечне упомянутых нормативных правовых актов именно договоры о разграничении предметов ведения и полномочий являются, пожалуй, наиболее практичным средством

согласования подходов, интересов и ответственности в данной сфере правового регулирования. Данное наблюдение связано с тем, что внести изменения в Конституцию Российской Федерации довольно затруднительно, даже с процедурной точки зрения — это затяжной и нечастый процесс. Внесенные в действующую Конституцию Российской Федерации с момента ее принятия изменения минимальны, к тому же они никак не касались так называемых компетенционных статей, а именно статей 71—73. Относительно другого упомянутого в конституционной норме правового акта — Федеративного договора от 31 марта 1992 года — можно сказать, что он все более превращается в исторический документ, имеющий весьма ограниченную сферу правовой реализации. Отчасти об этом свидетельствуют правила абзаца 4 части 1 Заключительных и переходных положений раздела второго Конституции Российской Федерации. В итоге остаются рассматриваемые договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, для заключения которых наличествует достаточно развернутая правовая база, в частности, глава IV.1. «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в действующей редакции).

Между тем имеются определенные основания особо подчеркнуть масштабы правового регулирования таких договоров, имея в виду, что в настоящее время указанный выше Договор между органами государственной власти России и Татарстана является единственным действующим из подобного рода договоров. Для сравнения: в период наибольшего развития практики применения подобных договоров в 1998 году насчитывалось 42 таких договора с участием 46 субъектов Федерации (из 89 существовавших на тот момент регионов). Иными словами, более половины субъектов Российской Федерации были на тот момент охвачены договорными отношениями с федеральным центром в рамках механизма части 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации. Свидетельствуют ли приведенные статистические данные о том, что в настоящее время рассматриваемые договоры потеряли свою жизнеспособность и их правовая миссия исчерпана? На наш взгляд, нет, не свидетельствуют, и к тому имеются несколько обстоятельств. Наиболее существенные из них, по нашему мнению, состоят в следующем.

Первое. Речь идет, как уже отмечалось, о базовом принципе российской государственности, о федерализме. Правовая природа этого принципа определяется тем, что он по самому своему предназначению направлен на отображение и учет особенностей тех или иных террито-

рий, входящих в состав сложного двухуровневого государства. У государства, в котором нет территориальной специфики по различным факторам (национального, культурного, конфессионального, природного, экономического и иного характера), соответственно и не возникает потребности в федеративной организации государственной власти, ему вполне достаточно унитарных средств государственного управления. Разумеется, в России с ее уникальной протяженностью, различиями по этническому, религиозному, климатическому и многим другим факторам, а также с учетом неэффективного унитарного и псевдодцентрализованного наследия, федеративное устройство является естественной формой структурирования государственной власти в условиях демократического правового государства. В этой связи нельзя не заметить, что, как отмечается в преамбуле к Договору 2007 года, он был заключен в том числе исходя из исторических, культурных, экономических, экологических и иных особенностей Республики Татарстан. При таких обстоятельствах полагаем, было бы неверно не воспользоваться конституционным механизмом, прямо направленным на укрепление и совершенствование российских федеративных отношений.

Второе. В условиях содержательной лаконичности статьи 73 Конституции Российской Федерации имеется объективная потребность «заполнить вакуум» правового регулирования относительно сферы так называемых исключительных полномочий субъектов Российской Федерации. Действительно, статья 71 Российской Конституции четко и последовательно перечисляет полномочия из сферы исключительного ведения органов государственной власти Российской Федерации. Столь же обстоятельно это делает статья 72 нашей Конституции применительно к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. И только статья 73 коротко фиксирует правило, в силу которого все те полномочия, которые не входят в две предыдущие сферы, относятся к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. Сами полномочия субъектов Российской Федерации в отличие от юридической техники, примененной в статьях 71 и 72 федеральной Конституции, в этом случае не перечисляются. Едва ли это способствует определенности, ясности и четкости правового регулирования в и без того непростом вопросе разграничения предметов ведения и полномочий по вертикали государственной власти. Эту правовую лакуну вполне могут заполнить рассматриваемые нами договоры. В качестве примера представляется весьма уместно сослаться на опыт применения первого такого договора между органами государственной власти России и Татарстана от 15 февраля 1994 года. С единственной, пожалуй, оговоркой о том, что мы сейчас делаем акцент именно на механизме правового регулирования как таковом, вынося за скобки отдельные нюансы перераспре-

деления полномочий и взаимного их делегирования по Договору 1994 года. В этой связи нелишне, кстати, упомянуть о том, что Договор 2007 года в своей преамбуле ссылается на опыт применения своего предшественника.

Третье. Договор 2007 года показывает, что его положения действительно востребованы Республикой Татарстан как субъектом Российской Федерации. Здесь прежде всего нельзя не упомянуть о том, что указанный Договор прямо закреплен в Конституции Республики Татарстан (ст. 25) как составная часть правовой системы Российской Федерации и Республики Татарстан. Данная норма, являясь положением раздела I Конституции Татарстана, относится к основам конституционного строя республики (ч. 1 ст. 26 Конституции РТ). Кроме того, опять-таки есть повод сослаться на преамбулу ко второму Договору, в которой отмечается, что изначально данный договорной процесс был инициирован по результатам республиканского референдума, проведенного 21 марта 1992 года.

О безусловной востребованности и значимости для Татарстана указанного Договора свидетельствует и правовой анализ его нормативных положений. Несмотря на его заметно сократившийся объем по сравнению с первым договором, в нем затронуты такие чувствительные сферы, как, например, использование и охрана земли, недр, водных, лесных и других природных ресурсов, возможность заключения межправительственных соглашений с учетом экономических, экологических, культурных и иных особенностей Татарстана, осуществление международных и внешнеэкономических связей, совместное оказание государственной поддержки и содействия соотечественникам в сохранении самобытности, развитии национальной культуры и языка, обеспечение равноправия обоих государственных языков в Республике Татарстан, закрепление права граждан получать основной документ, удостоверяющий личность (общегражданский паспорт гражданина Российской Федерации), с вкладышем на государственном языке Республики Татарстан (татарском) и с изображением государственного герба Республики Татарстан, а также функционирование представительства органов государственной власти Республики Татарстан при Президенте Российской Федерации в г. Москве.

Четвертое. Конституция России закрепляет равноправие субъектов Федерации, гарантируя, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны (ч. ч. 1 и 4 ст. 5). Обратим внимание, не равны, а именно равноправны. Из этого следует, что субъекты Российской Федерации самостоятельно продвигаются по пути реализации своих прав во взаимоотношениях с федеральным центром и степень такой

реализации может быть различной. А это в свою очередь неизбежно приводит к появлению элементов асимметрии в фактическом правовом статусе субъектов Российской Федерации¹. В глобальном масштабе на примере всего мирового сообщества В.Д. Зорькин отмечает по сути те же тенденции, препятствующие всеобщему универсализму, единым клише и подходам. Он их определяет как «несинхронность всемирного исторического развития» и «фундаментальная культурная специфичность» [Зорькин 2013: 9—10]. Исходя из этого, можно говорить о том, что в нашем федеративном отечестве как в капле воды отражаются общемировые тенденции неодинаковой скорости развития отдельных регионов и их культурное разнообразие.

Впрочем, определенная асимметричность между субъектами Российской Федерации прямо производна от некоторых положений Российской Конституции. Так, например, в силу той же статьи 5 (ч. 2) Конституции Российской Федерации только республики признаются государствами в составе Российской Федерации, имея государственно-правовую природу, в то время как остальные регионы имеют административно-правовой характер. Конституционный Суд Российской Федерации весьма существенно дезавуировал данное различие, отказав республикам в наличии даже остаточного (ограниченного) государственного суверенитета (в частности, Постановление от 7 июня 2000 года № 10-П, Определение от 27 июня 2000 года № 92-О). Но, исходя из системного характера конституционного регулирования, исчерпываются ли различия правового статуса субъектов Российской Федерации только этой нормой?

Согласно положениям части 2 статьи 66 Конституции Российской Федерации устав края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации. В отношении республик часть 1 данной статьи Конституции Российской Федерации подобной оговорки не содержит, из чего следует, что конституции республик могут приниматься полностью или частично на республиканском референдуме. Это отличие в статусе субъектов Российской Федерации приводит к тому, что только республики могут иметь у себя конституцию как элемент учредительной власти, опирающейся непосредственно на волю народа, в то время как у всех остальных регионов их уставы — это полностью результат нормотворчества законодательного (представительного) органа власти со всеми вытекающими

¹ В экономической сфере наиболее красноречивым показателем различия между субъектами Российской Федерации является их общепринятое деление на регионы-доноры и регионы-реципиенты. Само собой это не исключает необходимости сглаживания диспропорций, выравнивания экономических потенциалов регионов, вместе с тем трудно полагать, что такое выравнивание будет полным.

ми из этого последствиями, в том числе фактическим нивелированием разницы между уставом региона и его текущим законодательством.

Кроме того, такие субъекты Российской Федерации, как автономные округа, вообще входят в состав других субъектов Российской Федерации (края или области). В связи с этим возникает резонный вопрос: а насколько в принципе могут быть равноправны между собой регионы, которые соотносятся друг к другу как часть к целому? Вероятно, не случайно для сглаживания данной коллизии Конституция Российской Федерации содержит только для российских автономий специальные дополнительные гарантии в виде возможности принятия федерального закона об автономной области и автономном округе (по представлению их законодательных и исполнительных органов), а также договоров между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области (ч. 3 и 4 ст. 66 Конституции РФ).

Продолжая изложение подобного рода аргументов, нельзя не заметить элементы иерархичности (а, значит, и асимметрии) даже в формальном перечислении всех субъектов в составе Российской Федерации. Статья 65 (ч. 1) Конституции Российской Федерации структурирована таким образом, что сначала перечисляются в алфавитном порядке только республики, затем только края, далее области, за ними следуют города федерального значения, и после этого автономная область и автономные округа. Если все субъекты Российской Федерации равноправны без допущения какой-либо асимметрии, то зачем понадобилось группировать регионы по указанным блокам? Не правильнее ли с этой точки зрения было бы перечислить все субъекты единым списком в алфавитном порядке? Разумеется, можно предположить иные мотивы структуризации положений части 1 статьи 65 Конституции, но иерархичный (асимметричный) подход, по меньшей мере, столь же вероятен.

И, наконец, пятое. Если соотносить данный инструмент правового регулирования с экономической сферой, то, по нашему мнению, вполне возможно провести аналогию с такими правовыми режимами, как особая экономическая зона или территория опережающего развития (ТОР). Да, в них тоже наличествует элемент эксклюзивности, они тоже не вписываются в картинку всеобщей симметрии относительно иных территорий, не обладающих особым режимом повышенного благоприятствования для ведения предпринимательской и иной экономической деятельности. И тем не менее эти режимы являются благом для экономики, на них обкатываются прорывные методы управления, они выполняют роль своего рода локомотивов, которые не только сами успешно развиваются, но и способствуют развитию соседних и иных территорий. В сущности, любые виды узаконенных исключений и особенно-

стей попадают под действие подобной аналогии: правовые иммунитеты, охраняемые законом виды тайн и т.д. Со времен Древнего Рима существует приписываемый Сенеке принцип «Nulla regula sine exceptione, sed exceptio non impedit regulam» («Нет правил без исключений, но исключение правилу не мешает»). Главное, чтобы эти исключения были обоснованны и легитимны.

В практике осуществления государственной власти отнюдь не редки случаи апробирования тех или иных форм и методов управления в границах отдельных регионов и территорий. Так называемые пилотные проекты предназначены для практической «обкатки», испытания и детальной проработки передовых идей и подходов. То, что еще вчера было эксклюзивом для отдельных субъектов, завтра вполне может стать общим правилом для всех. Почему же из этой методологической ниши нужно исключать сферу федеративных отношений, тем более имея в виду, что договоры о разграничении предметов ведения и полномочий имеют под собой прочную конституционную и законодательную основу? Или нужно догматически исходить из незыблемости и абсолютной невозможности корректировки положений компетенционных статей Российской Конституции? При этом если соотносить данные статьи (а именно, ст. ст. 71—73 Конституции РФ) с частью 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации, то следует заметить, что последняя из них как относящаяся к основам конституционного строя Российской Федерации имеет приоритет, поскольку в силу части 2 статьи 16 Конституции Российской Федерации «никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации».

Отметим также, что вместе с тем необходимо говорить и о значимости указанного Договора для федерального центра, в частности, по мотивам укрепления, развития и совершенствования федеративных отношений. И эта мотивация соотносится отнюдь не только с одним Татарстаном, что дает основания предположить неизбежное обращение внимания к данному правовому институту со стороны других субъектов Российской Федерации. Вопрос в том, кто из них и в насколько близкой или отдаленной перспективе захочет и сможет воспользоваться данным инструментом разграничения предметов ведения и полномочий, взять на себя роль лидера в развитии федеративных отношений?

Итак, договорной процесс в рамках механизма, предусмотренного частью 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации, отметился применительно к Республике Татарстан двумя ярко выраженными периодами, каждому из которых соответствует время действия договоров 1994 и 2007 годов. Будет ли пролонгирован или перезаключен второй договор и появятся ли новые подобные договоры у других субъектов Российской

Федерации? Отрываясь от конкретно-событийного характера ответа на данный вопрос, это ничуть не снимает и иного неизбежного в этом контексте вопроса: почему практика применения механизма разграничения предметов ведения и полномочий между двумя уровнями государственной власти в Российской Федерации, основанная на части 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации, остается на довольно низком уровне? И если ответ на первый из них мы узнаем уже достаточно скоро, то на второй сможем ответить, вероятно, лишь после дополнительных научных дискуссий.

Литература

Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс.— Т. 1.— М.: Норма, 2014.— 864 с.

Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен.— М.: Норма, 2013.— 496 с.

Тагиров И.Р. История и политика.— Учебное пособие.— Казань: КГУ, 2009.— 230 с.

Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации.— М.: Статут, 2017.— 624 с.

Ягудин Ш.Ш. Выступление председателя Комитета Государственного Совета Республики Татарстан по законности и правопорядку // Материалы I Конституционных чтений Республики Татарстан «Федерализм как гарантия стабильности в современных условиях» (10.11.2016).— Казань, 2017.— С. 20—23.

ЗАЩИТА КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В РАМКАХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ПЕНСИОННОГО ФОНДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вафин Эдуард Яфасович, *управляющий Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Татарстан, кандидат экономических наук*

В данной статье исследуется вопрос защиты пенсионных прав граждан в рамках осуществления Пенсионным фондом Российской Федерации контроля исполнения работодателями установленных законодательством обязанностей.

Ключевые слова: пенсионные права, страховые взносы, достоверность сведений, ответственность.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому гражданину право на обязательное социальное обеспечение.

Трудовой кодекс Российской Федерации, регулируя правоотношения между работником и работодателем, обязывает последнего осуществлять социальное страхование работников, в том числе путем начисления и перечисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, как это прямо следует из статьи 9 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», служат основой для формирования финансовой базы (финансовых источников), предназначенной для осуществления страховщиком — Пенсионным фондом Российской Федерации гарантируемой государством выплаты застрахованным лицам обязательного страхового обеспечения при наступлении соответствующих страховых случаев (достижение пенсионного возраста, наступление инвалидности, потеря кормильца).

В соответствии с действующим законодательством установление права на пенсию и расчет ее размера осуществляются на основании страхового стажа. К страховому стажу относятся только те периоды работы, за которые начислены и уплачены взносы на обязательное пенси-

онное страхование. Исключение составляют так называемые «нестраховые» периоды, четко установленные в статье 12 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях в Российской Федерации». В связи с социальной направленностью деятельности (военная служба, уход за ребенком, за инвалидом и др.) указанные периоды включаются в страховой стаж без обеспечения уплаты страховых взносов.

Таким образом, страховые взносы выступают материальной гарантией предоставления застрахованным лицам надлежащего страхового обеспечения. Начисление и уплата страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации обеспечивают реализацию в обязательном пенсионном страховании таких принципов социального страхования, как устойчивость и автономность финансовой системы, государственная гарантированность соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных рисков и исполнения обязательств по данному виду обязательного социального страхования.

Очевидно, что реализация пенсионных прав напрямую зависит от добросовестности работодателя, самостоятельно определяющего объем выплат, подлежащих обложению взносами и разнесению сведений о них на индивидуальные лицевые счета работников.

К сожалению, приходится констатировать, что социальная ответственность и платежная дисциплина работодателей сегодня оставляют желать лучшего. Это проявляется в занижении облагаемой базы, незаконном применении пониженных тарифов, непредставлении отчетности либо представлении неполных (недостоверных) данных.

В этой связи актуальным остается вопрос контроля добросовестности страхователей, который осуществляется органами Пенсионного фонда в ходе приема и обработки отчетности.

Несмотря на передачу с 2017 года налоговым органам функций по администрированию страховых взносов, за Пенсионным фондом сохранены полномочия по контролю за полнотой и правильностью начисления (перечисления) страховых взносов за период до 01.01.2017. Такой контроль осуществляется в ходе проведения камеральных и выездных проверок, в том числе при уточнении страхователями отчетности за предыдущие периоды.

Результаты проверок свидетельствуют об устойчивой тенденции к минимизации страхователями объема обязательных платежей путем замены облагаемых зарплатных выплат на необлагаемые компенсации.

Формально работодатель компенсирует понесенные работником расходы, но фактически страховыми взносами обеспечивается лишь минимальная часть заработной платы, что на выходе может привести к начислению взносов и, соответственно, пенсии только исходя из минимального размера оплаты труда.

В силу положений законодательства, распространяющего свое действие на период администрирования страховых взносов до 01.01.2017, не облагаются страховыми взносами все виды установленных законодательством Российской Федерации, законодательными актами субъектов Российской Федерации, решениями представительных органов местного самоуправления компенсационных выплат (в пределах норм, установленных в соответствии с законодательством РФ), связанных с трудовой деятельностью, а также материальной помощью работникам в определенных ситуациях, конкретно перечисленных в статье 9 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования».

Таким образом, не облагаются взносами только те компенсационные выплаты, перечень и размер которых четко установлен действующим законодательством.

На практике же работодатели злоупотребляют данной нормой и в целях снижения затрат на обязательное страхование заменяют зарплатные суммы на компенсационные, не установленные законодательством, не связанные с трудовой деятельностью работника, а возмещающие его личные расходы, такие как оплата содержания детей в детском саду, аренды жилья, медицинских услуг и другие.

Возникает вопрос, на каком основании и, что более важно, для каких целей работодатель включает в состав заработной платы компенсации расходов, не связанных с трудовой деятельностью (личных расходов работника).

Трудовой кодекс Российской Федерации (а именно он определяет правовое поле гарантий и компенсаций за труд) четко определяет в статье 129 понятие оплаты труда работника как вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты).

Из приведенной трактовки термина «компенсационные выплаты» следует, что работодатель вправе и обязан компенсировать расходы работника, понесенные в связи с работой в условиях труда, отличающихся от нормальных.

Понятие компенсаций раскрывается дополнительно в статье 164

Трудового кодекса Российской Федерации, согласно которой компенсации — это денежные выплаты, установленные в целях возмещения работникам затрат, связанных с исполнением ими трудовых или иных обязанностей, предусмотренных данным Кодексом и другими федеральными законами.

Таким образом, в состав заработной платы, облагаемой страховыми взносами в целях гарантии будущих пенсионных прав, должны и могут включаться компенсации затрат, понесенных с ведома и разрешения работодателя, но исключительно связанных с трудовой или иной установленной законом деятельностью работника. Личные же расходы работников обеспечиваются им самостоятельно. В противном случае работник дважды недополучает: во-первых, заработная плата сформирована за счет его же расходов и, во-вторых, пенсия будет рассчитана исходя из размера облагаемой взносами заработной платы, за минусом необлагаемых компенсаций.

Нельзя не отметить особую роль сложившейся судебной практики в данном вопросе. Так, суды удовлетворяют требования страхователей о признании незаконными решений территориальных органов о начислении страховых взносов на выплаты, компенсирующие личные расходы работников.

По мнению судов, выплаты социального характера, не являющиеся стимулирующими, не зависящие от квалификации работников, сложности, качества, количества, условий выполнения самой работы, не являются оплатой труда работников (вознаграждением за труд), в том числе и потому, что не предусмотрены трудовыми договорами.

Довод суда сводится к тому, что компенсация личных расходов работников не связана с выполнением трудовых функций, носит социальный характер, соответственно, такие выплаты не образуют объект обложения. Поддержка судом интересов страхователей и формально работников в действительности может привести к обратному для работников результату, так как размер пенсии напрямую зависит от начисленных и уплаченных страховых взносов.

Пассивность самих работников в этом вопросе лишь укрепляет желание работодателей минимизировать затраты на обязательные платежи. Масштабы проблемы заставляют задуматься. Только в результате проверок, проведенных территориальными органами ПФР по Республике Татарстан (в рамках полномочий ПФР в 2010—2016 г.г.) восстановлены пенсионные права почти пятисот тысяч граждан республики, которые могли недополучить часть пенсии. При этом проверками охватывается лишь 1% действующих предприятий.

В этой связи, наряду с выездными проверками страхователей, актуальным остается вопрос обеспечения контроля своевременности,

полноты и достоверности представления отчетности, в частности индивидуальных сведений за застрахованных лиц в рамках персонифицированного учета.

Под индивидуальным (персонифицированным) учетом понимается организация и ведение учета сведений о каждом застрахованном лице для реализации пенсионных прав в соответствии с законодательством Российской Федерации. Учет заключается в ведении индивидуального счета на каждое застрахованное лицо, в котором содержатся сведения о стаже, заработке, о сумме уплаченных страховых взносов и др.

Правовую основу и принципы организации индивидуального (персонифицированного) учета сведений о застрахованных лицах устанавливает Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования».

В соответствии с указанным законом целями персонифицированного учета являются:

- создание условий для назначения трудовых пенсий в соответствии с результатами труда каждого застрахованного лица;
- обеспечение достоверности сведений о стаже и заработке (доходе), определяющих размер трудовой пенсии при ее назначении;
- создание информационной базы для назначения трудовых пенсий на основе страхового стажа застрахованных лиц и их страховых взносов;
- упрощение порядка и ускорение процедуры назначения трудовых пенсий застрахованным лицам.

Таким образом, персонифицированный учет направлен на обеспечение достоверности сведений о стаже и заработке каждого застрахованного лица в целях определения размера пенсии при её назначении либо перерасчете.

Контроль за своевременностью, полнотой и достоверностью представляемых страхователями сведений осуществляется в ходе проверки отчетности, а также сверки ежемесячной отчетности с ежеквартальной.

В соответствии с пунктом 1 статьи 26.1 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях в Российской Федерации» пенсионерам, осуществляющим работу, суммы страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии выплачиваются без учета индексации (увеличения) фиксированной выплаты к страховой пенсии и корректировки страховой пенсии, имеющих место в период осуществления работы и (или) иной деятельности.

При этом согласно пункту 4 указанной статьи уточнение факта осуществления (прекращения) пенсионерами работы и (или) иной деятельности, в период которой они подлежат обязательному пенсионно-

му страхованию, производится органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, ежемесячно на основании сведений индивидуального (персонифицированного) учета.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 10 статьи 26.1 Федерального закона «О страховых пенсиях в Российской Федерации» при выявлении обстоятельств, влекущих уменьшение сумм страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии, подлежащих выплате, в связи с непредставлением страхователем в установленный срок либо представлением им неполных и (или) недостоверных сведений, решение органа, осуществляющего пенсионное обеспечение, пересматривается без удержания с пенсионера излишне выплаченных сумм страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии.

Кроме того, непредставлением отчетности, представлением неполных или недостоверных сведений страхователь создает угрозу неотражения на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц сведений о стаже, заработке (доходе), определяющих размер трудовой пенсии при ее назначении.

Таким образом, недобросовестность страхователя при выполнении обязанности по представлению индивидуальных сведений создает условия для возникновения недоплаты либо переплаты сумм выплат пенсии, то есть реальную угрозу причинения вреда в виде материального ущерба как Пенсионному фонду, так и застрахованному лицу.

Очевидно, что ответственность работодателя сегодня несоизмеримо мала по сравнению с негативными последствиями для будущих пенсионеров.

Размер установленных законодательством финансовых санкций с учетом устойчивой судебной практики по их снижению сводит на нет административно-фискальный результат контрольных мероприятий. Несоразмерное снижение судом штрафных санкций способствует созданию ситуации безнаказанности работодателей за нарушение законных обязанностей и, как следствие, приводит к увеличению нарушений при представлении отчетности.

Недопонимание сути в данном вопросе обусловлено как объективными, так и субъективными причинами. Отчасти это объясняется правовой неграмотностью самих работников. Определенную роль сыграло частое реформирование и изменение законодательства.

Подводя итог, отметим, что соблюдение и защита пенсионных и социальных прав граждан определяет основной смысл и содержание деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации и его территориальных органов.

В то же время в целях пресечения действий недобросовестных работодателей действующее законодательство требует доработки и совер-

шенствования в части усиления административной ответственности, введения уголовной ответственности, законодательного закрепления понятия «уклонение от уплаты страховых взносов» и обстоятельств, позволяющих квалифицировать недобросовестность действий страхователей.

Чем совершеннее будет правовое поле, тем меньше будет простора и возможностей для уклонения от установленных законодательством обязательств. Добиться достойного уровня взаимодействия всех участников пенсионных правоотношений и, соответственно, повышения уровня пенсионного обеспечения застрахованных лиц можно только созданием устойчивой правовой системы. В настоящий момент в Республике Татарстан сложилась ситуация открытости судебных инстанций для двухстороннего диалога, обсуждения и адекватного восприятия обоюдных доводов в целях создания условий для наиболее комплексной оценки и оптимальных резолютирующих выводов.

ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ КАК ВОЗМОЖНЫЙ ИСТОЧНИК ВОЗНИКНОВЕНИЯ КОНФЛИКТОВ В СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВОЙ СФЕРЕ

Водопьянова Татьяна Павловна, *председатель общественной организации «Федерация профсоюзов Республики Татарстан», кандидат социологических наук*

В статье анализируются возможные риски нарушений трудовых прав работников при внедрении профессиональных стандартов.

Ключевые слова: профессиональный стандарт, работник, работодатель, профсоюзная организация.

С 1 июля 2016 года вступили в силу изменения в Трудовом кодексе Российской Федерации¹, которые указали на введение профессиональных стандартов в качестве новых источников требований к квалификации работников². Необходимость внедрения профессиональных стандартов продиктована временем, тем не менее далеко не все работодатели и работники разобрались в вопросах: какова их роль, для кого профстандарты носят обязательный, а для кого рекомендательный характер, и какие правовые последствия несут эти изменения.

По состоянию на июнь 2017 года на сайте Минтруда России размещено свыше 1000 профстандартов, к концу 2018 года планируется утверждение профстандартов порядка полутора тысяч, и пополняющийся реестр профстандартов необходимо постоянно отслеживать. Будет ли положительный результат от их практического применения — мы сможем увидеть не сейчас и не завтра, а только в долгосрочной перспективе.

Тем не менее, учитывая, что профстандарт определяет характеристику квалификации, необходимой работнику для осуществления профессиональной деятельности, польза от применения профстандарта как для работодателя, так и для работника усматривается.

¹ Федеральный закон от 02 мая 2015 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”».

² Профессиональные стандарты вводятся вместо действующих профессиональных требований, указанных в едином тарифно-квалификационном справочнике работ и профессий рабочих (ЕКТС), едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих (ЕКС).

В частности, профстандарт поможет работодателю:
сформировать кадровую политику;
конкретизировать требования к соискателям и работникам;
составить штатное расписание с точным указанием должностей;
разработать четкие должностные инструкции;
объективно оценить профессиональные навыки работников.

И работники, соответственно, уже будут знать:

что стандарт профессии — это та планка, которой он должен соответствовать;

что невозможно будет включить в обязанности работника функции, не свойственные конкретному профстандарту.

Несмотря на отмеченные положительные аспекты, необходимо понимать, что в переходный период сложностей не избежать. Внедрение профессиональных стандартов несет риски возникновения трудовых конфликтов между работниками и работодателями и, как следствие, проявления негативных тенденций в сфере занятости.

Это связано, прежде всего, с недостатком нормативных правовых актов, которые бы внятно разъясняли все возникающие у работодателей и работников в процедуре применения профессиональных стандартов вопросы.

Сегодня имеется официальное разъяснение по применению профстандартов — письмо Минтруда России от 4 апреля 2016 года¹, которое нормативным правовым актом не является и к применению необязательно, поскольку это только мнение и толкование. Это тот ориентир, который работодатель может применять (а может и не применять), равно как и надзорно-контрольные органы и суды, которые наработать единообразную практику по вопросам применения профстандартов еще не успели.

Если говорить о нормах статей 57, 195.1, 195.3 Трудового кодекса Российской Федерации², то у каждого правоприменителя складывается свое мнение по их применению. Если профстандарт обязателен, то в какой его части? Наименование профстандарта станет обязательно только по основанию, предусмотренному абзацем 3 части 2 статьи 57 ТК РФ, а требования к квалификации обязательны и в случае со статьей 57, и в случае со статьей 195.3 ТК РФ. Получается, что все остальное, что необходимо знать и уметь, трудовые функции — не носят обязательный характер. А если профстандарт вводится по желанию работодателя, даже несмотря на то, что по закону это не обязательно? В этом случае рабо-

¹ Письмо Минтруда РФ от 4 апреля 2016 года № 14-0/10/В-2253 «Информация Министерства труда и социальной защиты РФ по вопросам применения профессиональных стандартов»

² Далее по тексту — ТК РФ.

тодатель вправе по профстандарту сделать обязательным к применению не только наименования и квалификацию, но и все трудовые функции.

Поэтому профсоюзы, являясь представителями работников, высказывают обеспокоенность, что в процессе реализации и внедрения нового закона возможно ущемление прав работников.

Причины возникновения конфликтов возможны следующие.

Во-первых, процесс внедрения профессиональных стандартов в ряде случаев может дать работодателю дополнительный рычаг для избавления от «неудобных» или неквалифицированных работников, даже несмотря на разъяснения Минтруда России¹, где указано, что несоответствие профстандартам — не повод для увольнения. Тем не менее работники должны будут проходить через процедуру установления соответствия этим стандартам. При несоответствии квалификации и уровня образования работника требованиям по профстандарту может быть проведена аттестация.

Итоги проведения аттестации работников на соответствие квалификации по профстандарту могут повлечь увольнение по основанию, предусмотренному пунктом 3 части 1 статьи 81 ТК РФ (если работника нельзя перевести на другую работу или в случае отсутствия вакантной должности).

В организациях, где есть профсоюз, в состав аттестационной комиссии в силу закона обязательно включается представитель профсоюзного комитета, что является дополнительной защитой работника от неправомерных результатов аттестации.

В любом случае у работника есть право самостоятельно подтвердить свою квалификацию, сдав профессиональный экзамен в Центре независимой оценки квалификации. Полученное свидетельство о квалификации может лечь в основу спора о восстановлении на работе в судебном порядке. Но профсоюзы не участвуют в процессе независимой оценки квалификации, что грозит уменьшением возможностей по защите прав работников.

При этом необходимо учитывать, что правовой механизм защиты прав работника в данном случае ограничен сроком исковой давности (срок исковой давности для восстановления на работе — 1 месяц, срок получения свидетельства о квалификации — 30 дней без учета времени на сдачу экзамена).

По нашему мнению, требуется внесение изменений в Федеральный закон «О независимой оценке квалификации» в части максимального сокращения периода выдачи свидетельства о квалификации, а также в

¹ Письмо Минтруда России от 04.04.2016 № 14-0/10/В-2253 «Информация Министерства труда и социальной защиты РФ по вопросам применения профессиональных стандартов».

статью 205 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации об отнесении случая подтверждения квалификации центром независимой оценки квалификации к исключительным случаям для восстановления срока исковой давности.

Во-вторых, на сегодняшний день не принят Порядок установления тождественности наименований должностей, профессий и специальностей, содержащихся в ЕКТС и ЕКС, наименованиям должностей, профессий и специальностей, содержащихся в профстандартах (в рамках требования ст. 195.2 ТК РФ).

Вместе с тем есть профессии, работа по которым дает право на льготное пенсионное обеспечение, в отношении них профессиональные стандарты обязательны в части наименования должности и квалификации. При этом, например, электрогазосварщик относится к вредным профессиям, дающим право на льготное пенсионное обеспечение, согласно постановлению Кабинета Министров СССР от 26.01.1991 № 10 «Об утверждении Списков производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение», а по профессиональному стандарту эту профессию предлагается называть «сварщик» и «газосварщик».

Это дает право Пенсионному фонду формально отказывать в назначении досрочной пенсии работнику, имеющему для этого специальный стаж работы.

В данном случае единственным механизмом установления тождественности наименования должностей может стать судебное решение, а указанное судебное разбирательство относится к категории сложных.

Учитывая возможные риски для работников в части установления досрочных пенсий, видим необходимым инициировать ускорение принятия Правительством Российской Федерации данного документа.

В-третьих, внедрение профессиональных стандартов в организации может повлечь необходимость для отдельных работников получения соответствующего профессионального образования (профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации)¹.

Многих работодателей, в силу недостаточности или отсутствия средств, не радует перспектива брать на себя дополнительную финансовую нагрузку, связанную с повышением квалификации, получением дополнительного профессионального образования работников, чей уровень не соответствует требованиям к квалификации, установленным в профессиональных стандартах.

В связи с этим решение вопроса повышения своей квалификации ля-

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 73).

жет на плечи самих работников (за исключением случаев, когда обязанность обучения работников работодателем прямо предусмотрена законом).

В Республике Татарстан этот вопрос по инициативе Федерации профсоюзов Республики Татарстан обсуждался на уровне Республиканской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. В результате предложения Федерации профсоюзов Республики Татарстан включены в Республиканское Соглашение между Федерацией профсоюзов Республики Татарстан, Координационным советом объединений работодателей Республики Татарстан, Кабинетом Министров Республики Татарстан на 2017—2018 годы. В частности, в Соглашении предусмотрено обязательство работодателей по принятию мер по организации профессионального обучения работников за счет средств предприятия, в случае если уровень квалификации не соответствует уровню по профстандарту.

В-четвертых, возникает проблема поиска лицензированных образовательных организаций, в том числе учебных центров профессиональной квалификации, в которых работники могут пройти профессиональное обучение по определенным профессиям или должностям. Особенно актуален этот вопрос в отношении рабочих специальностей (изолировщик, прессовщик, заточник режущего инструмента и др.).

Данная ситуация может стать причиной негативных последствий как для работника — увольнение или перевод на иную работу (возможно по более низкой квалификации), так и для работодателя — потеря работника, поиск нового, соответствующего квалификационным требованиям, установленным в профстандарте.

Мы видим необходимым создание, размещение на сайте Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации и актуализацию единого Реестра лицензированных образовательных организаций (учебных центров профессиональной квалификации) с перечнем профессий и специальностей.

Введение профессиональных стандартов в разы увеличивает нагрузку на целый ряд процессов: проведения аттестации работников, поручения работникам определённой работы, формирования системы оплаты труда в зависимости от квалификации работника, разработки должностных инструкций, локальных актов, коллективных договоров и так далее. Роль профсоюзов в этих вопросах незаменима.

Знание и учет всех «подводных камней» помогут минимизировать риски нарушения трудовых прав при внедрении профстандартов и проведении независимой оценки квалификации.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ (УСТАВНЫЕ) СУДЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОЗДАНИЕ, ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Гаврюсов Юрий Викторович, профессор Коми республиканской академии государственной службы и управления, Председатель Конституционного суда Республики Коми в отставке, кандидат юридических наук

Работа посвящена проблемам формирования конституционной юстиции субъектов Российской Федерации, компетенции конституционных (уставных) судов, их значения в реализации принципа разделения властей, требованиям к судьям конституционных (уставных) судов.

Ключевые слова: конституционный контроль, конституционный надзор, Комитет конституционного надзора, конституционный суд, разделение властей, правовая позиция конституционного суда, предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации, правовой статус судьи, мировой судья.

Появление органов конституционного контроля и конституционной юстиции субъектов Российской Федерации было вызвано демократическими преобразованиями, начавшимися в нашей стране в середине 80-х годов прошлого столетия. Наличие органов конституционного контроля в стране, по мнению многих государствоведов, стало обязательным атрибутом правового государства. Так, например, Председатель Конституционного Совета Французской Республики И. Гена справедливо отмечал, что роль конституционной юстиции в мире «будет возрастать, а достижения правового государства будут выражаться в развитии конституционных судов и средств защиты прав человека, как национальных, так и международных» [Гена 2002].

Для появления органов конституционного контроля в субъектах Федерации были и правовые основы. 23 декабря 1989 г. был принят Закон Союза ССР «О конституционном надзоре в СССР», которым предусматривалось создание, помимо Комитета конституционного надзора СССР, органов конституционного контроля союзных и автономных республик. На основании это Закона комитеты конституционного надзора появились в ряде бывших автономных республик РСФСР, в частности в Коми, Татарстане, Северной Осетии. Так, закон Коми АССР «О конституционном надзоре в Коми АССР» был принят 26 октября 1990 года.

В ряде республик в составе РСФСР сразу были созданы конституци-

онные суды. Хотя правовых оснований для этого не было. В частности, 7 февраля 1992 г. был принят Закон Республики Саха (Якутия) «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия)», 27 октября 1992 г. — Закон Республики Башкортостан «О Конституционном суде Республики Башкортостан». В последующем все комитеты конституционного надзора были преобразованы в конституционные суды республик Российской Федерации.

31 декабря 1996 г. был принят Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», который создал правовые основы существования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. На основании пункта 1 статьи 27 этого Закона конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъектов Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации [О судебной системе РФ 1997].

По мнению полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова, необходимость конституционных (уставных) судов на региональном уровне объективно обусловлена демократизацией государства, принципом разделения государственной власти не только «по горизонтали», но и «по вертикали», поиском эффективной формы конституционного контроля, по сравнению с традиционными, осуществляемыми органами государственной власти, а главное — переходом от фиктивного к реальному федерализму. Судебный конституционный контроль, как показывает международный опыт некоторых федеративных государств, а также уже имеющийся опыт ряда наших региональных конституционных и уставных судов, позволяет сочетать федеральный и региональный интересы в обеспечении конституционной законности [Митюков 2000].

Однако становление органов конституционной юстиции субъектов Российской Федерации происходит медленно и противоречиво. Если в первые годы существования конституционных (уставных) судов судьи этих судов испытывали чувство гордости за демократические преобразования в стране, свое участие в защите прав и свобод человека и гражданина, формирование правового государства, то в настоящее время чаще всего возникает тревога за судьбу конституционной юстиции субъектов Федерации.

В настоящее время функционирует только 13 конституционных судов и 3 уставных суда субъектов Федерации. В Республике Мордовия

Конституционный суд ликвидирован в ходе политической борьбы между органами законодательной и исполнительной власти [О внесении изменений в Конституцию (Основной Закон) Республики Мордовия 1994]. Некоторые суды испытывают сложности в финансировании, кадровом обеспечении. На основании Закона Республики Бурятия от 14.11.2013 приостановлено действие Закона «О Конституционном суде Республики Бурятия» с 1 января 2014 года по 31 декабря 2016 года.

По авторитетному мнению профессора В.А. Кряжкова, инертность в вопросах формирования конституционных (уставных) судов обуславливается следующими причинами:

— интеллектуально-психологическими: новизна института; неясно, как может быть «встроен» в региональную систему власти и что от него можно ожидать;

— политическими: отсутствует необходимая политическая культура и воля; властвующие структуры на местах часто не заинтересованы в изменении сложившегося баланса сил и в дополнительных «контролерах», федеральный центр не проявляет активности в данном направлении;

— правовыми: федеральный законодатель только «наметил» контуры конституционной юстиции субъектов Федерации, остаются открытыми вопросы компетенции конституционного (уставного) суда и статуса судей;

— кадровыми: подобные суды нуждаются в специалистах высокой юридической квалификации, в том числе конституционно-правового профиля, а их просто нет;

— финансовыми: для отдельных субъектов Федерации дополнительный государственный институт может рассматриваться как неоправданное бремя для регионального бюджета [Кряжков 1999].

Полагаем, что основной причиной торможения властями субъектов Федерации процесса создания конституционных (уставных) судов являются далеко не финансовые проблемы. Скорее всего, низкое правовое сознание руководителей субъектов Российской Федерации не позволяет им до конца осознать роль органов конституционной юстиции в защите конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина.

Эти органы, по их мнению, усложняют процесс нормотворчества, работают на Федерацию, постановления судов о признании нормативных актов не соответствующими конституции (уставу) снижают авторитет законодательных и исполнительных органов.

Негативную роль в формировании авторитета сыграло отсутствие четкой компетенции конституционного (уставного) суда. Вначале предполагалось, что перечень полномочий конституционного (уставного) суда, изложенный в статье 27 Федерального конституционного закона

«О судебной системе Российской Федерации», не является исчерпывающим. Однако в последующем отношение к этой норме изменилось. В теории права существует положение о том, что полномочия специального суда, а именно таким является конституционный (уставный) суд, должны излагаться в законе в исчерпывающей форме. Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации при рассмотрении одного из дел высказал правовую позицию об исчерпывающем характере полномочий судов, изложенных в статье 27 вышеназванного Закона. При этом не было учтено, что существуют предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации, по которым в соответствии с федеральной Конституцией субъекты обладают всей полнотой власти, поэтому их суды могут рассматривать споры по этим вопросам.

В последующем Конституционный Суд Российской Федерации был вынужден пересмотреть свою правовую позицию. По новому мнению Конституционного Суда России конституционные (уставные) суды субъектов могут обладать любыми полномочиями, если ими не обладают федеральные суды и если они относятся к предмету ведения субъектов Российской Федерации. Таким образом, компетенция конституционного (уставного) суда до сих пор конкретно не определена, что снижает желание их создания.

Авторитет конституционных (уставных) судов субъектов Федерации должен базироваться на высоких моральных качествах и глубоких юридических знаниях их судей. Общие задачи федерального конституционного суда и конституционных (уставных) судов субъектов в защите конституционного строя и основных прав и свобод человека требуют высокого статуса не только для судей Конституционного Суда России, но и судебных органов конституционного контроля субъектов Российской Федерации. Причем элементы статуса у них должны быть однотипными, учитывая только различия в масштабе деятельности Конституционного Суда России и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации.

Однако это требование не соблюдается. В соответствии со статьей 4 Федерального закона «О статусе судей в Российской Федерации» судьей Конституционного Суда Российской Федерации может быть гражданин, достигший возраста 40 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет. В то же время судьей Верховного Суда Российской Федерации может быть гражданин, достигший возраста 35 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет. Тем самым подчеркивается более высокое статусное положение судей Конституционного Суда России.

Однако эта тенденция не сохраняется на уровне субъекта Федерации и даже противоречит ей. Если судьей областного и равнозначного

ему суда может быть гражданин, достигший возраста 30 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 7 лет, то судьей конституционного (уставного) суда субъекта Федерации — гражданин, достигший возраста 25 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет [О статусе судей в Российской Федерации 1992].

По мнению профессора Л.И. Антоновой, изложенный в законе «подход не только не обеспечивает подбор высококвалифицированного состава судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, но и свидетельствует о недооценке федеральным законодателем подлинного назначения и роли конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Вопросы, рассматриваемые конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, по сложности не уступают вопросам, решаемым Конституционным Судом Российской Федерации. А если учесть, что эти вопросы в науке и в законодательстве разработаны гораздо меньше, чем проблемы конституционной юстиции Российской Федерации, то вопрос о квалификации судей конституционных (уставных) судов субъектов Федерации приобретает еще большую остроту» [Антонова 2005].

Особую роль в России конституционная юстиция должна сыграть в реализации принципа разделения властей. Классиком теории разделения властей считается Ш. Монтескье. Итогом его 20-летнего труда является книга «О духе законов» (1748). По его мнению, основная цель разделения властей — избежать злоупотребления властью. Чтобы пресечь такую возможность, подчеркивает он, «необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга». Разделение и взаимное сдерживание властей являются, согласно Монтескье, главным условием обеспечения политической свободы в ее отношениях к государственному устройству. «Если,— замечает он,— власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, т.к. можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы также тиранически применять их. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем» [Мамут 1995].

Сегодня почти все демократические государства функционируют, используя принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. При этом каждая из ветвей власти независима в реализации своих функций и имеет возможность не допустить злоупотребление властью двумя другими ветвями.

Конституция России, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., также предусматривает разделение властей. На основании статьи 10 Конституции России государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В соответствии со статьей 11 Конституции государственную власть в России осуществляют Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство, суды Российской Федерации.

Все перечисленное свидетельствует о признании принципа разделения властей в Российской Федерации в целом. Вместе с тем в соответствии с Постановлением Конституционного Суда России «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» от 18.01.1996 следует: «Государственная власть в субъектах Российской Федерации должна опираться на принципы демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления (ст. 1, ч. 1), единства системы государственной власти (ст. 5, ч. 3), а также осуществления государственной власти на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и вытекающей из этого самостоятельности их органов» [Конституционный Суд Российской Федерации 1997].

Следовательно, наряду с федеральными судами должны существовать суды субъектов Федерации. Поэтому на основании ст. 4 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 «О судебной системе Российской Федерации» в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые суды субъектов Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации [Сборник нормативных актов о суде и статусе судей Российской Федерации 2008].

Мировые судьи имеются во всех субъектах Российской Федерации. Однако возникают сомнения в том, что это судьи субъектов Федерации. В соответствии с Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации» мировые судьи являются судами общей юрисдикции, вышестоящей инстанцией для них являются федеральные районные (городские) суды. Правосудие они осуществляют именем Российской Федерации. Обеспечение заработной платы мировых судей и социальных выплат, предусмотренных для судей федеральными законами, является расходным обязательством Российской Федерации. В зале судебных заседаний мировых судей помещаются государственный флаг Российской Федерации и изображение государственного герба Российской Федерации, а также может устанавливаться флаг и помещаться изображение герба соответствующего субъекта Федерации [Сборник нормативных актов о суде и статусе судей Российской Федерации 2008].

Не случайно Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию («О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства») отмечал: «Я поручил подготовить заключение о возможности передачи на федеральный уровень вопросов деятельности мировых судей. Решение этой задачи, несмотря на необходимость определенных трат, позволит завершить формирование стройной вертикали судебной власти» [Послание Президента Российской Федерации 2008].

Кроме того, та компетенция, которой обладают мировые судьи, не позволяет им играть заметную роль в реализации принципа разделения властей, пресекать злоупотребление властью органами законодательной и исполнительной власти. В эти полномочия входит рассмотрение незначительных уголовных дел, отдельных административных правонарушений, бракоразводных дел, дел, возникающих из трудовых отношений.

В настоящее время функцию разделения властей в субъектах Российской Федерации могут осуществлять только конституционные (уставные) суды. Об этом свидетельствует практика этих судов. Однако в целом в Российской Федерации конституционная юстиция субъектов Федерации не играет важной роли в становлении демократического строя. Виной этому несовершенство законодательства. Об органах конституционной юстиции субъектов не говорится в Конституции Российской Федерации. Хотя уже на первом заседании Конституционного совещания по разработке проекта Конституции Российской Федерации представитель Республики Коми (автор данной статьи) настаивал на том, чтобы принцип разделения властей реализовывался не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации. Следовательно, должны быть не только федеральные суды, но и суды субъектов Федерации, в том числе конституционные (уставные) суды. Это должно было найти отражение в Конституции Российской Федерации. Предложение не нашло поддержки [Конституционное совещание 1995].

Таким образом, будущее конституционной юстиции субъектов Федерации зависит от федерального законодателя, а также от позиции руководства субъектов Российской Федерации. Недаром в решении Консультативного Совета председателей конституционных (уставных) судов субъектов Федерации от 03.11.2010 содержится рекомендация:

«1. В тех субъектах Российской Федерации, в которых не установлена возможность обращения граждан и их объединений в конституционный (уставный) суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод, предусмотреть подобную норму в законе о конституционном (уставном) суде субъекта Российской Федерации.

2. Привлекать к проведению мероприятий по обмену опытом кон-

ституционной юстиции на базе действующих конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в которых не образованы такие суды» [Вестник Конституционного суда Республики Татарстан 2010].

Литература

Антонова Л.И. О квалификационных требованиях к судьям конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации: концепция и проблемы реализации. Вторая ежегодная науч.-практ. конф. «Право и политика — 2005». — СПб., 2005. — С. 78.

Вестник Конституционного суда Республики Татарстан. Специальный выпуск. — 2010. — С. 26—29.

Гена И. Конституционное правосудие во Франции: итоги и перспективы // Конституционное правосудие на рубеже веков: материалы международной конф., посвященной 10-летию Конституционного Суда Российской Федерации. — М., 2002. — С. 69.

Конституционное совещание (стенограммы, материалы, документы). Издание Президента РФ. — М., 1995. — Т. 2. — С. 195—199.

Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992—1996. — М.: Новый Юрист, 1997. — С. 113—123.

Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). — М., 1999. — С. 30—31.

Мамут Л.С. Политические и правовые учения в Англии в XVII в. // История политических и правовых учений / Под общ. ред. В.С. Нерсеянца. — М.: ИНФРА-М-Кодекс, 1995. — С. 274.

Митюков М.А. О проблемах создания и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов Российской Федерации. — М.: Формула права, 2000. — С. 13.

О внесении изменений в Конституцию (Основной Закон) Республики Мордовия: Закон Республики Мордовия от 06.02.1996 // Советская Мордовия. — 1994. — 18 февр.

О статусе судей в Российской Федерации: Федеральный закон от 26.06.1992 // Ведомости СНК и ВС РФ. — 1992. — № 30. — С. 1792.

О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. — 1997. — № 1. — Ст. 1.

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. — М., 2008. — С. 38.

Сборник нормативных актов о суде и статусе судей Российской Федерации. — М., 2008. — С. 195—199.

МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ — ВАЖНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ИХ ВНЕСУДЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Гатауллин Анас Газизович, *профессор Казанского федерального университета, заместитель Председателя Конституционного суда Республики Татарстан в отставке, доктор юридических наук;*

Багаутдинова Лилиана Ильгизовна, *старший преподаватель Института социальных и гуманитарных знаний, кандидат юридических наук*

Формы взаимодействия конституционных (уставных) судов Российской Федерации между собой, а также порядок заключения соответствующих договоров не закреплены ни в законодательстве Российской Федерации, ни в законодательствах субъектов Российской Федерации. Данная статья посвящается межрегиональному взаимодействию конституционных (уставных) судов Российской Федерации в различных сферах.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации, межрегиональное сотрудничество, организационные и правовые аспекты.

В рамках межрегионального сотрудничества конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации следует, на наш взгляд, обратить внимание на сложившуюся договорную практику, выявить имеющиеся пробелы в нормативно-правовом регулировании, а также предложить пути для их устранения.

В настоящее время в Российской Федерации созданы и успешно осуществляют свою деятельность 16 конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации. Правовую основу их создания и функционирования составляют ряд законов, среди которых Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» [1], включающий органы конституционного (уставного) правосудия в состав судебной системы Российской Федерации (ст. 4). Вместе с тем федеральный законодатель частью 4 этой же статьи определяет принадлежность конституционных (уставных) судов к судам субъек-

тов Российской Федерации. Порядок создания и упразднения органов конституционной юстиции путем издания закона соответствующего субъекта Российской Федерации упоминается в статье 17 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Также данный закон уполномочивает субъекты Российской Федерации учреждать конституционные и уставные суды по собственному волеизъявлению, исходя из собственных финансовых возможностей (ст. 27).

Независимо от того, что формы взаимодействия конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации между собой, а также порядок заключения соответствующих договоров не закрепляются ни в законодательстве Российской Федерации, ни в законодательстве ее субъектов, существующая практика договорных отношений свидетельствует о том, что органы конституционной юстиции субъектов Российской Федерации могут вступать и развивать двусторонние договорные внутригосударственные правоотношения как с Конституционным Судом Российской Федерации, так и с конституционными и уставными судами иных субъектов Российской Федерации [2].

Взаимоотношения конституционных (уставных) судов субъектов Федерации с Конституционным Судом Российской Федерации на практике успешно реализуются как в договорной, так и во внедоговорной формах [3]. Подобное внедоговорное сотрудничество органов конституционной юстиции Российской Федерации представляется возможным рассматривать в организационном и правовом аспектах.

Организационный аспект взаимодействия конституционных судов Российской Федерации выражается в проведении встреч, научно-практических конференций, дискуссий представителей органов конституционной юстиции Российской Федерации и ее субъектов [4]. В таких совместных мероприятиях неоднократно предлагалась Конституционному Суду Российской Федерации взять на себя решение проблем, связанных с повышением профессионального уровня судей конституционных (уставных) судов, осуществлять методическое обеспечение их работы, координацию международного сотрудничества и т.д.

Одним из проявлений организационного аспекта межрегионального сотрудничества Конституционного Суда Российской Федерации с региональными органами конституционной юстиции, а также органов региональной конституционной юстиции между собой является учреждение и функционирование Консультативного Совета председателей конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации. Согласно Положению о Совете в работе данного совещательного органа принимают участие не только председатели региональных органов конституционной юстиции, но и представители Конституционного Суда Российской Федерации в лице Председателя Суда и его заместите-

ля — судьи Конституционного Суда [5]. В круг проблем, обсуждаемых на заседаниях Консультативного Совета, входят такие вопросы, как, к примеру, формирование согласованного мнения по правовым позициям органов конституционной юстиции; обсуждение направлений развития законодательства о конституционных судах Российской Федерации; установление и совершенствование сотрудничества с органами конституционной юстиции зарубежных стран и т.д.

В настоящее время большая часть субъектов Российской Федерации при наличии соответствующей правовой базы в конституциях, уставах, а также принятых специальных законах предпочитают обходиться без региональной конституционной юстиции. Например, Консультативный Совет на своем заседании от 3 ноября 2010 года отметил, что с созданием конституционного (уставного) суда субъекты Федерации обретают собственный орган, призванный посредством конституционного судопроизводства обеспечивать защиту конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, поддержание верховенства и непосредственного действия конституции (устава) субъекта Федерации в системе регионального законодательства.

В основе правового аспекта взаимоотношений между Конституционным Судом Российской Федерации и органами конституционного контроля ее субъектов в сфере конституционного судопроизводства лежит принцип независимости и самостоятельности участников этих отношений.

Характер правовых связей между двумя судебными органами, прежде всего, обусловлен самим статусом федерального Конституционного Суда, в соответствии с которым он как бы выступает в качестве «высшей инстанции». Это проявляется в следующем. Решения федерального Конституционного Суда обязательны на всей территории Российской Федерации и для всех органов государственной власти. Следовательно, они обязательны и для органов конституционного контроля субъектов Федерации. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации при рассмотрении конкретных дел не могут игнорировать правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, так как, действуя вопреки им, они могут создать предпосылки для правовых конфликтов [6]. Конституционные (уставные) суды не могут применять законы, включая конституцию и устав субъекта Федерации, противоречащие Конституции Российской Федерации. Именно поэтому названные суды должны действовать по нормам статьи 101 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [7]: если суд при рассмотрении дела приходит к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации закона, примененного или подлежащего приме-

нению в указанном деле, то он обращается в федеральный Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности данного закона.

Как было сказано, в настоящее время конституции и уставы 57 субъектов Российской Федерации предусматривают образование органов судебного конституционного контроля. Фактически же они функционируют в 16 субъектах Российской Федерации.

Учреждение конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации требует законодательного урегулирования отношений в первую очередь с функционирующими на их территории судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

В настоящее время взаимоотношения между названными судами определяются, прежде всего, единством судебной власти: все они функционируют в рамках единого правового пространства в целях обеспечения единой конституционной законности, единства конституционного строя каждой республики и России в целом, делая это с позиций соответствующих конституций и уставов, общепринятых международно-правовых демократических стандартов, политических и гражданских прав и свобод человека и гражданина.

Суды, функционирующие на территории субъекта Федерации, несут взаимные обязанности друг перед другом. Законные обращения конституционных (уставных) судов обязательны для всех органов государственной власти, следовательно, они обязательны и для судов общей юрисдикции и арбитражных судов (ч. 1 ст. 6 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»).

В соответствии с частью 4 статьи 27 вышеназванного Федерального конституционного закона решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом, а также они не наделены полномочиями, позволяющими им преодолевать решения конституционного (уставного) суда субъекта Федерации.

Действующее законодательство не разрешает проблему взаимоотношений конституционного (уставного) и общего правосудия. Более того, в ряде случаев наделяет суды разных юрисдикций «конкурирующей компетенцией» [8]. В связи с этим следует более четко определить подведомственность дел судам различных систем, особенно в части осуществления нормоконтроля.

Представляется, что взаимоотношения органов конституционной юрисдикции и иных судов должны строиться с учетом следующих положений. Конституционные (уставные) суды субъектов осуществляют нормоконтроль в сфере соответствия нормативных актов органов государственной власти субъектов Федерации и нормативных актов органов местного самоуправления. Следовательно, акты, не подпадающие под

проверку конституционных (уставных) судов, проверяются на предмет их законности судами общей или арбитражной юрисдикции. Во-вторых, суды общей юрисдикции и арбитражные суды не вправе рассматривать конституционные споры, а также те публично-правовые споры, которые отнесены законами субъектов к полномочиям конституционных (уставных) судов.

Следовательно, суды общей, арбитражной юрисдикции, рассматривающие вопросы о законности нормативных и ненормативных актов, должны осуществлять лишь конкретный нормоконтроль, защищая права и законные интересы, восстанавливая нарушенные права конкретных лиц. Абстрактный нормоконтроль по действующему законодательству вправе осуществлять лишь Конституционный Суд Российской Федерации, в силу статьи 125 (пункты «а» и «б») Конституции, а также конституционные (уставные) суды субъектов Федерации.

Законодательством субъектов Российской Федерации об органах конституционного контроля установлены основы взаимоотношений названных органов с органами государственной власти и органами местного самоуправления субъектов. Прежде всего, это проверка конституционности соответствующих нормативных правовых актов. Отправляя правосудие, конституционные (уставные) суды субъектов Федерации осуществляют:

- официальное толкование основного закона субъекта Федерации;
- конституционный контроль, объектом которого являются законы и другие нормативные правовые акты, правоприменительная практика;
- примирительную функцию в разрешении споров между различными органами государственной власти, а также защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Кроме того, в итоговых решениях судов в некоторых случаях определяется необходимость упорядочения регулирования тех или иных общественных отношений либо корректировки законодательных актов. Основой для этого выступают рекомендательные предложения конституционных (уставных) судов, базирующиеся на соответствующих статьях конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Нередко в решениях конституционных (уставных) судов прямо указывается на несоответствие законодательства основному закону субъекта Федерации, что обязывает законодательный орган соответствующего субъекта Российской Федерации привести эти нормы в соответствие с региональной конституцией (уставом).

По своей юридической природе предложения конституционного (уставного) суда законодательному органу по совершенствованию законодательства являются, по существу, законодательной инициативой, реализация которой обеспечивается непосредственным применением

конституции в ситуации правового пробела. Тем самым оказывается защитное влияние на развитие принципа разделения властей, на закрепление и охрану институтов государственной власти и местного самоуправления.

Наряду с взаимодействием в сфере законодательной и исполнительной власти органы судебного конституционного контроля субъектов Российской Федерации должны уделять внимание работе со средствами массовой информации. Они (СМИ) влияют на общественное мнение, воздействуют на правовую позицию граждан в оценках деятельности судов по защите их прав и законных интересов, формируют правовую культуру населения.

Для формирования общественного мнения и организации сотрудничества со СМИ в аппаратах конституционных (уставных) судов организуются и действуют соответствующие службы.

Формированию положительного общественного мнения о конституционных (уставных) судах способствуют и официальные издания органов конституционного контроля. Многие суды выпускают «Вестники», в которых помещаются разнообразные информационные, аналитические и другие материалы, представляющие интерес не только для юристов и политиков, но и для широкой общественности. Кроме того, многие конституционные (уставные) суды субъектов Федерации имеют представительства во всемирной сети Интернет.

Вместе с тем средства массовой информации не всегда объективно освещают деятельность конституционных (уставных) судов. С одной стороны, это объясняется отсутствием необходимой специализации журналистов. На наш взгляд, тот, кто берется за судебную информацию, должен, как того требует Закон «О средствах массовой информации», при осуществлении профессиональной деятельности уважать право, обладать хотя бы элементарными юридическими знаниями, понимать то, что происходит в зале судебного заседания.

Таким образом, межрегиональное сотрудничество конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации — это одно из направлений внесудебной деятельности органов конституционной юстиции субъектов Российской Федерации, регулируемое и реализуемое ими самостоятельно в пределах своей компетенции во взаимодействии с конституционными судами Российской Федерации, с иными государственными органами судебной и законодательной (представительной) власти, органами местного самоуправления субъектов Российской Федерации и средствами массовой информации. Целью межрегионального сотрудничества конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации является содействие в установленных организационно-правовых формах (договорных и (или) внедоговорных формах) и

процедурах взаимодействию в области планирования и проведения совместных мероприятий, обмена опытом работы по вопросам конституционного судопроизводства, представляющих совместный для конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации интерес.

Литература

1. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ (в ред. от 5 февраля 2014 г.) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ.— 1997.— № 1.— Ст. 1.

2. *Багаутдинова Л.И.* Правовые основы сотрудничества конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации // Вестник экономики, права и социологии.— 2014.— № 2.— С. 101—104.

3. *Багаутдинова Л.И.* Внедоговорные формы сотрудничества конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации.— 2016.— № 2 (24)— С. 97—99.

4. *Гатауллин А.Г.* Теория и практика конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации.— Казань: КГУ, 2008.— С. 202—203.

5. *Гатауллин А.Г.* Организационные аспекты взаимоотношений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика.— 2007.— № 10.— С. 62—64.

6. *Гатауллин А.Г.* Коллизионные вопросы взаимодействия органов конституционного контроля Российской Федерации и ее субъектов // Вестник экономики, права и социологии.— 2008.— № 3.— С. 52—57.

7. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ.— 1994.— 25 июля.— № 13.— Ст. 1447.

8. *Гатауллин А.Г.* Место конституционных (уставных) судов в судебной системе Российской Федерации // Вестник Казанского юридического института МВД России.— 2013.— № 13.— 4 с.

Гилязов Ильгиз Идрисович, *Председатель Верховного суда Республики Татарстан*

В статье рассмотрены основные направления развития системы судов общей юрисдикции Республики Татарстан в 2016 году. Проведен анализ статистики и динамики основных показателей. Выделены вопросы качества работы судов, служебной нагрузки судей, кадровой политики, информационных технологий и культуры судопроизводства.

Ключевые слова: судебная система, суды общей юрисдикции, мировые судьи, судебная практика, уголовное, гражданское и административное судопроизводство.

Судебная система занимает все более важное место в жизни нашего общества, уверенно выполняя роль, возложенную на нее Конституцией Российской Федерации.

Количество обращений в суды в последние годы устойчиво растет — в среднем на 5 процентов в год. В прошлом году судами республики рассмотрено 852 тысячи дел и различных материалов, из них мировыми судьями рассмотрено 502 тысячи дел, что составило 60 процентов от общего количества, районными и городскими судами — 305 тысяч, Верховным судом Республики Татарстан — 44 тысячи дел и материалов.

При этом увеличение количества произошло по всем категориям дел: по уголовным, гражданским и административным делам и материалам на 4 процента; по делам об административных правонарушениях на 3 процента.

Увеличилась и служебная нагрузка на всех уровнях судов и составила: у мировых судей — 255 дел и материалов в месяц на один участок; в районных (городских) судах — 79 дел на одного судью в месяц; судьи Верховного суда республики в среднем рассматривали по 30 дел.

Анализ статистики и динамики основных показателей свидетельствует, что в области уголовного судопроизводства сохраняется тенденция последних лет.

Число уголовных дел, рассмотренных первой инстанцией по суще-

ству, увеличилось на 4 процента и составило около 21 тысячи. Также произошло увеличение количества рассмотренных материалов в порядке судебного контроля почти на 10 процентов, что составило 91 тысячу.

Качество рассмотрения уголовных дел судами остается на должном и высоком уровне:

- в Верховном суде Республики Татарстан — 82 процента;
- в районных (городских) судах — 84 процента;
- у мировых судей — 72 процента.

Снизилось почти на 5 процентов в сравнении с прошлым годом количество ходатайств о продлении срока содержания под стражей, что является положительным фактором. На 38 процентов увеличилось количество ходатайств об избрании меры пресечения в виде домашнего ареста.

Необходимо отметить, что эффективность рассмотрения уголовных дел в суде во многом определяется качеством предварительного расследования.

В прошлом году количество дел, возвращенных в прокуратуру для устранения недостатков, снизилось в 2 раза, до 145.

Судами вынесено 670 частных постановлений по вопросам нарушения закона на стадии дознания и следствия (снижение на 7 процентов).

В отчетном году к уголовной ответственности привлечено 17 181 человек.

Как и в предыдущие годы, почти 60 процентов преступлений совершено лицами без постоянного источника дохода. 27 процентов осужденных имели судимости. Каждое третье преступление совершалось в состоянии алкогольного опьянения. Представленные данные во многом свидетельствуют о социальных и экономических проблемах в нашем обществе. Необходимо отметить, что 68 процентов от общего числа подсудимых были согласны с предъявленным обвинением, в связи с чем их дела рассмотрены с применением особого порядка судебного разбирательства. Доля лиц, в отношении которых уголовные дела были прекращены, составила 28 процентов. Чаще всего, а это в 92 процентах случаев, дела прекращались на основании примирения с потерпевшим. Оправдательные приговоры вынесены в отношении 86 человек.

Что касается судебной практики назначения наказаний, то на протяжении последних лет основную группу в общем количестве осужденных лиц составляют приговоренные к условным мерам наказания — это 25 процентов от общего числа осужденных.

Наказание в виде реального лишения свободы было постановлено в отношении 27 процентов осужденных (по России этот показатель 26,8 процента). Двоим осужденным за убийства назначено пожизненное лишение свободы. С участием присяжных заседателей рассмотрено по су-

ществу 3 уголовных дела с вынесением обвинительного приговора в отношении 2 лиц, оправдательного — 3 лиц.

Статистика свидетельствует, что наибольшее количество лиц осуждено по корыстным преступлениям.

Имеется устойчивая тенденция к существенному увеличению преступлений, связанная с нарушением правил безопасности движения (почти в два с половиной раза); нарушением правил охраны труда (на 37 процентов); ложным сообщением об акте терроризма (на 26 процентов).

Уменьшилось количество уголовных дел следующих категорий: хулиганство — на 56 процентов; бандитизм — на 45 процентов; неправомерное завладение транспортным средством без цели хищения — на 14 процентов; изнасилование, иные посягательства против половой неприкосновенности, преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков — на 12 процентов.

Кроме того, необходимо сказать об увеличении числа преступлений, связанных с получением взятки на 33 процента, и в то же время снизилось количество преступлений, связанных с дачей взятки — на 37 процентов.

Всего за преступления коррупционной направленности в 2016 году осуждено 135 должностных лиц (снижение на 35 процентов).

Благодаря вниманию судов к уголовным делам, связанным с незаконным оборотом фальсифицированной алкогольной продукции, смертность от алкогольных отравлений в республике сократилась на 26 процентов.

В 2018 году предполагается введение в действие законодательства о рассмотрении в районных (городских) судах уголовных дел с участием присяжных заседателей.

В связи с этим Верховным судом республики были проведены учебы и стажировки судей районных судов, которые будут продолжены.

В порядке гражданского судопроизводства (без учета административных дел), судами рассмотрено 392 тысячи дел и материалов.

Как и в прошлые годы, количество удовлетворенных требований, то есть восстановление нарушенных прав сторон, находится на высоком уровне и составляет 94 процента.

Граждане все чаще выбирают суд как способ защиты своих нарушенных прав и интересов, они верят, что с помощью суда можно отстоять свои права.

Доступ гражданина или организации к правосудию начинается с момента принятия соответствующего заявления к производству суда.

Вместе с тем не все судьи понимают важность данного фактора и по формальным основаниям преграждают и ограничивают доступ к право-

судию, что также влечет за собой обоснованные нарекания и обжалование соответствующих судебных определений.

Качество таких определений было в 2015 году 64 процента, в 2016 составило 67 процентов — имеется положительная динамика, но 1/3 необоснованных отказов в доступе к правосудию тоже много.

Наблюдается значительное увеличение гражданских дел: по спорам, связанным с ценными бумагами, акциями, облигациями, — в 2,5 раза; по искам из договора аренды имущества на 48 процентов; по делам о защите прав потребителей — из договоров с финансово-кредитными учреждениями на 46 процентов; по спорам об отмене усыновления детей на 40 процентов; по искам о расторжении брака супругов почти на 20 процентов; по искам о защите чести, достоинства и деловой репутации на 30 процентов (последнее нас настораживает и свидетельствует о произвольном понимании «свободы слова» некоторыми средствами массовой информации).

Как и раньше, в общей массе гражданских дел наибольшую долю составили дела: о взыскании сумм по договорам займа; о взыскании платы за жилую площадь; споры, возникающие из семейных правоотношений.

Обращаясь к тенденциям разрешения земельных споров, замечу, что их разрешение усложняется.

Предъявляемые гражданами требования в большинстве случаев носят комплексный характер, связанный как с частным интересом, так и вопросами, носящими публично-правовой характер.

2016 год в нашей республике был объявлен годом водоохраных зон Волги и Камы и приобрел особую значимость в 2017 году, который в России определен как год особо охраняемых природных территорий.

В связи с этим в 2016 году наблюдался активный рост споров, связанных с устранением нарушений охранных зон природных объектов, в первую очередь, прибрежных и водоохраных зон и земель лесного фонда.

Пристальное внимание и общественный резонанс приобретают споры, связанные с нарушением минимально допустимых расстояний опасных производственных объектов (газопроводов и трубопроводов).

На сегодняшний день уже вынесены судебные решения о сносе жилых домов в поселке Салмачи.

К сожалению, приходится отметить и тот фактор, что в отчетном периоде в судах республики были рассмотрены дела с превышением установленного срока.

Свыше одного года в производстве судов находилось 220 гражданских дел. Самое большое их количество было в Вахитовском суде Казани — 51 дело, в Тукаевском районном суде республики — 40, в Лаишевском районном суде республики — 17, Приволжском суде Казани — 16.

При этом нарушение сроков не всегда связано с большой нагрузкой, поскольку в не менее загруженных судах состояние с соблюдением сроков отличается. Так, в одном из крупных и практикообразующих судов республики — Альметьевском суде имелось всего 1 дело, а в Нижнекамском суде вообще не было дел, рассмотренных свыше одного года.

В сфере рассмотрения дел об административных правонарушениях имеет место увеличение числа рассмотренных дел по всем инстанциям.

Так, у мировых судей количество дел увеличилось почти на 4 процента; в районных судах на 8 процентов по первой инстанции и на 3 процента в порядке пересмотра; в Верховном суде Республики Татарстан на 33 процента.

Такая динамика роста обусловлена, прежде всего, увеличением количества совершенных административных правонарушений; пересмотра судебных актов; изменением законодательства.

По-прежнему наибольшее количество административных дел связано с нарушениями в области общественного порядка и общественной безопасности — 40 процентов; дорожного движения — 12 процентов; финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг — около 9 процентов; охраны собственности — 5 процентов.

Увеличилось число дел, связанных с несоблюдением административных ограничений при административном надзоре, — в 2 раза; появлением в общественных местах в состоянии опьянения — на 40 процентов; незаконной продажей товаров, свободная реализация которых запрещена, — на 36 процентов; незаконным оборотом и потреблением наркотических средств — на 21 процент.

Кроме того, произошло увеличение на 15 процентов числа иностранных граждан, привлеченных к ответственности за нарушения миграционного законодательства. При этом дополнительное наказание в виде административного выдворения было назначено в 56 процентах случаев.

Среди правонарушений в области дорожного движения весомая доля приходится на управление транспортным средством в состоянии опьянения и отказ от медицинского освидетельствования.

Вместе с тем радует, что число этих правонарушений снизилось на 6 процентов.

Имеет место снижение на 32 процента количества правонарушений, связанных с выездом на встречную полосу движения, а это положительная тенденция, так как данное правонарушение приводит к наиболее тяжким последствиям.

Подвергнуто наказанию 177 195 лиц (увеличение на 6 процентов), из них к 61 000 лиц применен арест, то есть к каждому третьему совершившему административное правонарушение.

В 2016 году общая сумма наложенных судами административных штрафов составила почти 2,9 млрд руб. — увеличение на 10 процентов.

Вместе с тем показатели исполняемости взыскания штрафов отличаются у УФССП по РТ, УГИБДД МВД по РТ и УСД в РТ, что свидетельствует о необходимости согласованного учета данного показателя.

При этом следует отметить, что количество дел, связанных с неуплатой штрафа, как и в 2015 году, составило около 60 тыс., или 1/3 от общего количества привлеченных к административной ответственности.

В чем причина? Незаконопослушность граждан? Плохая работа по исполнению?

Данное обстоятельство вызывает нашу обеспокоенность, поскольку результат деятельности судебной власти должен всегда представлять собой реальное исполнение судебных актов.

При осуществлении судебного контроля судьи обязаны требовать от соответствующих органов предоставления сведений об исполнении судебных постановлений.

В порядке Кодекса административного судопроизводства, регламентирующего порядок рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, по всем инстанциям рассмотрено 112 тысяч дел, из них мировыми судьями — 84 тысячи; районными (городскими) судами — 28 тысяч.

В Верховный суд республики поступило 911 административных исковых заявления, из них окончено производством — 596 дел (увеличение в 3 раза).

Всего поступило 38 административных исковых заявлений об оспаривании республиканских законов и иных нормативных правовых актов.

Рассмотрено 14 заявлений о приостановлении деятельности и ликвидации региональных отделений политических партий, религиозных организаций.

С требованиями об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объекта недвижимости поступило 616 заявлений, рассмотрение которых представляло большую сложность и в связи с новизной этой категории дел, и в связи с экономической составляющей.

Поступило 19 заявлений в связи с нарушением права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок и 28 заявлений по делам о защите избирательных прав.

В 2016 году Верховный суд активно занимался аналитической работой. Нами проведено 124 общения.

Актуальными являлись:

— в уголовной коллегии — изучение практики применения судами меры пресечения в виде заключения под стражу и ее продления;

— в гражданской — изучение практики рассмотрения дел, связанных с применением бюджетного законодательства;

— в административной — изучение практики рассмотрения дел об оспаривании действий судебных приставов-исполнителей и об административных правонарушениях.

Проводили семинары:

— по практике рассмотрения ходатайств осужденных об условно-досрочном освобождении и в связи с болезнью;

— по реализации пакета законов о расширении применения института присяжных заседателей;

— по вопросам рассмотрения дел в порядке КАС РФ.

Теперь остановимся на стратегических направлениях нашей работы.

Основной задачей судебной деятельности является качественное и своевременное рассмотрение дел. Судебное постановление должно быть законным и обоснованным. Безусловно, на высоком уровне должна быть и культура судопроизводства. Каждый из нас своей деятельностью формирует у граждан представление о судебной власти.

О недостаточном профессиональном и культурном уровне отдельных наших работников свидетельствуют жалобы непроцессуального характера. В сравнении с 2015 годом число подобного рода обращений увеличилось всего на 3 процента. Основная часть таких обращений связана с несогласием с вынесенными судебными актами, несоблюдением судьями Кодекса судейской этики, обращениями консультативно-справочного характера и жалобами на допускаемые процессуальные нарушения.

Положительным моментом является снижение на 12 процентов количества жалоб граждан на процессуальные нарушения.

Уменьшилось в сравнении с предыдущим периодом число жалоб на грубость со стороны сотрудников и на работу сайтов судов.

Вместе с тем вызывает беспокойство рост количества жалоб на предвзятое отношение и заинтересованность на 78 процентов, на обжалование действий сотрудников органов следствия и прокуратуры, жалоб на работу службы судебных приставов на 131 процент, консультативно-справочного характера на 35 процентов.

Важным вектором развития судебной системы являются внедрение и использование информационных технологий. С 1 января текущего года вступили в силу нововведения в части подачи документов в электронном виде. Электронное правосудие призвано обеспечить повышение качества отправления правосудия для ускорения судебного разбирательства, улучшения общего качества обслуживания и повышения прозрачности правоприменительной деятельности.

Вопросы внедрения электронного правосудия в текущем году явля-

ются приоритетным и будут находиться на постоянном контроле. Некоторые элементы электронного правосудия уже функционировали в судах общей юрисдикции. Только в нашей республике работает такая информационная система, как «Электронный Татарстан», существенно улучшающая порядок документооборота. Планируется внедрение «Электронного архива», что позволит нам собрать всю информационную базу судебных актов. Все судебные акты публикуются в сети Интернет для общего доступа.

Кроме того, с целью оперативного извещения участников процесса, а также экономии финансовых средств, работниками аппаратов судов ведется активная работа по оповещению посредством СМС-сообщений и электронной почты. Используются возможности видео-конференц-связи при рассмотрении апелляционных жалоб осужденных. Наши граждане интересуются жизнью судейского корпуса республики, и растет посещаемость официальных сайтов судов. Только сайт Верховного суда республики в 2016 году посетили почти 500 тысяч человек, увеличение с каждым годом на 30 процентов.

Среди основных направлений нашей деятельности — укрепление мировой юстиции республики. В связи с изменениями законодательства в части назначения мировых судей не на конкретный участок, а в судебный район, вопрос выравнивания служебной нагрузки должен был частично разрешиться. Между тем большинство председателей не используют предоставленное право в решении этого вопроса.

Нагрузка между судебными участками в пределах некоторых районов республики различается в 1,5—2 раза, а внутри некоторых районов Казани — в 10—15 раз. Так, например, один из мировых судей Казани рассмотрел в текущем году 34 тысячи дел и нагрузка составила 3 200 в месяц. Цифры колоссальные. В таких случаях логично может возникнуть вопрос о качестве.

За прошлый год благодаря поддержке руководства республики удалось сделать очень многое для мировой юстиции. Это новые здания мировых судей: в Альметьевске и Тюлячах, Авиастроительном районе Казани. На 24 судебных участках, в частности в Ново-Савиновском, Московском районах Казани, Тетюшском и Дрожжановском районах республики и ряде других, проведен ремонт, отвечающий современным требованиям. Открыли новое здание Московского районного суда Казани. Началось строительство новых зданий Нижнекамского и Набережночелнинского городских судов.

Не менее важным являются вопросы кадров судебной системы. Штатная численность федеральных и мировых судей республики составила 701 единицу. Общее количество работников аппаратов судов и мировых судей составляет 1 947 человек.

В отчетном периоде проделана большая кадровая работа по подбору и назначению судей. Так, в 2016 году назначены: 3 судьи Верховного суда республики, 3 председателя, 5 заместителей, 34 судьи районных судов. Избрано 48 мировых судей, из которых 25 впервые, а 23 прошли на второй и последующий сроки. Итого: 93 судьи республики. Таким образом, состав судей за 2016 год обновился на 13 процентов. Следует отметить, что треть судей районных судов в возрасте от 41 года до 50 лет имеют стаж работы свыше 10 лет. Половина мировых судей в возрасте от 31 года до 40 лет со стажем в основном до 10 лет. 45 процентов судейского корпуса республики составляют женщины, 55 процентов — мужчины.

При этом необходимо обратить внимание на вопросы, возникающие с назначением на судейские должности. По республике за 2016 год было отклонено 14 кандидатов, из них 1 в Верховный суд и 13 в районные суды.

В декабре 2016 года в Москве состоялся IX Всероссийский съезд судей, на котором принято решение об отмене некоторых положений статьи 9 Кодекса судейской этики о конфликте интересов, затруднявших назначение на судейские должности. Однако причина отказов в назначении не только в этом, есть и другие соответствующие проблемы, над которыми надо работать при подборе кадров.

Для судей республики прошедший 2016 год был напряженным и сложным в связи со значительной нагрузкой по всем направлениям деятельности. Мы справились с возложенными законом обязанностями, показав свою работоспособность, внутренний потенциал для самосовершенствования и улучшения качества отправления правосудия.

Судейский корпус республики является сплоченным, что выражается в участии в общественной жизни коллектива и республики. В 2016 году проведено большое количество спортивных и иных мероприятий, в которых мы непосредственно принимали участие. Это:

- турниры по лыжным гонкам, шахматный, по настольному теннису, по хоккею с шайбой, по мини-футболу;
- спортивные события «Казанский марафон», «Кросс нации»;
- спартакиада государственных служащих по плаванию;
- участие в республиканской акции «День посадки леса»;
- общегородской субботник.

Актуальным на сегодняшний день является вопрос обеспечения безопасности установленного порядка деятельности судов и предотвращения возможных террористических актов. В связи с этим в судах проводились учения с привлечением представителей МВД, МЧС, пожарных расчетов и бригад скорой медицинской помощи.

В 2016 году регулярно издавалась газета «Суд да Дело в Татарстане»,

всего 26 номеров, а также 2 номера научно-практического юридического журнала «Правосудие в Татарстане». При участии судей республики на канале ТНВ было подготовлено 18 серий фильма из цикла «Черное озеро», где рассказывается о наиболее резонансных преступлениях и назначенных по ним судом заслуженных наказаниях.

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Гусева Любовь Акимовна, *заведующий кафедрой Академии социального образования, судья Конституционного суда Республики Татарстан в отставке, кандидат политических наук;*

Рыбасова Юлия Юрьевна, *доцент Казанского кооперативного института Российского университета кооперации, кандидат педагогических наук*

В статье рассматривается исторический аспект становления и развития прав и свобод человека и гражданина. В ней представлен анализ взглядов, идей, исторических хроник, научных материалов и концепций в рамках изучения прав человека и гражданина. Знать свои права, быть гражданином, оставаться личностью — это есть культурный прогресс гражданского общества и правового государства.

Ключевые слова: права человека, гражданин, личность, гуманизм, калокатия, свобода.

Права человека, их развитие и становление — это одна из историко-социальных проблем человечества. Исследуемый нами исторический материал показал, что проблема становления и развития прав и свобод человека и гражданина всегда была политико-правовой, однако приобрела религиозный или эстетико-философский характер в зависимости от находившихся у власти классов.

Становление и развитие прав и свобод человека и гражданина начинается с V века до нашей эры в городах-полисах Греции и затем в Древнем Риме. Гражданин греческого полиса VI—V веков до нашей эры жил в рамках закона своего государства, вырабатывал идеал, критерием которого была полисная калокатия [Лосев 1993: 8]. Калокатия — идеал, к которому стремился свободнорожденный человек, готовый стоять на страже интересов родного города, защищать его с оружием в руках, соблюдать его законы и прославлять его своими делами [Лосев 1993: 8]. Известно, что этой позиции придерживался древнегреческий философ Платон, который в своих «Диалогах» попытался

доказать, что человек — это свободная личность, и, как утверждает его главный герой Сократ, «... предназначение человека в обществе, его обязанность, его взаимоотношения с законами, почитание богов, необходимость образования, воздержание от грубых страстей, приобретение друзей, то есть практическая ориентация человека в жизни, руководствоваться совестью, справедливостью и гражданским долгом» [Лосев 1993: 12].

Ученик Платона Аристотель право отождествляет с политической справедливостью, подчеркивал его связь с государством как моральным общением между свободными гражданами. «Понятие справедливости,— отмечает Аристотель,— связано с представлением о государстве, так как право, служащее критерием справедливости, является регулирующей нормой политического общения». Таким образом, античная классическая демократия рассматривалась как форма государственного устройства, в основе которого лежит свобода. Гарантией личной свободы гражданина было право частной собственности на средства производства. Однако античное сознание полностью не знало права человека, а лишь опиралось на идеи прав гражданина.

В эпоху Средневековья права человека и гражданина были ограничены церковью и богословскими концепциями. Граждане средневековых государств обязаны были жить по Богу, так, например, Августин Блаженный утверждал о том, что жизнь по Богу является ценной и достойной. Однако в этот период были известны представления о достоинстве личности, что создало предпосылку для демократических свобод и создания представительных органов. Так, например, в Англии в 1215 году была принята Великая хартия вольностей, особое место в ней занимает статья 39, в которой впервые излагается формула личной свободы: «Ни один свободный человек не может быть схвачен или посажен в тюрьму, или лишен прав, или поставлен вне закона, или иным каким способом обездолен, и не пойдем мы на него, и не пошлем на него, иначе как по приговору суда его равных или по закону страны».

Значительное развитие права человека и гражданина получают в Билле о правах, принятом в Англии в 1689 году [Карташкин, Лукашева 1998]. Данный документ устанавливал свободу слова, свободу выборов, право обращения граждан с петицией к представительным органам, запретил жестокие наказания и установил правила для суда присяжных. Эпоха Возрождения создаст новый фундамент для рассуждения о правах человека и гражданина, а гуманизм станет ее идейной основой. В политико-правовой мысли итальянского Возрождения проблема прав человека и гражданина разрешается наравне с проблемами совершенного общества и государства. Так, например, Никколо Макиавелли в своем труде «Государь» пишет: «Подлинно счастливой можно назвать ту рес-

публику, где появляется человек столь мудрый (гражданин), что даваемые им законы обладают такой упорядоченностью, что, подчиняясь им, республика может, не испытывая необходимости в их изменении, жить спокойно и безопасно» [Макиавелли 2006: 36].

В конце XVII века английским мыслителем Джоном Локком в работе «Два трактата о правлении» высказана мысль о том, что всем с рождения принадлежат права на жизнь, собственность и свободу, а гарантом этих прав являются законы и принцип разделения властей [Локк Джон 1960: 2].

Первым юридическим документом, как показывает историческая хроника, где были провозглашены права человека и гражданина, стал Билль о правах, который был принят в июле 1776 года в штате Виржиния (Северная Америка), далее последовала Декларация независимости, принятая Контиентальным конгрессом тринадцати североамериканских колоний, и в итоге Конституция США от 1787 года и знаменитые десять поправок, известные как Билль о правах от 1791 года, отменили рабство и решили проблему дискриминации женщин.

В решение проблем прав человека и гражданина внесет вклад Великая французская революция 1789 года. Декларация прав человека и гражданина от 26 августа 1789 года провозгласит права человека и гражданина «неотчуждаемыми» и «неотделимыми».

В XIX веке в Европе пойдет волна социальных законодательств, это пенсии по инвалидности, социального страхования от несчастных случаев. Данный пример — это начало второго поколения прав человека и гражданина.

XX век в истории человечества — это период коллективных международных действий по правам человека. После Второй мировой войны, 10 декабря 1948 года, Ассамблея ООН утвердила и провозгласила Всеобщую декларацию прав человека, в которой содержатся гражданские, политические, экономические, социальные и духовные права человека. Эти права человека и гражданина на современном этапе во всех демократических государствах внесены и декларированы в конституции государств.

Таким образом, исторический аспект становления и развития прав человека и свобод человека и гражданина позволяет нам понять логику формирования и развития идей прав и свобод человека и гражданина. Как гласит наша современная Российская Конституция,— человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Литература

Карташкин В.А., Лукашева Е.А. Международный акт о правах человека: сб. док.— 1998.

Локк Джон. Избранные философские произведения: в 2 т.— М., 1960.— Т. 2.

Лосев А.Ф., Тахо-Годи А.А. Платон. Аристотель.— М., 1993.— 383 с.

Макиавелли Н. Искусство побеждать противника. Изречения и афоризмы — М., 2006.— 303 с.

<http://www.neopsyhology.ru/neopss-357-1.html>

http://studopedia.su/16_120438_stanovlenie-prav-cheloveka_vsrednevekov.html

ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ПРЕДМЕТ КОНСТИТУЦИОННОГО (УСТАВНОГО) НОРМОКОНТРОЛЯ

Демидов Виктор Николаевич, *начальник Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Татарстан, Председатель Конституционного суда Республики Татарстан в отставке, кандидат юридических наук*

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, осуществляя контроль за соответствием региональных и муниципальных нормативных правовых актов конституциям (уставам) субъектов Федерации, затрагивают нормы разных отраслей права и правовых институтов. Одной из сфер, на которые может распространяться их нормоконтроль, является сфера нормативного регулирования общественной безопасности. В статье осуществлен анализ понятия общественной безопасности с точки зрения федерального законодательства и юридической науки. На основе данного анализа устанавливаются направления нормативного правового регулирования общественной безопасности, позволяющие определить границы и структуру общественной безопасности. Кроме того, рассматривается разделение полномочий в сфере обеспечения общественной безопасности между федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, которое лежит в основе определения компетенции конституционных (уставных) судов в сфере обеспечения исполнения актов нормативного правового регулирования общественной безопасности.

Ключевые слова: конституционные (уставные) суды, общественная безопасность, компетенция конституционных (уставных) судов, правовое регулирование общественной безопасности, виды общественной безопасности, вопросы обеспечения общественной безопасности.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации являются по своей правовой природе органами государственной власти, компетенция которых распространяется на правовые нормы самых разных отраслей права и правовых институтов. При этом при оценке эффективности конституционного (уставного) правосудия в системе государственной власти особое научно-практическое значение имеет определение специфики деятельности конституционных (уставных) судов как органов государственной власти, обладающих полномочиями по обеспечению безопасности, поскольку основные права и свободы чело-

века и гражданина на основании части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации могут быть ограничены в целях обеспечения безопасности государства.

В этой связи следует отметить, что согласно пункту «м» статьи 71 Конституции Российской Федерации безопасность наряду с обороной отнесена к исключительному ведению Российской Федерации и поэтому в соответствии с частью 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации подлежит нормативному правовому регулированию в Российской Федерации посредством издания федеральных законов.

Вместе с тем статья 72 Конституции Российской Федерации относит обеспечение отдельных видов безопасности, в частности обеспечение общественной безопасности, к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, тем самым допуская в соответствии с частью 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации нормативное правовое регулирование отдельных видов безопасности наряду с федеральными законами посредством законов и иных нормативных правовых актов, издаваемых субъектами Российской Федерации в соответствии с указанными федеральными законами.

Рассматривая особенности компетенции конституционных (уставных) судов, связанные с оценкой актов нормативного правового регулирования общественной безопасности, следует подчеркнуть, что федеральный закон, регулирующий отношения в сфере обеспечения общественной безопасности, до настоящего времени не принят. При этом в субъектах Российской Федерации имеют место единичные попытки принятия законов об обеспечении общественной безопасности¹, выделения в системе органов государственной власти специализированных органов обеспечения общественной безопасности², а также разработки специальных государственных программ обеспечения общественной безопасности³. Анализ данных законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, к сожалению, не позволяет сформировать ясного и точного понимания границы и структуры общественной безопасности как объекта регионального и муниципального нормативного правового регулирования.

¹ См., например, Закон Кабардино-Балкарской Республики от 17 января 2007 года № 8-РЗ «Об обеспечении общественной безопасности в Кабардино-Балкарской Республике».

² См., например, Закон Свердловской области от 23 июня 1997 года № 39-ОЗ «О Совете общественной безопасности Свердловской области», постановление Правительства Свердловской области от 9 декабря 2010 года № 1762-ПП «О Департаменте общественной безопасности Свердловской области».

³ См., например, постановление Правительства Республики Башкортостан от 31 декабря 2014 года № 670 «О государственной программе “Обеспечение общественной безопасности в Республике Башкортостан”».

Для уяснения конкретного перечня вопросов обеспечения общественной безопасности, по которым могут быть приняты законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации при отсутствии соответствующего «рамочного» федерального закона «Об общественной безопасности», в большей степени могут сегодня служить ориентирами положения Концепции общественной безопасности в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685).

Так, в соответствии с названной Концепцией в содержании деятельности по обеспечению общественной безопасности можно выделить систему политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие преступным и иным противоправным посягательствам, а также на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Речь идет о политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мерах: а) по предупреждению, выявлению и пресечению террористической и экстремистской деятельности, преступлений, связанных с коррупцией, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции, торговлей людьми, а также других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, материальные и духовные ценности общества, критически важные и (или) потенциально опасные объекты инфраструктуры Российской Федерации; б) по профилактике социальных и международных конфликтов; в) по предупреждению, ликвидации и (или) минимизации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая оказание первой помощи лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья; г) по совершенствованию государственного управления в области пожарной, химической, биологической, ядерной, радиационной, гидрометеорологической, промышленной и транспортной безопасности; д) по развитию международного сотрудничества в правоохранительной сфере, а также в области предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий¹.

Рассматривая общественную безопасность как специальную научную категорию, следует согласиться с мнением ученых-юристов о том, «что четко сформулировать определение общественной безопасности крайне сложно ввиду разнородности и трудносопоставимости подходов

¹ Пункты 4, 5 Концепции общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685).

к данной категории» [Босхамджиева 2015: 25]. В этой связи в специальной литературе имеет место множество дефиниций общественной безопасности, которые раскрывают ее в различных форматах, во многом не совпадающих с положениями Концепции общественной безопасности.

К примеру, Н.А. Босхамджиева определяет общественную безопасность как неотъемлемую часть национальной безопасности Российской Федерации, «которая представляет собой состояние защищенности материальных и духовных ценностей, составляющих основу организации социальных групп и общения людей, конституционных прав и свобод человека и гражданина, других законных интересов общества, от противоправных деяний, вредоносных явлений техногенного и природного характера, других факторов и условий, создающих угрозу данным правам и законным интересам» [Босхамджиева 2015: 58].

Б.П. Кондрашов, в свою очередь, отождествляет общественную безопасность с системой общественных отношений, урегулированных правовыми нормами в целях обеспечения безопасности личности, общественного спокойствия, благоприятных условий для труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций от угрозы, исходящей от преступных и иных противоправных деяний, нарушения порядка пользования источниками повышенной опасности, предметами и веществами, изъятыми из гражданского оборота, явлений негативного техногенного и природного характера, а также других особых обстоятельств [Кондрашов 1998: 8].

В.Н. Васин определяет общественную безопасность как «состояние обеспеченности общества мерами охраны и механизмом их реализации от преступных посягательств, антропогенных воздействий природной среды, аварий и катастроф» [Васин 1999: 84].

При этом относительно положений Концепции общественной безопасности и существующих доктринальных дефиниций общественной безопасности следует отметить, что все они могут лишь служить ориентирами, которые неоднозначно определяют границы, структуру и правовое содержание деятельности по обеспечению общественной безопасности, осуществляемой Российской Федерацией совместно с субъектами Российской Федерации, и поэтому не могут удовлетворить потребности конституционного (уставного) правосудия.

С нашей точки зрения, для наиболее полного понимания особенностей компетенции конституционных (уставных) судов в сфере обеспечения исполнения актов нормативного правового регулирования безопасности необходимо принять федеральный закон «Об общественной безопасности», в котором установить два направления нормативного правового регулирования общественной безопасности, позволяющие с

достаточной ясностью понять, каковы границы и структура общественной безопасности: 1) нормативное правовое регулирование отдельных видов (сфер) общественной безопасности; 2) нормативное правовое регулирование отдельных вопросов (направлений) обеспечения общественной безопасности.

На основании положений пунктов «б» и «д» статьи 72 Конституции Российской Федерации к компетенции конституционных (уставных) судов следует отнести оценку нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере обеспечения общественной безопасности и ее отдельных сферах, в частности в сфере экологической безопасности.

Следуя предложенному подходу, например, в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», статьей 2 Федерального закона от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», статьей 2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» представляется обоснованным рассматривать пожарную безопасность, радиационную безопасность и гидротехническую безопасность в качестве отдельных видов (сфер) обеспечения общественной безопасности, относимых к компетенции конституционных (уставных) судов. Аналогичным образом можно выделить другие сферы обеспечения общественной безопасности, относимые федеральным законодателем к компетенции конституционных (уставных) судов.

Признавая нормативное правовое регулирование отдельных вопросов (направлений) обеспечения общественной безопасности, к компетенции конституционных (уставных) судов логично отнести отношения общественной безопасности, регулируемые законами субъектов Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, принятыми по вопросам:

— правомерного использования под региональным государственным контролем (надзором) и муниципальным контролем отдельных видов техногенных и природных источников опасности физическими и юридическими лицами;

— публичного взаимодействия граждан на территории субъекта Российской Федерации и конкретных муниципальных образований, в том числе публичные мероприятия, массовое одновременное пребывание или передвижение граждан в общественных местах;

— противодействия нарушениям обязательных требований общественной безопасности на территории субъекта Российской Федерации и конкретных муниципальных образований;

— противодействия чрезвычайным и иным общественно опасным ситуациям техногенного, природного, иного рода на территории субъекта

екта Российской Федерации и конкретных муниципальных образований.

В целях уяснения особенностей компетенции конституционных (уставных) судов следует отметить, что иными нормативными правовыми актами, принимаемыми субъектом Российской Федерации по обозначенным выше вопросам обеспечения безопасности, являются акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и акты представительного органа муниципального образования, предусмотренные действующим федеральным законодательством¹, в которых могут быть установлены отдельные обязательные требования безопасности, адресованные физическим и юридическим лицам, а также отдельные особенности административно-правового статуса органов исполнительной власти и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, наделяемых полномочиями по обеспечению безопасности.

Конкретное содержание перечисленных вопросов (направлений) обеспечения общественной безопасности раскрывается либо в специальных «рамочных» федеральных законах по тому или иному направлению обеспечения общественной безопасности,² либо в федеральных законах о делегировании государственных полномочий путем разграничения или передачи Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации отдельных полномочий по обеспечению общественной безопасности соответствующим органам государственной власти субъекта Российской Федерации и органам местного самоуправления. В настоящее время общий порядок разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации по отдельным вопросам (направлениям) обеспечения общественной безопасности определен в главе IV.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Порядок наделения органов местного самоуправления полномочиями Российской Федерации или субъекта Российской Федерации по отдельным вопросам (направлениям) обеспечения общественной безопасности регламентирован главой 4 Федерального закона

¹ Статья 12 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

² См., например, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» и др.

от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В практике законодательства субъектов Российской Федерации для органов местного самоуправления в области обеспечения общественной безопасности характерно наделение отдельными государственными полномочиями по делам об административных правонарушениях¹, предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных².

Примером выделения вопросов (направлений) обеспечения общественной безопасности, относимых к совместному нормативному правовому регулированию Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и поэтому относимых к предмету конституционного (уставного) правосудия, является статья 18 Федерального закона «О пожарной безопасности». В частности, в данной статье органам государственной власти субъекта Российской Федерации предоставляется право утверждать перечни организаций, в которых в обязательном порядке создается пожарная охрана, содержащаяся за счет средств субъектов Российской Федерации. В соответствии со статьей 19 Федерального закона «О пожарной безопасности» органы местного самоуправления в области обеспечения общественной безопасности вправе принимать нормативные муниципальные акты по вопросам организационно-правового, финансового, материально-технического обеспечения первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселений, городских округов, внутригородских районов. К примеру, в области охраны окружающей среды органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие дополнительные экологические требования охраны атмосферного воздуха, принимать собственные нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения³ и т.д. В пределах своих полномочий органы местного самоуправления могут

¹ См., например, Закон Республики Саха (Якутия) от 26 мая 2010 года № 567-IV «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями по созданию административных комиссий и определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях».

² См., например, Закон Республики Татарстан от 13 января 2012 года № 9-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями Республики Татарстан в сфере организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных».

³ См. статью 2 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ.

принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения, возникающие в связи с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций¹, издавать нормативные муниципальные правовые акты, регулирующие лесные отношения².

Анализируя ряд действующих законов субъектов Российской Федерации о наделении государственными полномочиями органов местного самоуправления, можно назвать наиболее типичные вопросы (направления) обеспечения общественной безопасности, отнесенные к нормативному правовому регулированию муниципальных образований и, следовательно, к компетенции конституционных (уставных) судов:

— организация проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных;

— организация проведения мероприятий по обустройству, содержанию, строительству и консервации скотомогильников (биотермических ям)³;

— организация проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных⁴;

— создание и обеспечение деятельности административных комиссий муниципальных образований, определение перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации⁵.

¹ См. статью 2 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 23 июня 2016 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

² См. статью 2 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ.

³ См., например, статью 1 Закона Республики Башкортостан от 28 декабря 2005 г. № 260-з «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан».

⁴ См., например, статью 1 Закона Республики Татарстан от 13 января 2012 года № 9-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями Республики Татарстан в сфере организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных».

⁵ См., например, Закон Свердловской области от 27 декабря 2010 года № 116-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законом Свердловской области».

На основании проведенного анализа представляется необходимым с учетом положений статей 71, 72 и 55 Конституции Российской Федерации разработать специальную правовую дефиницию безопасности, позволяющую в практике конституционного (уставного) правосудия однозначно определять границы и структуру сферы административно-правового регулирования безопасности.

Литература

Босхамджиева Н.А. Административно-правовые основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации. — М.: Юнити-Дана, 2015. — 248 с.

Васин В.Н. Право на общественную безопасность.— М.: ЮИ МВД России, 1999. — 172 с.

Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения.— М.: Юрист, 1998. — 296 с.

К ВОПРОСУ О СОЗДАНИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Еникеев Зуфар Иргалиевич, *Председатель Конституционного Суда
Республики Башкортостан, доктор юридических наук*

В статье на примере конституционно-правовой практики федеративных государств — ФРГ и США, а также государств-членов Европейского Союза и Совета Европы рассматривается практическое воплощение федеративного государственного устройства на основе принципа субсидиарности и соподчинения в системе государственных (федеральных и региональных) органов власти; на основе позитивной динамики в федерализации перечисленных государств, а также с учетом мнения ведущих ученых — государствоведов и правоведов — делается вывод о том, что отсутствие конституционных и уставных судов в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации негативно сказывается на становлении правового государства на федеральном и региональном уровнях.

Ключевые слова: федеративное государственное устройство, система субсидиарно-структурированного управления в федеративных государствах (межгосударственных объединениях), правовое государство, конституционный контроль, конституционный и уставный суд субъекта Российской Федерации.

I. Вопрос о создании конституционных судов в субъектах Российской Федерации, на мой взгляд, необходимо увязать с положением части 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации, которая признает республику хотя бы в скобках государством. Если обратиться к истории становления республик в составе Советского и Российского государства, автономные республики впервые были признаны государством после принятия Конституции СССР 1937 года они имели атрибуты государственности (конституция, герб, флаг, законодательную и исполнительную власть в лице верховного Совета и совета министров АССР), но, несмотря на это, они оставались квазигосударственными образованиями, частью сложившейся на тот период административно-командной системы.

В тот период, когда все общественно-политические, в том числе юри-

дические, науки были полностью идеологизированы, учение о правовом государстве вполне естественно считалось буржуазным, следовательно, вредным, подрывающим основы социалистического государства.

Впервые о правовом государстве начали говорить в конце 80-х годов [Алексеев 1988; Батурин 1989; Социалистическое 1990; Кудрявцев 1989: 200]. И речь шла о социалистическом правовом государстве. Конечно, в той матричной системе советской мнимой федерации, когда субъекты Союза ССР были ранжированы на союзные, а последние, в свою очередь, например, РСФСР — на автономные, какие-либо исследования о природе автономной республики в контексте правового государства не проводились.

II. Только с принятием Конституции Российской Федерации в 1993 году, где в статье первой определено, что Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, учение о правовом государстве активно стало развиваться отечественными правоведами [Раянов 1994: 118; Правовое 2007: 208; Раянов. 2012: 175; Теория 2014: 272; Гражданское 2015: 320]. Хотя это же положение с учетом унитарной формы государственности воспроизведено в конституциях республик в составе Российской Федерации, за исключением Калмыкии, Карелии, Хакасии, Чувашии (в преамбулах Конституций Республики Алтай говорится о решимости создания правового и социального государства, Мордовии написано о поддержании принципов демократического, правового общества), однако, научных исследований в данном направлении на уровне субъектов пока не имеется.

III. Современная правовая наука богата определениями понятия правового государства, краткими и подробными в формальном и материальном смысле. К примеру, по мнению В.Д. Перевалова, правовое государство — такое государство, построение и деятельность которого основывается на принципах приоритета права, правовой защищенности человека и гражданина, единства права и закона, правового разграничения деятельности различных ветвей государственной власти [Перевалов 2012: 415].

Ф.М. Раянов, который посвятил немало работ проблемам правового государства, выделяет англо-американскую и романо-германскую модели государства. Если по первой — общество со своей конституцией ограничивает государственную власть, то по второй — конституция исходит от государства, и адресуется всему обществу [Раянов 2015: 184].

Заметим, что в последнее время романо-германская модель трансформируется в сторону англосаксонской. Это заметно из анализа немецких (германских) конституций. Так, в преамбуле действующей Конституции ФРГ подчеркивается, что «немецкий народ в силу своей

учредительской власти дал себе настоящий Основной закон», а в части 2 статьи 20 говорится, что «вся государственная власть исходит от народа. Она осуществляется народом путем выборов и голосований и через посредство специальных органов законодательства, исполнительной власти и правосудия». Безусловно, вне всякого сомнения, на конституционно-правовое развитие субъектов (земель) ФРГ существенное влияние оказала англо-американская послевоенная оккупация. Известно, Конституционный Суд земли Саксония был образован после Второй мировой войны американскими специалистами.

IV. Обращение к конституционно-правовой практике современных федеративных государств (РФ, США, ФРГ) показывает, что их субъекты обладают конституционной автономией. Конституции субъектов ограничивают власть на своем уровне и учреждают систему органов государственной власти, легитимизируют их.

В силу действия принципа вертикального разделения государственной власти в федеративных государствах, в том числе и в Российской Федерации, сосуществуют самостоятельные конституционные пространства федерации и ее субъектов. Уровень самостоятельности субъектов федеративных государств определяется историческими традициями государственного строительства, политическими, социальными, экономическими условиями становления федерации. К примеру, хотя государства (штаты) США не обладают правом сепарации, тем не менее некоторые из них характеризуются как свободные, суверенные и независимые республики (например, штат Массачусетс). Как известно, США образовались в результате договора 13 штатов, и первоначально государство носило конфедеративный характер. Колонизация американского континента происходила в основном англоязычными эмигрантами. Поэтому федерализм в США, в отличие от СССР и Российской Федерации, никогда не рассматривается как способ решения национального вопроса. Как верно отмечает М.В. Баглай: «Он выступает в роли рациональной демократической децентрализации власти, т.е. в качестве способа ее приближения к народу» [Баглай 2004: 832].

Как известно, разрозненные германские государства были объединены в Германскую империю канцлером Бисмарком в 1871 году после войны с Францией. В настоящее время ФРГ состоит из 16 земель, которые являются «государствами». Все субъекты ФРГ имеют свою государственную историю. К примеру, Королевство Саксония вошло в состав Германской империи в 1870 году и оставалось монархией до 1918 года и ныне именуется как Свободное государство Саксония.

Статья 28 Конституции ФРГ гласит, что конституционный строй в земле должен соответствовать принципам республиканского демократического социального правового государства в духе Конституции ФРГ.

В целом в государственном строительстве Германии реализованы идеи и взгляды великого немецкого философа Гегеля, который считал, что в современных больших государствах невозможна реализация идеала, согласно которому каждый свободный человек участвует в обсуждении и определении всех государственных дел. По Гегелю: «Центральной государственной власти надлежит предоставить подданным свободу во всем» [Гегель 1978: 85—86]. Если экстраполировать мысли Гегеля на современные реалии, реализация принципов федеративного государства возможна при федеративном устройстве государства.

Немецкие исследователи (например, Ганс Кельзен) считают, что идея федерализма дает мощный импульс развитию конституционного правосудия [Кровельщикова 2004]. В настоящее время, за исключением земли Шлезвиг-Гольштейн, во всех остальных землях образованы конституционные суды [Урбаева 2016: 524—527].

В то же время следует отметить, что научным сообществом, несмотря на множество работ на эту тему, так и не выработано четкое определение, что такое федерализм. Хотя, на мой взгляд, в этом нет необходимости. Каждое федеративное государство идет своим путем, и мерилом правильного пути является стабильное развитие этого государства. Так, например, проверку временем не выдержали федеративные государства: Советский Союз и Югославия. По данному вопросу следует обратиться к позиции стран Европейского Союза на эту проблему, которые разработали Европейскую Хартию о региональном самоуправлении (автономии). В данной Хартии подчеркивается, что право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к общим для всех государств-членов Совета Европы демократическим принципам и в этом плане регион является адекватным уровнем власти для осуществления этого права [Резолюция № 52 1997].

Хартия определяет региональное самоуправление как право и способность самых крупных территориальных образований внутри каждого государства, имеющих выборные органы и находящихся в административном плане между центральным правительством и местными органами власти, пользующихся либо прерогативами самоорганизации, либо прерогативами, обычно ассоциируемыми с центральной властью, брать под свою собственную ответственность в интересах своего населения ведение существенной части государственных дел в соответствии с принятым принципом субсидиарности. Содержание данного принципа определено в Резолюции (1997) «О федерализме, регионализации, местном самоуправлении и национальных меньшинствах», принятой Конгрессом местных и региональных властей Европы — в дальнейшем КМРВЕ. Он означает, что «осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы вла-

сти, наиболее близкие к гражданам. Предоставление каких-либо из этих полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и природы поставленной задачи, а также требований эффективности экономики» [Резолюция № 52 1997]. Отметим, что реализация идеи субсидиарности прежде всего проявляется в демократическом устройстве государства. В структурированном на основе субсидиарности государственном управлении создается такая соподчиненная система государственных органов, при которой каждая управленческая структура имеет властные полномочия, делающие ее независимой от вышестоящих государственных образований. Обществу и государству дается право вмешиваться лишь в том случае, если индивидум или небольшие сообщества не могут больше или не в состоянии на их уровне выполнить те или иные задачи. В таких случаях находящиеся внизу структуры могут претендовать на помощь со стороны более крупного структурного объединения или государства. За государством же остаются функции, регламентирующие общегосударственную деятельность, и те, которые не могут входить в компетенцию органов более низкого уровня. Такая логика соподчинения государственных органов снизу вверх и сверху вниз закладывает в себе систему субсидиарно-структурированного управления.

Система, встроена в такой функциональной зависимости, создает прочную предпосылку для федеративного государственного устройства. Хорошо функционирующая федерация — это субсидиарное воплощение идеи в отношениях между государством и его составляющими (землями, штатами, кантонами). В целях эффективной реализации своих полномочий Хартия обязывает регионы иметь представительную ассамблею, избираемую путем свободных и прямых выборов тайным голосованием на основе всеобщего избирательного права; исполнительный орган и собственную систему администрации, свои собственные органы и свой собственный штат служащих. При этом регионам дано право свободно определять внутреннюю структуру своей административной системы и своих органов (ст. 13 Хартии). Система финансирования регионов обеспечивается за счет поступлений как от общегосударственных, так и от региональных налогов и сборов. Главное заключается в том, что регионы должны иметь достаточные финансовые средства, позволяющие им проведение собственной политической линии и осуществление своих полномочий (ст. 14 Хартии).

В целом Хартия предоставляет довольно большие полномочия регионам. Так, на основании статьи 8 европейские регионы вправе вести деятельность по межрегиональному и трансграничному сотрудничеству и в соответствии с общегосударственными и международными нормами учреждать у себя совместные органы совещательного и/или исполнительного характера. Это обстоятельство, по мнению Институ-

та законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, приводит к передаче ряда полномочий, которые обычно относятся к компетенции суверенного государства, регионам [Заключение № 01-16/30 1997]. Данная норма принята, и в соответствии с ней некоторые субъекты Российской Федерации вправе создать межгосударственные трансграничные экологические регионы.

Таким образом, Хартия направлена на федерализацию стран-членов Совета Европы. В употребляемом в ней понятии «регион» в наших условиях понимается субъект Российской Федерации. В частности, на это обстоятельство указывается в заключении Министерства юстиции Российской Федерации к проекту регионального самоуправления Европейской Хартии. Более того, по мнению министерств, эта Хартия дает больше полномочий европейским регионам, нежели Конституция Российской Федерации своим субъектам. Так, данное министерство считает, что пункт 2 статьи 19 Хартии ограничивает возможность контроля за законодательством субъекта федерации со стороны центральных властей, и это обстоятельство ставит под сомнение целостность единого правового пространства Российской Федерации [Заключение № 3.6-24/233 1997]. Отметим, что сепаратизм регионов, как правило, подпитывается унификацией законодательства и унитаризацией государства.

В рассматриваемом пункте статьи 19 Хартии говорится о том, что при возникновении коллизий правомочий между федеральным центром и субъектами в случае отсутствия четкого ответа в действующем праве решения принимаются в соответствии с принципом субсидиарности.

Таким образом, структуры Совета Европы эффективное решение социальных, экономических и других проблем видят также в регионализации и федерализации Европы и развитии демократии на местном и региональном уровнях с внедрением принципа субсидиарности в странах-членах Совета Европы. Следовательно, интеграция в европейское сообщество и рецепция в национальную правовую систему основных институтов европейского права дадут условия для устойчивого развития России как демократического, правового, федеративного и социального государства.

На основании вышесказанного следуют два вывода:

1) в республиках, поскольку они признаются государством в составе Российской Федерации, в целях реализации принципа правового государства, конечно, следует создать свои конституционные суды;

2) области и края, хотя они не определены в Конституции Российской Федерации как государства, тем не менее они наравне с республиками являются равноправными субъектами Российской Федерации (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ). Таким образом, они имеют государственно-подобный характер, и их устав выступает в качестве основного, выс-

шего по своему значению, организующего элемента в системе правовых норм.

Однако, за исключением Свердловской и Калининградской областей, уставные суды в других областях и краях Российской Федерации не созданы, что является сдерживающим фактором по становлению правового государства в целом в Российской Федерации. Этого требует и федеративный характер нашего государства.

В целом следует согласиться с мнением испанского исследователя Д. Валадеса, который считает, что демократическая природа конституционного государства является выражением смысла и содержания правового государства [Валадес 2009: 8—9].

Без конституционного контроля невозможна реализация принципов правового государства как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Литература

Алексеев С.С. Правовое государство — судьба социализма.— М., Юрид. лит.-ра, 1988.

Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран: // Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр.РАН, проф. М. В. Баглая, д-ра юрид. н., проф. Ю. И. Лейбо и д-ра юрид. н., проф. Л. М. Энтина. — М.: Норма, 2004. — 832 с.

Батурин Ю.М., Лившиц Р.З. Социалистическое правовое государство: от идеи к осуществлению. — М., 1989 г.; Социалистическое правовое государство: концепция и пути развития. — М., 1990 г.

Валадес Д. Конституционные проблемы правового государства. — М.: Идея-Пресс, 2009. — С. 8—9.

Гегель. Политические произведения.— М.: Наука, 1978.— С. 85, 86.

Заключение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации № 01-16/30 от 23 мая 1997 г. // Текущий архив Представительства Российской Федерации в Совете Европы. — Страсбург.

Заключение на проект Европейской Хартии регионального самоуправления Министерства юстиции Российской Федерации от 12 мая 1997 г. № 3.6-24/233 // Текущий архив Представительства Российской Федерации в Совете Европы.— Страсбург.

Кровельщикова В.В. Конституционные суды земель Германии.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Томский государственный университет.— Томск, 2004.

Кудрявцев В.Н., Лукашева Е.А. Социалистическое правовое государство // Социалистическое правовое государство. Проблемы и суждения.— М., Изд-во ИГиП АН СССР.— 1989. — 200 с.

Перевалов В.Д. Теория государства и права: учебник для бакалавров / В.Д. Перевалов. — 2-е изд. — М.: Юрайт, 2012. — 415 с.

Раянов Ф.М. Введение в правовое государство. — Уфа: БашГУ, 1994. — 118 с.

Раянов Ф.М. Правовое государство — судьба России. — Уфа, 2007. — 208 с.

Раянов Ф.М. Правовое государство и современный мир. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2012. — 175 с.

Раянов Ф.М. Теория правового государства. — М.: Юрлитинформ, 2014. — 272 с.

Раянов Ф.М. Гражданское общество и правовое государство: проблемы понимания и соотношения. — М.: Юрлитинформ, 2015. — 320 с.

Раянов Ф.М. Гражданское общество и правовое государство: проблемы понимания и соотношения. — М.: Юрлитинформ, 2015. — 184 с.

Резолюция 52 (1997) «О федерализме регионализме, местном самоуправлении и национальных меньшинствах» // Принята Конгрессом Местных и Региональных Властей в Европе 03.06.1997 // <https://rm.coe.int/168071a062> (дата обращения: 05.07.2017).

Урбаева А.П. Порядок формирования конституционных судов федеральных земель ФРГ // Молодой ученый — 2016. — № 5. — С. 524—527.

ФЕДЕРАТИВНЫЕ АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (на примере Тверской области)

Крусс Владимир Иванович, *заведующий кафедрой Тверского государственного университета, доктор юридических наук;*

Вихрова Виктория Андреевна, *магистрант Тверского государственного университета*

В статье поднимаются вопросы конкретизации правовых статусов особо охраняемых природных территорий в субъектах Российской Федерации. Анализируются требования и оцениваются перспективы конституционализации правовых режимов таких объектов. Особое внимание уделяется правоустанавливающим положениям Конституционного Суда Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, конституционализация, особо охраняемые природные территории, субъекты Российской Федерации.

Экологические угрозы и вызовы обоснованно относят к числу знаков маркировки нашего времени. Едва ли не каждый день дает новые примеры того, к каким непредсказуемым разрушительным последствиям, климатическим катаклизмам ведут непродуманная вырубка и деградация лесов, экстенсивная разработка недр, техногенное загрязнение атмосферы, поверхностных и подземных вод, браконьерство, непрерывное истребление видов животных и растений. Антропогенное воздействие, продукты и накапливавшиеся десятилетиями отходы экономической деятельности, уничтожая природу, бумерангом возвращаются к нам. Подлинно цивилизованная взаимосвязь человека и природы должна быть симбиотической, а не паразитической, детерминированной «философией» потребления. Право XXI века не может оставаться безучастным к налаживанию такой связи и утверждению жизненно необходимой формы «сотрудничества» человека и природы. Касается это как мира в целом, так и России, и, в частности, Тверской области как субъекта Российской Федерации (далее — субъект РФ).

Для характеристики обозначенного выше «сотрудничества», на наш взгляд, уместно использование понятий «конституционное» и «конституционно-правовое». Актуальное экологическое взаимодействие предполагает осуществление надлежащей и, значит, — конституционно-правовой охраны окружающей среды, эффективного конституционно-правового регулирования отношений по рациональному использованию природных ресурсов, создание и «настройку» конституционно-правового механизма противодействия экологическим угрозам. Заметим, что в данном случае мы используем предикат «конституционный» не в формальном, а существенном значении соответствующего качества правовых явлений, исходя из представления об их идентичности, раскрытой и обеспечиваемой на основе конституционного понимания. Достоверно конституционное содержание экологическая правовая политика и практика получают только в контексте конституционализации национальной правовой системы Российской Федерации, включая ее субфедеральный уровень [Крусс 2017: 43—45, 146—150].

В России 2017 год объявлен Годом экологии [Указ Президента Российской Федерации от 5 января 2016 г. № 7] и Годом особо охраняемых природных территорий [Указ Президента Российской Федерации от 1 августа 2015 г. № 392]. Отдельное внимание в рамках определяемых этими актами задач уделяется вопросам особо охраняемых природных территорий. Проблемы сохранения таких природных комплексов и их компонентов в естественном состоянии, их восстановления, поддержания экологического баланса, определения границ,— требуют незамедлительного решения. В данной работе мы ставим целью анализ субфедеральных элементов (блоков) правовых механизмов особо охраняемых природных территорий, представленных в законодательстве Тверской области. Под соответствующим механизмом мы будем понимать взятые в единстве правовые средства, при помощи которых обеспечивается результативное целенаправленное воздействие на общественные отношения [Заславская], а под «региональным» законодательством — законодательство в широком смысле, включая не только законы, но и подзаконные, а также иные нормативные правовые акты [Злобин, Рысина 2009: 219—222] субфедерального уровня.

Правовая система России имеет двухуровневое федеративное строение, при котором субфедеральная вариативность особенного не может входить в противоречие с конституционным единством в части признания и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также конституционных обязанностей каждого (ст. ст. 1, 2, 6 (ч. 2), 17—19 Конституции РФ). Конституционно-правовая природа Российской Федерации соотносится с объективно неделимой экологической средой жизнедеятельности российского народа. Тем самым, говоря о законодательстве

Тверской области, мы подразумеваем субфедеральный компонент единой конституционно-правовой системы.

Конституционные положения и ценности формируют «каркас» механизма противодействия экологическим вызовам современности, определяют вектор развития права и профильного законодательства. Установление правовых режимов ООПТ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ (п. «в», «д» и «к» ч. 1 Конституции РФ). Достичь федеративной согласованности содержания и результатов такой деятельности представляется возможным только в формате конституционализации, единственным непрерываемо легитимным субъектом которой является Конституционный Суд Российской Федерации, что не только не исключает, но и предполагает деятельное соучастие в этом процессе широкого круга уполномоченных лиц, в том числе на субфедеральном уровне [Крусс 2017: 146—150].

На федеральном уровне ключевую роль в регулировании отношений, связанных с ООПТ, играют Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (далее — Земельный кодекс РФ), а также Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее — ФЗ об ООПТ).

Земельный кодекс Российской Федерации, как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации, исходит из того, что земля является особого рода товаром, недвижимостью, а значит, в регулировании земельных отношений должны гармонично взаимодействовать нормы земельного и гражданского законодательства [Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2015 г. № 2742-О]. В частности, законоположения, устанавливающие запрет на приватизацию земельных участков в границах государственных заповедников и национальных парков, являются конституционными, поскольку они направлены на сохранение и развитие земель ООПТ как важнейшего компонента окружающей среды [Определение Конституционного Суда РФ от 21 ноября 2013 г. № 1767-О].

ФЗ об ООПТ акцентирует экологические приоритеты. В этом контексте основной задачей государства является разрешение экологических и экономических конфликтов и обеспечение баланса публичных и частных интересов, с тем чтобы в условиях экономического развития деятельность хозяйствующих субъектов имела экологически совместимый характер [Определение Конституционного Суда РФ от 30 сентября 2010 г. № 1421-О-О]. Исходя из приведенной установки, ФЗ об ООПТ регулирует вопросы создания и управления ООПТ, установления их категорий и режимов охраны.

Конституционный стандарт субфедерального законотворчества предполагает две формы выработки правовых норм, равно актуальных

и для экологического направления: 1) в рамках общего дозволения (так называемое «опережающее нормотворчество») и 2) прямая реализация субъектом РФ нормотворческих полномочий (прав или обязанностей) по вопросам, указанным в федеральном законодательстве (или «делегированное регулирование») [Болтанова]. Как правило, субъектами РФ избирается второй путь.

В частности, ФЗ об ООПТ прямо относит к региональному уровню установление иных категорий особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, помимо перечисленных в данном Законе (ч. 3 ст. 2); принятие решений о создании ООПТ регионального значения, изменения режима их правовой охраны при условии согласования с рядом федеральных органов власти (ч. 6 ст. 2); принятие решений о создании охранных зон и об установлении их границ (ч. 11 ст. 2); утверждение положений о природных парках (ч. 4 ст. 18), управление природными парками (ч. 1 ст. 20), государственными природными заказниками регионального значения (ч. 6 ст. 22), дендрологическими парками и ботаническими садами регионального значения (ч. 3 ст. 28); определение задач и особенностей режима особой охраны государственных природных заказников регионального значения (ч. 3 ст. 24); оформление различных документов исполнительными органами государственной власти субъектов РФ (ч. 3 ст. 26).

Уполномоченные органы государственной власти субъектов РФ (и их должностные лица) осуществляют на особо охраняемых природных территориях регионального значения государственный надзор в области охраны и использования ООПТ и охрану их территорий (ч. ч. 3 и 5 ст. 33, ч. 1 ст. 35). Кроме того, в ФЗ об ООПТ имеется ссылка на бюджетные обязательства регионов: субъекты РФ вправе осуществлять финансирование исполнения расходных обязательств Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий, связанных с созданием и развитием ООПТ федерального значения, из бюджетов субъектов РФ в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (ч. 7 ст. 2); расходы собственников, владельцев и пользователей земельных участков на обеспечение установленного режима особой охраны памятников природы федерального или регионального значения возмещаются за счет средств соответственно федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, а также средств внебюджетных фондов (ч. 3 ст. 27). Заметим также, что согласно статье 2.1 полномочия федеральных органов исполнительной власти в области организации и функционирования ООПТ могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ постановлениями Правительства Российской Федерации.

Между тем, ФЗ об ООПТ не содержит положений, связанных с

упразднением ООПТ, изменения их границ, площади, категории и режима охраны, функционального зонирования, несмотря на то, что ООПТ активно изменяются по своим характеристикам и такие механизмы объективно необходимы. В литературе признают «колоссальное значение» возможности установления оснований и порядка изменения ООПТ регионального значения субъектами РФ в рамках их компетенции, которой субъекты РФ не всегда пользуются надлежащим образом. Ситуация осложняется и существованием коллизии федеральных законов в части определения компетенции органов государственной власти субъектов РФ [Грипп, Яхина 2017: 77—79].

В рамках общей федеративной модели в Тверской области принят Закон Тверской области от 08.12.2010 № 108-ЗО «Об особо охраняемых природных территориях в Тверской области» (далее — Закон ТО), который призван урегулировать основные вопросы, отнесенные ФЗ об ООПТ к полномочиям субъектов РФ.

Пользуясь правом введения иных категорий ООПТ, Тверская область установила три категории ООПТ местного значения: охраняемые садово-парковые территории, охраняемые природно-ландшафтные территории, охраняемые территории, занятые особыми деревьями. В Законе ТО конкретизированы профильные полномочия Законодательного собрания, Губернатора и исполнительных органов государственной власти Тверской области. При этом полномочия законодательного органа сформулированы как «иные полномочия в сфере создания и обеспечения охраны особо охраняемых природных территорий, установленные в соответствии с законодательством», в то время как полномочия исполнительных органов описаны более подробно. Закон ТО устанавливает основания упразднения ООПТ, хотя ФЗ об ООПТ такого не предусматривает, используя обобщенную формулировку «утверждение положений об ООПТ»; об упразднении же в нем говорится только применительно к отдельным категориям ООПТ. Закон ТО содержит, кроме того, упоминания о ведении государственных кадастров ООПТ регионального и местного значения; об обеспечении проведения комплексного экологического обследования территории, которой предполагается присвоить статус ООПТ регионального значения. В целом же, кроме обозначенных юридико-технических погрешностей, Закон ТО можно признать соответствующим требованию конституционного единства федерального и субфедерального компонентов законодательства об ООПТ.

Конституцией Российской Федерации закреплены право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42) и обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58), которые необходимо воспринимать в единстве с провозглашенными в Преамбуле целью обеспечения благополучия нынешнего

и будущих поколений и ответственностью перед ними. При регулировании отношений, связанных с ООПТ, субъекты РФ осуществляют также свои полномочия в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Это обуславливает необходимость строгой выверки нормативно-правовых конструкций с целью недопущения нарушений прав и свобод, в том числе на подзаконном уровне субфедерального регулирования.

В Законе ТО в этой связи содержатся отсылки к актам Правительства Тверской области, а также к ведомственным нормативным актам. Подзаконное (ведомственное) регулирование нередко затрагивает экономические интересы субъектов, хозяйствующих на ООПТ. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, специфика правового режима земельных участков ООПТ складывается под воздействием системы природоохранных предписаний, запретов, определяющих пределы оборотоспособности и допустимые способы эксплуатации этих объектов гражданских прав [Определения Конституционного Суда РФ от 21 ноября 2013 г. № 1767-О; от 8 декабря 2015 г. № 2742-О]. Приоритетами здесь выступают предотвращение и снижение негативного воздействия на среду ООПТ; восстановление нарушенной экологии; развитие системы экологического мониторинга.

Отдельного внимания в этой связи заслуживает назначение субфедерального правового регулирования экологических отношений. Такое регулирование не должно быть калькированным, полностью или большей частью воспроизводящим нормы федерального законодательства. В основе законодательства субъекта РФ должен лежать принцип учета природно-географических, климатических, экономических и иных особенностей региона, оно должно обеспечивать эффективное и экологически безопасное развитие территории. На подзаконном уровне в Тверской области указанные специфика и цели достоверно учтены и выражены, на наш взгляд, лишь в Положениях об ООПТ, в которых назначение, профиль, физико-географические и биологические особенности конкретных ООПТ соотнесены с особенностями нормативных режимов их охраны и рационального использования, включая дозволения и запреты для хозяйствующих субъектов. Приняты такие Положения только по незначительному кругу ООПТ, а задаваемые ими правовые режимы, включая возможности хозяйственной деятельности, заметно различаются в зависимости от категорий ООПТ.

Создание ООПТ может происходить как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков, с ограничением имущества в гражданском обороте или без такового. Российские граждане не могут быть полностью лишены доступа к ООПТ, возможности пользоваться их природной средой. В этой связи вопро-

сы конституционности положений, затрагивающих соответствующие права, не раз становились предметом анализа Конституционного Суда Российской Федерации. При этом Суд последовательно указывает на необходимость предупреждать возможное негативное влияние действий посторонних лиц на ООПТ, как особо ценных природных объектов и объектов национального достояния [Определение Конституционного Суда РФ от 5 октября 2011 г. № 1419-О-О], обеспечивать баланс общественных и частных интересов [Определение Конституционного Суда РФ от 30 сентября 2010 г. № 1421-О-О], стремиться к тому, чтобы деятельность хозяйствующих субъектов имела экологически совместимый характер [Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2015 г. № 2742-О].

На наш взгляд, именно ООПТ являются тем экологическим каркасом Тверской области, который призван сохранить экологическое равновесие и обеспечить устойчивое развитие природных экосистем на ее территории. В заключение еще раз подчеркнем, что правовые режимы ООПТ, как имеющих повышенную публичную значимость в силу исключительности и невосполнимости природных богатств, имеющихся в их границах [Определение Конституционного Суда РФ от 16 февраля 2006 г. № 49-О], предполагают федеративную конституционализацию. Субъекты РФ должны осознанно и ответственно подходить к решению задач своего участия в таком процессе, исходя из «необходимости решения социально-экономических задач, сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности» [Постановление Конституционного Суда РФ от 25 октября 2016 г. № 21-П]. Содействовать адекватному укоренению таких представлений в практике публичного властвования — актуальная задача науки права как участника конституционализации.

Литература

Постановление Конституционного Суда РФ от 25 октября 2016 г. № 21-П // СЗ РФ. — 2016. — № 45. — Ч. II. — Ст. 6324.

Определение Конституционного Суда РФ от 16 февраля 2006 г. № 49-О // СПС КонсультантПлюс.

Определение Конституционного Суда РФ от 30 сентября 2010 г. № 1421-О-О // ВКС РФ. — 2011. — № 2.

Определение Конституционного Суда РФ от 5 октября 2011 г. № 1419-О-О // СПС КонсультантПлюс.

Определение Конституционного Суда РФ от 21 ноября 2013 г. № 1767-О // СПС КонсультантПлюс.

Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2015 г. № 2742-О // СПС КонсультантПлюс.

Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (в действующей ред.) // СЗ РФ.— 1995.— № 12.— Ст. 1024.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в действующей ред.) // СЗ РФ.— 2001.— № 44.— Ст. 4147.

Указ Президента Российской Федерации от 5 января 2016 г. № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии» // СЗ РФ.— 2016.— № 2.— Ч. I.— Ст. 321.

Указ Президента Российской Федерации от 1 августа 2015 г. № 392 «О проведении в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий» // СЗ РФ.— 2015.— № 31.— Ст. 4670.

Закон Тверской области от 08.12.2010 № 108-ЗО «Об особо охраняемых природных территориях в Тверской области» (в действующей ред.) // Тверские ведомости.— 2010.— № 49.

Болтанова Е.С. Место законодательства субъектов Российской Федерации в системе земельного законодательства // СПС КонсультантПлюс.

Грипп Э.Х., Яхина Х. Проблемные аспекты правового регулирования статуса особо охраняемых природных территорий регионального значения // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 68-й годовщине со дня принятия Всеобщей декларации прав человека, г. Уфа, 8 декабря 2016 года: в 5 ч. / Под общ. ред. Р.В. Нигматуллина. — Уфа, 2017.— Ч. I.— С. 74—80.

Заславская Н.М. Механизм правового регулирования отношений в сфере экологической политики // СПС КонсультантПлюс.

Злобин А.В., Рысина Е.П. Законы и подзаконные акты в системе нормативных правовых актов Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. — 2009. — № 3. — С. 219—222.

Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории. — М.: Норма; ИНФРА-М, 2017. — 240 с.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП РАВЕНСТВА ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ В КОНСТИТУЦИОННОМ (УСТАВНОМ) ПРАВОСУДИИ (на примере Конституционного Суда Республики Башкортостан)

Крылов Владимир Михайлович, судья Конституционного Суда Республики Башкортостан, кандидат юридических наук

В статье показано становление, развитие и исторические особенности появления конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина в Республике Башкортостан; на примерах итоговых решений и деятельности Конституционного Суда Республики Башкортостан за истекший 20-летний период проанализировано практическое применение этого принципа в конституционном правосудии; делается вывод о необходимости выполнения положений статьи 19 Конституции Российской Федерации о гарантиях государства равенства прав и свобод человека и гражданина перед законом и судом независимо от места их проживания.

Ключевые слова: права и свободы человека и гражданина, равенство, Конституция Республики Башкортостан, Конституционный Суд Республики Башкортостан, конституционное правосудие.

«Права человека — это субъективные права, выражающие не потенциальные, а реальные возможности индивида, закрепленные в конституциях, международно-правовых актах и законах» [Нерсесянц 1999: 229].

Конституционные положения о равенстве прав и свобод гражданина и человека обладают универсальным и всеобъемлющим характером, поскольку распространяются на систему правового регулирования, включающую многие отрасли права. «Регулирование социальных отношений на основе права как нормы свободы, предполагающее применение масштабов равенства или справедливости, резюмируется в наиболее обобщающем принципе такого регулирования, а именно в верховенстве права. Право как норма свободы, как масштаб равенства и справедливости в политическом сообществе является сущностным содержанием закона. Закон есть наиболее цивилизованная форма права. Право возводится в форму закона... При отступлениях от требований равенства и справедливости расшатывается предназначение закона как адекватной формы права» [Зорькин 2011: 10—11].

Закрепленные в статьях 19 Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Башкортостан положения о равенстве прав и свобод личности относятся к основным и главным элементам правового государства и согласуются с такими международно-правовыми нормами, как статья 7 Всеобщей декларации прав человека; статья 14 и часть 2 статьи 20 Международного пакта от 16 декабря 1966 года о гражданских и политических правах; статья 2 Международного пакта от 16 декабря 1966 года об экономических, социальных и культурных правах; статья 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В Республике Башкортостан при разработке уже первых конституционных актов уделялось внимание вопросам равенства прав и свобод человека и гражданина. В проекте Конституции Автономной Башкирской Социалистической Советской Республики от 26 февраля 1925 года, разработанном Народным комиссариатом юстиции БАССР, провозглашалось, что правом избирать и быть избранным в Советы пользуются независимо от вероисповедания, национальности, оседлости и т.п. все лица, перечисленные в статье 64 Конституции РСФСР (ст. 4); в соответствии с 22 статьёй Конституции РСФСР, АБССР признает равные права за гражданами независимо от их расовой и национальной принадлежности и объявляет противоречащим основным законам Республики установление каких-либо привилегий или преимуществ на этом основании (ст. 5) [Раимов 1952: 480].

Альтернативный проект Конституции Башкирской АССР от 27 марта 1925 года, утвержденный 5 Всебашкирским съездом советов в марте 1925 года и представленный на рассмотрение ВЦИК, устанавливал, что исходя из равенства прав граждан, независимо от их расовой и национальной принадлежности, Башкирская Социалистическая Советская Республика объявляет совершенно несовместимым с основными законами Республики какое бы то ни было угнетение национальных меньшинств или ограничение их равноправия (ст. 7); в целях обеспечения за трудящимися действительно свободной совести, церковь отделяется от государства и школа от церкви, а свобода религиозной и антирелигиозной пропаганды признается за всеми гражданами (ст. 9); исходя из того, что полной гражданской свободы не может быть, пока башкирская женщина не вовлечена в общественную жизнь и остается в скрытой или явной форме бытового и экономического закрепощения, государство признает и гарантирует защиту ее политических и гражданских прав, являющихся завоеванием и достоянием всех трудящихся (ст. 10) [Раимов 1952: 494—495].

В Конституции Башкирской АССР 1937 года статьи 89, 90, 91 были посвящены равноправию мужчины и женщины, граждан независимо от национальности и расы во всех областях хозяйственной, государствен-

ной, культурной и общественно-политической жизни; статьи 101—107 изменили избирательную систему, сняв ограничения и определив выборы депутатов в Советы на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании [Конституция 1976: 20—23].

Очередным этапом в развитии конституционного законодательства Республики Башкортостан, регулирующего права человека и гражданина, было закрепление в Конституции Башкирской АССР 1978 года принципа равенства граждан перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств во всех областях экономической, политической, социальной и культурной жизни (ст. 29). Глава 4 новой Конституции «Гражданство Башкирской АССР. Равноправие граждан» устанавливала равенство прав женщин и мужчин в Башкирской АССР (ст. 30), граждан Башкирской АССР различных рас и национальностей (ст. 31), иностранных граждан и лиц без гражданства, включая право на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им личных, имущественных, семейных и иных прав (ст. 31) [Конституция 1978].

Основополагающие международно-правовые принципы о равенстве прав человека и гражданина заложены в таких исторически значимых документах, как Декларация о государственном суверенитете Башкирской ССР от 11 октября 1990 года и Договор от 3 августа 1994 года «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан».

В ныне действующей Конституции Республики Башкортостан 1993 года в статье 19 закреплено, что все равны перед законом и судом; равенство прав и свобод человека и гражданина гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; никто не может нести ущерб вследствие своей инвалидности; мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации [Конституция 2014: 7].

Конституционный Суд Республики Башкортостан, являясь звеном единой судебной системы Российской Федерации и судебным органом конституционного контроля в республике, обеспечивает непосредственное действие Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Башкортостан на ее территории, осуществляет защиту прав и свобод посредством конституционного судопроизводства. Суд рассматривает обращения граждан и организаций, которые по тематике содер-

жащихся в них конституционно-правовых вопросов можно разделить на социальные, жилищные, избирательные, трудовые, экономические, финансовые и другие. Одними из основных принципов деятельности Конституционного Суда Республики Башкортостан являются равноправие сторон, обеспечение им равных прав и возможностей по отстаиванию своей позиции, равной судебной защиты прав и законных интересов всех лиц, участвующих в деле (ст. ст. 6, 37 Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан») [Закон 2011: 5, 19].

С начала своей работы в 1997 году Конституционный Суд Республики Башкортостан последовательно реализует в своих решениях обеспечение конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина во всех областях общественной жизни. Так, Постановлением Конституционного Суда Республики Башкортостан от 27 ноября 1997 года № 2-П признан не соответствующим статьям 15, 21, 45 и 50 Конституции Республики Башкортостан пункт 5 Указа Президента Республики Башкортостан от 25 сентября 1996 года «О мерах по обеспечению создания системы адресной социальной помощи и социальной защиты населения» в части, обязывающей производить все денежные и иные выплаты гражданам, совершение ими гражданских правовых сделок, оформление актов государственной регистрации лишь при наличии социального номера. Этим же решением пункт 6 Указа в части, обязывающей разработать порядок обязательного использования социального номера при совершении гражданско-правовых отношений, признан не соответствующим статьям 15, 21 и 32 Конституции Республики Башкортостан [Конституционный 2000: 11].

В Постановлении от 5 февраля 2002 года № 18-П по жалобе гражданина Ф.С. Галиахметова на нарушение конституционных избирательных прав граждан Республики Башкортостан нормами Кодекса Республики Башкортостан о выборах, устанавливающими требование собственноручного внесения в подписной лист данных избирателем, Конституционный Суд Республики Башкортостан признал часть пятую статьи 37 Кодекса Республики Башкортостан о выборах в части, устанавливающей данное требование, за исключением подписи, не соответствующей статьям 22, 23 (часть третья) и 38 (часть вторая) Конституции Республики Башкортостан [Постановление 2002, 6 (144): 402].

Рассмотрев обращение гражданки Г.А. Таньчевой, Конституционный Суд Республики Башкортостан в своем Определении от 23 ноября 2009 года № 45-О пришел к выводу о том, что состоявшиеся по ее делу правоприменительные решения подлежат пересмотру с учетом выявленного в Определении конституционно-правового смысла приобретенного участником Республиканской программы государственной поддерж-

ки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на 2003—2010 годы права на получение дополнительной субсидии для списания задолженности молодой семьи по договору долевого участия в строительстве (приобретения) жилья положения, если для этого нет иных препятствий [Определение 2009, 24 (318): 1606].

Конституционные гарантии равенства человека и гражданина независимо от различий, особенностей, других обстоятельств, гарантирующие защиту от всех форм дискриминации, неукоснительно подтверждаются правовыми позициями Конституционного Суда Республики Башкортостан. В Постановлении от 16 декабря 2015 года № 32-П Суд признал не соответствующим Конституции Республики Башкортостан пункт 3.11 Положения о приватизации муниципального жилищного фонда городского округа город Уфа Республики Башкортостан, утвержденного решением Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 13 июля 2011 года № 39/10, поскольку содержащееся в нем нормативное положение в условиях отсутствия требования о предоставлении гражданином, приобретающим в собственность путем приватизации жилое помещение, документов на несовершеннолетних, проживающих отдельно от указанных лиц и не утративших права пользования данным жилым помещением, ограничивает права указанной категории несовершеннолетних граждан и не согласуется с принципом равенства [Постановление 2016, 3 (513): 161].

Вместе с тем, вполне оправданным является существование так называемой «позитивной дискриминации», когда законодательно устанавливаются льготы и преимущества для определенных групп и категорий граждан, которым необходима дополнительная социальная защита либо которые имеют признанное право на ее предоставление. Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин подчеркивает, что «различают два вида (аспекта) справедливости. Во-первых, это справедливость уравнивающая («арифметическая»), т.е. равенство всех перед законом и судом. Во-вторых, это справедливость распределяющая, или пропорциональная («геометрическая»). Она выражена в эквивалентном обмене и воздаянии посредством соразмерности, пропорциональности («равным за равное», «каждому свое», «каждому — по делам его», «каждому воздастся такой мерой, какой он отмеривает другим»). Таким образом, на основе принципа юридического равенства в его двух ипостасях возникают, изменяются и прекращаются разнообразные правоотношения, будь то в сфере торгово-денежных отношений, отношений производства, распределения и обмена или в сфере наказаний за правонарушения» [Зорькин 2011: 10].

Данная сфера конституционного (уставного) судебного контроля, связанного с предоставлением определенным категориям населения

особых прав и привилегий, также отражена в практике Конституционного Суда Республики Башкортостан. В Определении от 15 октября 2010 года № 56-О Конституционный Суд Республики Башкортостан констатировал, что «в Республике Башкортостан меры социальной поддержки ветеранов труда, имеющих продолжительный стаж работы, являются дополнительными и определяющие их нормы Закона Республики Башкортостан «О ветеранах войны, труда и Вооруженных Сил», включая оспариваемое положение, не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан и конституционный принцип равенства всех перед законом и судом. Объем мер социальной поддержки применительно к данной категории ветеранов труда может дифференцироваться с учетом продолжительности добросовестного труда, значимости его для государства и общества и иных критериев и, соответственно, отличаться от объема мер социальной поддержки, предоставляемых другим категориям ветеранов труда» [Определение 2011, 2 (344): 76].

Рассматривая жалобу гражданки Г.Б. Садретдиновой (Определение от 13 октября 2015 года № 89-О) о проверке конституционности пункта 3.14 Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения, отопления и освещения специалистам государственных и муниципальных учреждений, проживающим и работающим в сельских населенных пунктах и рабочих поселках, утвержденного постановлением Правительства Республики Башкортостан от 25 сентября 2006 года № 275 «О реализации Закона Республики Башкортостан “О мерах социальной поддержки специалистов, проживающих и работающих в сельской местности и рабочих поселках”», который, по мнению заявительницы, нарушает принцип равенства прав и свобод человека и гражданина, Конституционный Суд Республики Башкортостан пришел к выводу, что оспариваемая норма по своему конституционно-правовому смыслу направлена на повышение уровня материальной поддержки определенной категории педагогов-пенсионеров, принята с учетом бюджета Республики Башкортостан и основана на положениях Конституции Республики Башкортостан; данное правовое регулирование в равной мере распространяется на всех лиц, проработавших не менее 10 лет в должностях педагогических работников в сельской местности республики, направлено на обеспечение адресности социальной защиты названной категории граждан и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявительницы в указанном в жалобе аспекте [Определение 2015, 32 (506): 1430].

Анализ итоговых решений Конституционного Суда Республики Башкортостан за весь более чем 20-летний период его деятельности показывает, что основная их часть вынесена по жалобам граждан или объединений на нарушение конституционных прав и свобод человека и

гражданина. Конституционный Суд Республики Башкортостан сформулировал значительное количество правовых позиций, направленных на защиту принципа равенства прав и свобод личности во всех областях общественной жизни. Практика Суда в обеспечении гарантий такого равенства при рассмотрении обращений в порядке конституционного (уставного) судопроизводства и положительный опыт работы свидетельствуют о существенном потенциале данного института судебной власти.

В заключение хотелось бы отметить, что в ходе исследования вопросов, связанных с реализацией конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина при осуществлении конституционного (уставного) правосудия, нельзя не согласиться с известным ученым-конституционалистом, доктором юридических наук, профессором, заслуженным юристом Российской Федерации, Председателем Конституционного суда Республики Северная Осетия—Алания А.М. Цалиевым, который справедливо утверждает: «Организация в субъектах РФ органов конституционного (уставного) правосудия обеспечивает равенство прав граждан, в том числе возможность защищать свои права в порядке конституционного судопроизводства, благодаря чему они имеют двойной уровень конституционной защиты — региональный и федеральный, тогда как в регионах, где отсутствуют органы конституционного правосудия, граждане вынуждены напрямую обращаться в КС РФ. Это приводит к нарушению ст. 19 Конституции РФ, в силу которой государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина перед законом и судом независимо от места проживания; кроме того, нормативное содержание принципа равенства всех перед судом имеет всеобщий и всеобъемлющий характер и распространяется на все виды и уровни судебных органов и сводится к наличию единой, одинаковой для всех судебной системы» [Цалиев 2013, 10: 14—21].

Литература

Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета.— 1995.— 5 апр.— № 67.

Декларация о государственном суверенитете Башкирской Советской Социалистической Республики. Принята Верховным Советом Башкирской ССР 11 октября 1990 года // Законы Башкирской ССР.— 1992.— Вып. I.

Договор между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан от 03.08.1994 «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий» // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан.— 1994. — № 11(29). — Ст. 575.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод // СЗ РФ. — 2001. — 8 янв. — № 2. — Ст. 163.

Закон Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан». — Уфа, 2011. — С. 5, 19.

Зорькин В.Д. Вступительная статья // Комментарий к Конституции Российской Федерации. — Изд. 2-е, пересмотр. / Под ред. д-ра юрид. наук, проф., Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина. — М.: Норма; Инфра-М, 2011. — С.10—11.

Конституция Российской Федерации // СЗ РФ.— 2014.— 4 авг.— № 31. — Ст. 4398.

Конституция Республики Башкортостан // Уфа: Секретариат Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан.— 2015.— 112 с.

Конституция (Основной закон) Башкирской Автономной Советской Социалистической Республики. Утверждена чрезвычайным X съездом Советов Башкирской АССР 23 июня 1937 года // Сборник законов Башкирской АССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета Башкирской АССР — Уфа: Башкир. книж. изд-во, 1976. — С. 20—23.

Конституция Башкирской АССР от 30.05.78 // Конституция (Основной Закон) Башкирской Автономной Советской Социалистической Республики — Уфа: Башкир. книж. изд-во, 1978.

Международный пакт от 16 декабря 1966 года о гражданских и политических правах // Ведомости Верховного Совета СССР. —1976.— 28 апр.— № 17. — Ст. 291.

Международный пакт от 16 декабря 1966 года об экономических, социальных и культурных правах // Ведомости Верховного Совета СССР.—1976.— 28 апр.— № 17. — Ст. 291.

Определение Конституционного Суда Республики Башкортостан от 23.11.2009 № 45-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Таньчевой Галины Алексеевны на нарушение ее конституционных прав абзацем первым пункта 6.5 Республиканской программы государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на 2003—2010 годы, утвержденной постановлением Правительства Республики Башкортостан от 25 марта 2003 года № 80» // Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. —2009.— 21 дек.— № 24 (318).— Ст. 1606.

Определение Конституционного Суда Республики Башкортостан от 15.10.2010 № 56-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Марковой Веры Андреевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 3.1 части 4 статьи 23.1 Закона Республики Башкортостан “О ветеранах войны, труда и Вооруженных Сил”» // Ведомости Государ-

ственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. — 2011. — 17 янв. — № 2 (344). — Ст. 76.

Определение Конституционного Суда Республики Башкортостан от 13.10.2015 № 89-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Садретдиновой Гульнары Бакиджановны на нарушение ее конституционных прав пунктом 3.14 Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения, отопления и освещения специалистам государственных и муниципальных учреждений, проживающим и работающим в сельских населенных пунктах и рабочих поселках, утвержденного постановлением Правительства Республики Башкортостан от 25 сентября 2006 года № 275 «О реализации Закона Республики Башкортостан “О мерах социальной поддержки специалистов, проживающих и работающих в сельской местности и рабочих поселках”» // Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. — 2015. — 12 нояб. — № 32 (506). — Ст. 1430.

Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В.С. Нерсеянца. — М.: Норма; Инфра-М, 1999. — 832 с. — С. 229.

Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 27.11.1997 № 2-П «По делу о проверке конституционности пунктов 5 и 6 Указа Президента Республики Башкортостан от 25 сентября 1996 года “О мерах по обеспечению создания системы адресной социальной помощи и социальной защиты населения”» // Конституционный Суд Республики Башкортостан: Постановления. Определения. 1997—1999 / Под ред. И.А. Адигамова. — Уфа, 2000. — С. 11—17.

Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 05.02.2002 № 18-П «По делу о конституционности части пятой статьи 37, части первой статьи 55, части первой статьи 56 Кодекса Республики Башкортостан о выборах в связи с жалобой гражданина Галияхметова Фазлияхмета Садретдиновича» // Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. — 2002. — № 6 (144). — Ст. 402.

Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 16.12.2015 № 32-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2.4 и 3.11 Положения о приватизации муниципального жилищного фонда городского округа город Уфа Республики Башкортостан, утвержденного решением Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 13 июля 2011 года № 39/10, в связи с жалобой гражданина Порозова Дмитрия Николаевича» // Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. — 22.01.2016. — № 3(513). — Ст. 161.

Раимов Р.М. Образование Башкирской АССР. — М.: Изд-во Академии наук СССР, 1952. — С. 480, 494—495, 510.

Цалиев А.М. Образование конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: состояние и перспективы // Журнал российского права. — 2013. — № 10. — С. 14—21.

О НЕКОТОРЫХ АКТУАЛЬНЫХ ВОПРОСАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Мустафина Эльмира Мазитовна, *судья Конституционного суда Республики Татарстан;*

Шакараев Артур Рафаэлевич, *судья Конституционного суда Республики Татарстан*

Статья посвящена актуальной теме разрешения дел без проведения слушания в рамках конституционного судопроизводства. В ней анализируется практика реализации полномочий по разрешению дел без проведения слушания федеральным органом судебного конституционного контроля и целесообразность внедрения такой практики в деятельность органов региональной конституционной (уставной) юстиции. Кроме того, авторами рассмотрены законодательные изменения, касающиеся внедрения в конституционный судебный процесс элементов «электронного правосудия».

Ключевые слова: конституционное судопроизводство, разрешение дел без проведения слушаний, письменное производство, органы региональной конституционной (уставной) юстиции, «электронное правосудие».

В последнее время в Российской Федерации отмечается тенденция развития и роста возможностей судебной защиты, повышения ее эффективности и доступности. Появляются новые механизмы, направленные на совершенствование процедуры судопроизводства, в том числе и в рамках конституционной юстиции. В качестве одного из таких нововведений следует назвать появление такого института, как письменное производство, то есть отправление правосудия без проведения судебного слушания и, соответственно, без участия сторон.

В определенной степени такой институт в рамках конституционной юстиции существовал и ранее. Так, обращаясь к практике работы Конституционного Суда Российской Федерации, существовавшей до 2011 года, можно проследить, что среди решений, принимаемых Судом, встречались судебные акты, которые по своему смыслу и характеру составляли особый вид решений Конституционного Суда Российской Федерации — определения с позитивным содержанием. Такие решения

хотя и принимались в форме определений, но обозначались аббревиатурой «О-П» и по своему содержанию больше напоминали постановления, которые в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» являлись единственными итоговыми (юридически значимыми) решениями по делам, рассматриваемым Конституционным Судом¹. При этом на законодательном уровне официальной организационной формой конституционного судопроизводства по-прежнему считалось заседание с проведением слушания.

Ситуация изменилась в ноябре 2010 года, когда в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» были внесены существенные изменения, а именно его положения были дополнены статьей 47.1, регламентирующей порядок разрешения дел без проведения слушания.

Первоначальная редакция данной статьи вызывала ряд вопросов как у ученых, так и у практиков и стала поводом для многочисленных обсуждений и дискуссий, поскольку установленные в ней положения, определяющие процедуру письменного судопроизводства, содержали ряд противоречий, что привело к внесению в нее соответствующих изменений в 2014 году, а затем в 2015 году.

Действующая редакция части 1 статьи 47.1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает только одно основание для применения рассматриваемой процедуры, а именно если Конституционный Суд Российской Федерации придет к выводу о том, что вопрос о конституционности оспариваемого правового акта может быть разрешен на основании содержащихся в ранее принятых постановлениях Суда правовых позиций и проведение слушания не является необходимым для обеспечения прав стороны.

Изменения коснулись и самой возможности рассмотрения дела в порядке письменного производства. Так, если заявитель или орган государственной власти, принявший оспариваемый акт, обращались с ходатайством о возражении против этой процедуры, это влекло за собой невозможность разрешения дела без проведения слушания. В настоящее время разрешение этого вопроса зависит только от усмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

Обращаясь к практике применения рассматриваемой организационной формы судопроизводства в органах региональной конституционной (уставной) юстиции, следует отметить, что на сегодняшний день такая форма введена лишь в одном из субъектов Российской Федерации — в

¹ *Боброва Т.М.* Развитие законодательства о письменном производстве в Конституционном Суде Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права.— 2014.— № 12.— С. 2746—2752.

Конституционном суде Республики Северная Осетия—Алания. Конституционное судопроизводство Республики Татарстан пока не претерпело подобных изменений. В нем по-прежнему преобладает практика принятия итоговых решений в виде определений с позитивным содержанием, в которых суд, руководствуясь правовыми позициями, изложенными в ранее принятых им постановлениях, развивает их применительно к рассматриваемому в жалобе вопросу.

Между тем по мере того, как увеличивается количество обращений, ежегодно поступающих в Конституционный суд, нарабатывается практика Конституционного суда Республики Татарстан: письменное производство становится объективно востребованным форматом работы и, следовательно, можно ожидать законодательного закрепления и дальнейшего развития этой формы судебного процесса в практике Конституционного суда Республики Татарстан. Более того, учитывая особенности конституционного судопроизводства, которое, как справедливо отмечают некоторые авторы, по своей сути не устанавливает факты, а занимается анализом исключительно нормативного материала¹, само по себе присутствие сторон по рассматриваемому делу не является обязательным определяющим условием оценки законности и обоснованности принятого судебного решения².

Говоря о новеллах в конституционном судопроизводстве, хотелось бы также остановиться на важных законодательных изменениях, касающихся внедрения элементов «электронного правосудия», способствующих созданию современных действенных инструментов для реализации гражданами своего конституционного права на судебную защиту.

Так, в рамках развития элементов «электронного правосудия» в июне 2015 года на федеральном уровне получили закрепление положения, устанавливающие, что обращение может быть направлено в Конституционный Суд Российской Федерации в электронном виде посредством заполнения специальной формы на официальном сайте Конституционного Суда Российской Федерации или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью. В случае направления обращения в электронном виде прилагаемые к нему документы и иные материалы также представляются в электронном виде, при этом приложения копий обращения, документов и иных материалов не требуется³.

¹ Морцакова Т.Г. Некоторые вопросы конституционного правосудия в системе процессуальных реформ // Журнал российского права.— 2001. — № 12.— С. 14.

² Боброва Т.М. Развитие законодательства о письменном производстве в Конституционном Суде Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права.— 2014.— № 12.— С. 2746—2752.

³ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституцион-

К сожалению, подобная практика получила законодательное закрепление лишь на федеральном уровне. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в свою очередь потенциал «электронного правосудия» используют не в полном объеме.

В нормативных правовых актах, регулирующих деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, отсутствуют законодательные положения, регламентирующие подачу обращений в электронном виде посредством заполнения специальной формы на официальном сайте суда или в форме электронного письма, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью. Изучение структуры официальных сайтов конституционных (уставных) судов субъектов Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет показало, что, помимо Республики Татарстан, возможность направления обращения через сайт имеется лишь на 6 официальных сайтах конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (республики Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Северная Осетия—Алания, Ингушетия, Свердловская область). При этом необходимо отметить, что даже там, где эта возможность гражданам представлена, такие обращения не могут рассматриваться в качестве элемента «электронного правосудия», поскольку в условиях отсутствия специальной формы на официальном сайте, аналогичной с Конституционным Судом Российской Федерации, а также ввиду отсутствия законодательного закрепления допустимости таких обращений, они не могут служить достаточным основанием для инициирования судебного разбирательства и подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном законодательством об обращениях граждан.

В настоящее время Конституционным судом Республики Татарстан подготовлена техническая база для внедрения указанного выше сервиса, который получит свое официальное закрепление после внесения соответствующих изменений в Закон Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан». Таким образом, будет сделан еще один важный шаг, способствующий максимальному упрощению реализации конституционного права человека и гражданина на судебную защиту в Республике Татарстан.

Пантелеев Вадим Юрьевич, *Председатель Уставного Суда Свердловской области, кандидат юридических наук*

В статье обозначены основные цели и исторические этапы создания Уставного Суда Свердловской области как органа конституционной (уставной) юстиции субъекта РФ. Представлены статистические и аналитические данные о работе Уставного Суда по основным направлениям деятельности. Проанализирована работа по различным направлениям деятельности Суда и взаимодействию Уставного Суда Свердловской области с органами государственной власти Российской Федерации и Свердловской области, общественными объединениями, гражданами и представителями организаций.

Ключевые слова: Уставный Суд Свердловской области, конституционная (уставная) юстиция, защита прав и свобод граждан, рассмотрение обращений граждан.

В соответствии со статьей 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде [1].

Судебная система является составной частью единого государственного механизма и специально предназначена для защиты прав и свобод человека. В соответствии со статьей 118 Конституции России судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства [1]. Конституционное судопроизводство осуществляют Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

Реализуя положения Конституции России, Областной Думой Свердловской области 6 мая 1997 года был принят закон «Об Уставном Суде Свердловской области» [4], и Свердловская область стала первым субъектом Российской Федерации, учредившим Уставный Суд.

Для того чтобы понять причины создания Уставного Суда Свердлов-

ской области, необходимо вспомнить исторический контекст его создания. Девяностые годы были парадоксальным временем, когда сосуществовали искренняя вера в демократические ценности, торжество права, законности и одновременно страна находилась в тяжелейшем политико-экономическом кризисе, вызванном коренной перестройкой нашего общества. Именно в связи с этими процессами учреждение Уставного Суда стало кульминацией прогрессивных демократических идей.

Создание Уставного Суда преследовало как минимум три цели. Первая цель и, на наш взгляд, наиболее значимая — необходимость создания дополнительного механизма защиты прав граждан, так как в соответствии с Конституцией России именно судебная защита является наиболее действенной. Вторая цель — повысить качество регионального и муниципального законодательства и обеспечить его нормоконтроль. Это связано в первую очередь с тем, что в тот исторический период федеральное законодательство только формировалось и многие вопросы приходилось восполнять, так сказать, «на местах», в связи с чем ошибки в принимаемых актах были объективно неизбежны. Третья причина — это стремление обеспечить реализацию принципа разделения властей на уровне региона и создать систему, наиболее близкую к федеральной. Не зря первый Устав Свердловской области по аналогии с федеральным уровнем власти предусматривал двухпалатный парламент, должность главы правительства наряду с должностью губернатора и Уставный Суд как олицетворение судебной власти Свердловской области.

Безусловно, огромную роль в создании Уставного Суда в Свердловской области сыграл Конституционный Суд России и его Председатель Валерий Дмитриевич Зорькин, который в сентябре 1993 года официально объявил о неконституционности действий Президента России Б.Н. Ельцина по расстрелу «Белого дома». Для всех это стало не только свидетельством личного мужества судей, но и наглядной демонстрацией преимущества конституционной юстиции перед другими видами судопроизводства, а также о ее необходимости в системе разделения властей. Поэтому авторы закона об Уставном Суде Свердловской области стремились обеспечить максимальную независимость и эффективность конституционной юстиции. Думается, что это удалось, поскольку за истекшие 20 лет Уставный Суд Свердловской области неоднократно не только отменял законы Свердловской области и указы Губернатора Свердловской области, но и отказывал в удовлетворении запросов, инициированных как главой субъекта, так и Законодательным Собранием Свердловской области, доказав свою независимость при вынесении решений не только о защите прав и свобод граждан, но и в целом при разрешении вопросов политического, социального и экономического развития региона.

На наш взгляд, именно конституционное судопроизводство позволяет обеспечить реальную защиту прав и свобод граждан, а в случае их нарушения — в кратчайшие сроки обеспечить их восстановление, тем более, как показывает исследование практики обращений граждан, им не так важно привлечение к ответственности правонарушителей, а надежное в полном объеме обеспечение их прав и свобод. Причем процедура рассмотрения запросов и вынесения решений органов конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации имеет ряд отличительных особенностей, например, судья-докладчик самостоятельно проводит предварительное изучение материалов дела, коллегиальность рассмотрения дел, всестороннее исследование существа обращения с позиции обеспечения Конституцией Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации многообразных аспектов защиты политических, социальных и экономических прав и свобод граждан позволяет всесторонне исследовать обстоятельства дела и вынести законное и обоснованное решение Суда. Необходимо отметить, что в соответствии с частью 4 статьи 56 Устава Свердловской области Уставный Суд Свердловской области рассматривает вопросы соответствия законов Свердловской области и иных правовых актов, за исключением ненормативных (индивидуальных), принимаемых органами государственной власти Свердловской области, иными государственными органами Свердловской области, органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, Уставу Свердловской области, осуществляет толкование Устава Свердловской области, а также иные полномочия, установленные законом Свердловской области [3]. Вынесенное Уставным Судом Свердловской области решение касается неограниченного во времени, что существенно отличает от итоговых решений судов других юрисдикций.

Кроме того, Областной закон «Об Уставном Суде Свердловской области» в пункте 2 статьи 86 закрепил, что признание правового акта, указанного в пункте 2 статьи 4 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», либо его отдельных частей не соответствующими Уставу Свердловской области является основанием для признания утратившими силу других правовых актов либо их отдельных частей, основанных на правовом акте, признанном не соответствующим Уставу Свердловской области, или воспроизводящих его. Эти правовые акты и эти отдельные части правовых актов не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами [4] и таким образом исполнение решений Уставного Суда Свердловской области происходит немедленно после его оглашения, не может быть пересмотрено иным судом, что повышает надежность механизма правового обеспечения исполне-

ния судебных решений конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации, что в настоящее время является одним из проблемных вопросов осуществления правосудия и в целом деятельности органов государственной власти в Российской Федерации.

За период с 1997 года по 2016 год в Уставный Суд Свердловской области поступило более трех тысяч заявлений и обращений от граждан и их объединений, 18 — от депутатов Законодательного Собрания Свердловской области, 2 — от Уполномоченного по правам человека в Свердловской области, 21 — от глав муниципальных образований и глав администрации муниципальных образований и 32 обращения от депутатов органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области. По всем поступившим обращениям приняты решения в соответствии с законодательством Российской Федерации и Свердловской области.

В связи с этими обращениями Уставным Судом Свердловской области вынесено 176 итоговых решений, в том числе 107 постановлений и 69 определений. Признаны не соответствующими Уставу Свердловской области полностью или в части более ста правовых актов.

Уставный Суд Свердловской области в ходе рассмотрения поступивших запросов неоднократно подтверждал соответствие оспариваемых нормативных правовых актов Уставу Свердловской области. На основании вынесенных решений Уставного Суда за рассматриваемый период подтверждена легитимность и сохранена юридическая сила 46 правовых актов. Признание указанных нормативных правовых актов соответствующими Уставу Свердловской области свидетельствует об их законности и означает обязательность соблюдения и исполнения всеми органами, должностными лицами и гражданами на территории Свердловской области.

При оценке деятельности Уставного Суда Свердловской области необходимо отметить, что процесс признания не соответствующим Уставу Свердловской области нормативного правового акта существенно отличается от разрешения конкретных споров по индивидуальным актам в судах общей юрисдикции. Признание акта противоречащим основному закону субъекта Российской Федерации влечет защиту прав неограниченного круга граждан, которые вступают в данные правоотношения, и в соответствии со статьей 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» может повлечь отмену десятков незаконных нормативных правовых актов. Поэтому на основе ранее принятых Уставным Судом решений о признании нормативных актов не соответствующими Уставу Свердловской области за рассматриваемый период разрешено без назначения судебных заседаний 267 обращений граждан.

В рамках взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации Законодательное Собрание Свердловской области и Уставный Суд Свердловской области тесно сотрудничают с органами законодательной и судебной власти Санкт-Петербурга, Татарстана, Карелии и других субъектов Федерации по вопросам правового регулирования деятельности и обеспечения прав человека и гражданина.

Уставный Суд является единственным в России базовым органом по повышению квалификации судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. В 2012, 2013 и 2015 году повышение квалификации прошли председатели, заместители председателей и судьи из 13 субъектов Российской Федерации.

Большое внимание Уставный Суд уделяет публичности и информационной открытости своей деятельности. Следует обратить особое внимание на реализацию Федерального закона от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [2]. Так, во исполнение федерального законодательства и закона Свердловской области от 15 июля 2010 года № 66-ОЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Уставного Суда Свердловской области и мировых судей Свердловской области» [5] в Уставном Суде Свердловской области функционирует электронная приемная для обращений граждан, на официальном сайте размещаются все решения Уставного Суда и информация по рассматриваемым делам, подготовлены программно-аппаратные средства для трансляции заседаний Конституционного Суда Российской Федерации и Уставного Суда Свердловской области в режиме реального времени в сети Интернет.

Реализуя идеи Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина о «конституционализации сознания», Уставный Суд активно занимается правовым просвещением граждан, на регулярной основе реализуя следующие мероприятия:

— совместно с Уральским государственным юридическим университетом и Ассоциацией юристов России ежегодно проводит областной конкурс научных работ студентов и молодых ученых, посвященных проблемам конституционной юстиции;

— судьи и советники судей проводят занятия со студентами ведущих юридических вузов города, в том числе практические занятия в форме модельных процессов, имитирующих реальное конституционное (уставное) судопроизводство;

— в Уставном Суде активизирована работа филиала кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, особенно в части повышения практической направленности обучения студентов и аспирантов, ведущие специалисты в области кон-

ституционного права привлекаются к подготовке заключений по рассматриваемым в Уставном Суде делам;

— работниками аппарата Суда проводятся регулярные встречи со студентами и школьниками области, в ходе которых рассказывается о нормативном регулировании деятельности Уставного Суда Свердловской области, целях его создания, правилах обращения с запросами, порядке рассмотрения дел;

— организовано регулярное посещение судебных заседаний студентами вузов области;

— осуществляется тесное взаимодействие с научной общественностью (судьи, советники судей, сотрудники аппарата Суда регулярно участвуют в конференциях и круглых столах, посвященных актуальным проблемам конституционного правосудия, в том числе в рамках таких крупных научных мероприятий, как «Европейско-Азиатский правовой конгресс» и «Юридическая неделя на Урале», Уральский форум конституционалистов, который проводится под эгидой Межрегиональной Ассоциации конституционалистов России и кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета в Уставном Суде);

— в рамках функционирования филиала кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета в Уставном Суде создана учебная аудитория, в которой с использованием мультимедийного оборудования и имеющихся материалов Суда практикуется новая форма обучения студентов — обсуждение идущего в реальном времени судебного заседания Уставного Суда, транслируемого в учебной аудитории. Данная форма позволяет преподавателю и студентам, не прерывая судебного заседания, давать свои комментарии, приводить аргументы, пробовать спрогнозировать позицию судей.

Именно в рамках реализации идеи открытости судебной власти на постоянной и системной основе строится взаимодействие Уставного Суда со средствами массовой информации: проводится ежегодный конкурс на лучшее освещение деятельности Уставного Суда Свердловской области средствами массовой информации; судебные процессы регулярно освещаются журналистами; организовано взаимодействие с пресс-секретарями органов власти Свердловской области и с департаментом информационной политики Губернатора Свердловской области.

В завершении настоящего краткого исследования истории становления региональной конституционной юстиции в Свердловской области хотелось бы констатировать, что Уставный Суд Свердловской области, безусловно, нашел свое место и утвердился в системе высших органов субъекта Федерации. Сложившаяся востребованность региональной конституционной юстиции гражданами объясняется многими фактора-

ми, но в первую очередь следующими: непосредственной ориентированностью на защиту прав человека (большинство решений конституционных (уставных) судов связано именно с их правозащитной функцией, например, в Свердловской области таких решений более 80 процентов); высоким профессионализмом и компетентностью судей органов конституционной юстиции (так, в Уставном Суде Свердловской области 90 процентов судей и советников судей имеют ученую степень и ученое звание); более тщательным рассмотрением дел, обусловленным коллегиальностью принятия решений (кворум для заседания в Уставном Суде Свердловской области не менее 4-х судей).

Все это еще раз доказывает, что Уставный Суд Свердловской области за двадцать лет своего существования занял достойное место в системе судебной защиты Российской Федерации, став надежным и востребованным гарантом соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Свердловской области.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.
2. Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ // СЗ РФ.— 2008.— № 52.— Ч. 1.— Ст. 6217.
3. Устав Свердловской области от 23.12.2010 № 105-ОЗ (принят Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области 30.11.2010) // Собрание законодательства Свердловской области.— 2011.— № 12. — Ст. 1914.
4. Об Уставном Суде Свердловской области: Областной закон от 6 мая 1997 года № 29-ОЗ (ред. от 17.02.2017) // Собрание законодательства Свердловской области. — 1997. — № 5. — Ст. 930.
5. Об обеспечении доступа к информации о деятельности Уставного Суда Свердловской области и мировых судей Свердловской области: Закон Свердловской области от 15 июля 2010 года № 66-ОЗ // Собрание законодательства Свердловской области. — 2010. — № 7—5. — Ст. 1157.

ЮРИДИЧЕСКАЯ СИЛА АКТОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА: ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ

Романова Галина Валерьевна, *советник судьи Конституционного суда Республики Татарстан, кандидат юридических наук*

В статье рассматриваются понятие и отличительные особенности юридической силы актов конституционного судопроизводства. Теория и практика конституционного судопроизводства содержит немало интересных позиций о юридической природе, свойствах и видах решений Конституционного суда. Однако их юридическая сила, а также действие и применение в жизнедеятельности государства и общества вызывают большой интерес и остаются актуальной темой для научных исследований.

Ключевые слова: юридическая сила, акт конституционного судопроизводства, решение суда, нормативный правовой акт, реализация.

В жизни современного общества актам конституционного судопроизводства отводится повышенное внимание. Их ценность главным образом состоит в том, что они представляют собой воплощение конституционного правотворчества, которое в свою очередь становится объектом внимания как ученых, так и практиков. Юридическая сила актов конституционного судопроизводства определяет их место и роль в иерархической системе источников права.

Акты конституционного судопроизводства представляют собой юридически оформленные выводы суда по рассматриваемым вопросам с соблюдением особых процедур, определенных законом.

С точки зрения теории государства и права юридическая сила определяется как обязательное требование соответствия актов нижестоящих органов государства актам вышестоящих органов, как свойство, выражающее соотношение одного вида акта с другими видами актов государственных органов, а также их место в системе правовых актов [Иванов 2007, 7: 204].

В теории и практике вопрос о юридической силе актов конституционного судопроизводства требует глубокого и всестороннего осмысления.

По итогам конституционного судопроизводства Конституционный

суд принимает решения, которые можно разделить на два вида: итоговые решения и иные решения. Итоговое решение Конституционного суда именуется постановлением. Все иные решения Конституционного суда, принимаемые в процессе осуществления конституционного судопроизводства, именуются определениями.

В соответствии со статьей 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» [1] решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Правила аналогичного содержания определены в статье 6 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» [2], согласно которой решения Конституционного суда Республики Татарстан, принятые в пределах его компетенции, обязательны на всей территории Республики Татарстан для всех государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Правовая природа актов конституционного судопроизводства предопределена положениями статьи 109 Конституции Республики Татарстан, согласно которой решение Конституционного суда Республики Татарстан, принятое также в пределах его полномочий, является окончательным и не может быть пересмотрено иным судом. Юридическая сила решений Конституционного суда обусловлена его юридическим статусом, задачами и ролью как гаранта верховенства Конституции на всей территории государства.

Юридическая сила актов конституционного судопроизводства — это очень значимое свойство, заключающееся в возможности быть регулятором конституционных правоотношений вследствие соблюдения правил о компетенции Конституционного суда, порядке их принятия (издания) и вступления в силу. Способность акта конституционного судопроизводства действовать и порождать определенные юридические последствия рассматривается как юридическая сила акта.

Приведенное определение юридической силы актов конституционного судопроизводства в целом отражает определенные особенности, на которые, как нам представляется, следует обратить внимание при характеристике юридической силы данных актов.

Во-первых, юридическая сила акта конституционного судопроизводства рассматривается как способность действовать, т.е. создавать, изменять или прекращать общественные отношения. В этой связи большое значение имеет действие правового акта во времени: момент начала дей-

ствия правового акта, т.е. способ приобретения им юридической силы, срок действия акта, возможность приостановления его действия и, наконец, прекращение действия акта — основание утраты им юридической силы. Также действие акта характеризуется границами в пространстве и по кругу лиц. Кроме того, если рассматривать юридическую силу как способность правового акта действовать, то в качестве обязательной характеристики выступают меры государственного обеспечения (принуждения) исполнения правовых предписаний.

Во-вторых, юридическая сила представляется как сравнительная характеристика актов конституционного судопроизводства, отражающая приоритет и соподчиненность актов между собой, их место и роль в иерархии источников права, а также по степени их значимости в системе права.

Таким образом, юридическая сила актов конституционного судопроизводства может быть как формальной (т.е. характеризовать правовой акт как действующий), так и реальной — отражать обязательность властных предписаний и влияние на другие правовые акты.

Особенным элементом, поддерживающим юридическую силу актов конституционного судопроизводства, является механизм их реализации, представляющий, на наш взгляд, совокупность средств и методов, а также последовательность действий реализующих субъектов.

Механизм реализации актов конституционного судопроизводства включает в себя следующие особенности.

Во-первых, обеспечение исполнения актов конституционного судопроизводства возлагается на органы государственной власти, органы местного самоуправления или должностных лиц указанных органов. Например, согласно пункту 7 постановления Конституционного суда Республики Татарстан от 28 апреля 2017 года № 73-П [4] подпункт 8.1 пункта 8 и подпункт 5 пункта 11 Положения о комиссии по оценке последствий принятия решения о реорганизации, ликвидации, изменении статуса, реконструкции, модернизации, изменении назначения образовательной организации Пестречинского муниципального района, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 8 июня 2016 года № 881, были признаны не соответствующими Конституции Республики Татарстан, ее статьям 24 (часть вторая), 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая), 48 (часть вторая), 56 (части первая и вторая). Как было отмечено в пункте 9 указанного постановления Конституционного суда Республики Татарстан от 28 апреля 2017 года № 73-П, правоприменительные решения, основанные на признанных не соответствующими Конституции Республики Татарстан постановлении Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татар-

стан от 30 мая 2016 года № 762 и отдельных положениях постановления Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 8 июня 2016 года № 881, подлежат пересмотру в установленном порядке с учетом выводов, содержащихся в указанном постановлении, если для этого нет иных препятствий.

Таким образом, признав норму права не соответствующей Конституции, Конституционный суд объявляет ее недействующей, что влечет изменения в законодательстве и утрате ее юридической силы.

Приведем также и другой пример. В 2016 году предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан было Положение об организации перевозок учащихся Республики Татарстан автобусами, специально предназначенными для перевозки детей, утвержденное постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2006 года № 400. Данным нормативным правовым актом определены порядок организации перевозок учащихся к месту обучения и обратно и общие требования, которым должен отвечать сертифицированный автобус, специально предназначенный для перевозки детей. Из пункта 3 названного Положения следовало, что решение об открытии школьного автобусного маршрута в целях обеспечения безопасности перевозки учащихся может быть принято только после комплексного обследования маршрута с участием сотрудников органов ГИБДД. При этом данная норма находилась в неразрывном единстве с пунктами 2.2, 2.3 и 2.5 Положения об открытии школьного автобусного маршрута, которые по своему смыслу и содержанию представляют собой совокупность требований и последовательных, взаимодополняющих действий, необходимых для открытия, изменения и прекращения действия (закрытия) школьных автобусных маршрутов.

Рассмотрев в открытом судебном заседании данный вопрос, Конституционный суд Республики Татарстан в постановлении от 19 апреля 2016 года № 67-П [5] обратил внимание правоприменительных органов на то, что соответствующий орган публичной власти должен предпринять все надлежащие меры для того, чтобы законодательно гарантированное право на транспортное обеспечение обучающихся было реализовано, и не пытаться под любым предлогом найти причины, которые могли бы оправдать необходимость отступлений от принятия решения об открытии школьного автобусного маршрута. При этом, как подчеркнул Конституционный суд Республики Татарстан, применение оспариваемых нормативных правовых актов не может сводиться только к установлению формального соответствия или несоответствия технического состояния и уровня дорожных условий требованиям безопасности дорожного движения, оно не должно посягать на само существо предоставленного учащимся права на транспортное обеспечение, а также не

должно допускать произвола в правоприменительной деятельности, приводящего к нарушению принципов верховенства закона, равенства и справедливости, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства.

Кроме того, Конституционный суд Республики Татарстан в постановлении от 19 апреля 2016 года № 67-П отметил возможность конкретизации норм Положения об открытии школьного автобусного маршрута, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2010 года № 615, в части установления требования о передаче акта комиссионного обследования дорожных условий не только в органы, уполномоченные устранять угрожающие безопасности дорожного движения недостатки, но и в органы, на которые возложены полномочия по контролю за исполнением указанного Положения.

В дальнейшем, руководствуясь рекомендацией Конституционного суда Республики Татарстан, правоприменитель внес соответствующие изменения в правовое регулирование данного вопроса. В соответствии с пунктом 2 постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 30 декабря 2016 года № 1070 «О внесении изменений в отдельные постановления Кабинета Министров Республики Татарстан» [3] в пункт 2.5 Положения об открытии школьного автобусного маршрута, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2010 года № 615, было внесено изменение, согласно которому результаты обследования маршрута оформляются актом. При выявлении на маршруте недостатков, угрожающих безопасности дорожного движения, в акте отражаются предложения комиссии о проведении неотложных мероприятий, направленных на улучшение условий движения и предупреждение дорожно-транспортных происшествий на маршруте. Акты подлежат передаче в организации, уполномоченные устранять выявленные нарушения. После устранения выявленных недостатков и нарушений комиссия повторно обследует маршрут.

Таким образом, осуществляя свою регулятивную функцию, государство обязано обеспечивать гражданам равные правовые условия для реализации их конституционных прав, не допуская нарушения прав и свобод граждан, гарантированных Конституцией. Целью изменения правового регулирования является соблюдение гарантированных конституционных принципов равенства и справедливости, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, которые предполагают сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимости изменения правовой системы.

Во-вторых, признание не соответствующим конституции нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления либо отдельных его положений является основанием

для отмены в установленном порядке иными органами государственной власти и местного самоуправления принятых ими нормативных правовых актов, содержащих такие же положения. Положения этих нормативных правовых актов не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами. Например, пункт 3 части 1 статьи 74 Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан признан не соответствующим Конституции Республики Татарстан постановлением Конституционного суда от 28 апреля 2017 года № 73-П. В соответствии с частью 5 статьи 109 Конституции Республики Татарстан акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу со дня опубликования решения Конституционного суда Республики Татарстан.

В-третьих, в случае если актом конституционного судопроизводства нормативный правовой акт признан не соответствующим конституции полностью или частично либо из решения вытекает необходимость устранения пробелов в правовом регулировании, государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, принявшие этот акт, рассматривают вопрос:

— об отмене нормативного акта;

— о принятии нового нормативного правового акта, который должен, в частности, содержать положения об отмене нормативного правового акта, признанного не соответствующим конституции полностью;

— о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в нормативный правовой акт, признанный неконституционным в отдельной его части. До принятия нового нормативного правового акта непосредственно применяется норма конституции.

Например, постановлением Конституционного суда Республики Татарстан от 19 марта 2015 года № 61-П [6] пункты 1 и 2 Положения о движении по муниципальным автомобильным дорогам общего пользования, утвержденного решением Совета Альметьевского муниципального района от 5 августа 2008 года № 265, были признаны не соответствующими Конституции Республики Татарстан, ее статьям 18 (часть первая), 19 (часть первая), 27 (часть первая), 49 и 58 (часть вторая).

Признание Конституционным судом не соответствующим Конституции нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления либо отдельных его положений является основанием для отмены в установленном порядке иными органами государственной власти и местного самоуправления принятых ими нормативных правовых актов, содержащих такие же положения. Так, в целях реализации указанного выше постановления Конституционного суда Республики Татарстан от 19 марта 2015 года № 61-П было принято решение Совета Альметьевского муниципального района Республики

Татарстан от 6 мая 2015 года № 472 «О признании утратившими силу некоторых решений Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан».

Таким образом, решение Конституционного суда приобретает свойство юридической силы нормативного акта, направленного на установление, изменение или отмену правовой нормы. Своим решением Конституционный суд создает норму, которая может стать основой для законодателя при разработке нового нормативного правового акта либо при признании утратившим силу уже действующего акта.

В заключение хотелось бы отметить, что юридическая сила актов конституционного судопроизводства позволяет определить их место в системе источников права. Для определения юридической силы акта конституционного судопроизводства необходимо учитывать все рассмотренные нами особенности. Сложность состоит в том, что сама система источников права является нестабильной. На нее постоянно оказывают влияние субъективные факторы, потребности юридической практики, динамика развития общественных отношений, оптимизация правового регулирования. Устранение всех проблемных аспектов в определении юридической силы актов конституционного судопроизводства нам видится в четком определении места каждого правового акта в системе права.

Литература

1. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.

2. Закон Республики Татарстан от 22 декабря 1992 года № 1708-ХП (ред. от 26.03.2016) «О Конституционном суде Республики Татарстан» // Республика Татарстан. — 1998. — 28 нояб. — № 240.

3. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 30.12.2016 № 1070 «О внесении изменений в отдельные постановления Кабинета Министров Республики Татарстан» // Собрание законодательства Республики Татарстан. — 2017. — № 7. — Ст. 0240.

4. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 28.04.2017 № 73-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 части 1 статьи 74 и абзаца третьего части 9 статьи 79 Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 21 мая 2015 года № 14/235; подпункта 3.4.1 пункта 3.4 и раздела 3 Положения о порядке создания, реорганизации и ликвидации образовательных организаций Пестречинского муниципального района, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Пестре-

чинского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2016 года № 762; подпункта 8.1 пункта 8 и подпункта 5 пункта 11 Положения о комиссии по оценке последствий принятия решения о реорганизации, ликвидации, изменении статуса, реконструкции, модернизации, изменении назначения образовательной организации Пестречинского муниципального района, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 8 июня 2016 года № 881; пунктов 1.3, 2.14 и 2.19 Порядка проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации, находящейся в ведении Республики Татарстан, муниципальной образовательной организации, включая критерии этой оценки (по типам данных образовательных организаций), в том числе порядка создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 февраля 2014 года № 63; а также названных Устава и постановлений Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан в целом в связи с жалобами граждан Г.И. Волковой и Р.Х. Маликова» // Республика Татарстан. — 2017. — 2 июня. — № 78.

5. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 19.04.2016 № 67-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 Положения об организации перевозок учащихся Республики Татарстан автобусами, специально предназначенными для перевозки детей, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2006 года № 400 «О мерах по эффективному использованию школьных автобусов в Республике Татарстан», а также пунктов 2.3 и 2.5 Положения об открытии школьного автобусного маршрута, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2010 года № 615, в связи с жалобой граждан Л.З. Гафиятуллиной, Н.Н. Сюськиной и Д.Е. Фаттаховой» // Республика Татарстан. — 2016. — 7 мая. — № 64.

6. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 19.03.2015 № 61-П «По делу о проверке конституционности Правил благоустройства территории города Альметьевска Альметьевского муниципального района Республики Татарстан, утвержденных решением Альметьевского городского Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2012 года № 63, Положения о компенсации материального вреда, причиняемого тяжеловесными транспортными средствами автомобильным дорогам общего пользования, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Альметьевского муниципального района от 26 февраля 2009 года № 691, пунктов 1 и 2 Положения о движении по муниципальным автомобиль-

ным дорогам общего пользования, утвержденного решением Совета Альметьевского муниципального района от 5 августа 2008 года № 265, в связи с жалобой гражданина И.В. Авдеева» // Республика Татарстан.— 2015.— 7 апр.— № 48.

7. *Иванов А.А.* Справочник по теории государства и права: основные категории и понятия. — М., 2007. — С. 204.

ПРИМЕНЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО СОДЕЙСТВИЮ В СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА (на примере Республики Татарстан)

Сабурская Сария Харисовна, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, кандидат философских наук

В статье анализируется возможность применения международных стандартов в области прав человека в деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с иллюстрацией практик, осуществляемых на территории Республики Татарстан.

Ключевые слова: уполномоченные по правам человека в Российской Федерации, международные стандарты в области прав человека.

В соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

На практике вопросы эффективного осуществления общепризнанных правовых норм в области прав человека, их соблюдение и защита весьма актуальны. При этом очевидно, что лишь принятие самого закона о защите конкретных прав не является достаточным, если его реализация не будет обеспечиваться соответствующим институциональным уровнем. В противном случае провозглашение прав и свобод человека и гражданина было бы декларативным.

Будучи субъектом права, государство выполняет функцию защиты и охраны прав и свобод граждан, используя при этом систему институтов, процедур, механизмов, гарантирующих защиту прав и свобод. Одним из государственных правозащитных институтов в России является институт уполномоченного по правам человека, деятельность которого направлена на обеспечение дополнительных гарантий государственной защиты прав,

свобод и законных интересов человека и гражданина и в то же время независима от каких-либо государственных органов и должностных лиц. В настоящее время он учрежден практически во всех субъектах Российской Федерации, где прочно занял свою нишу в правозащитной деятельности. В Республике Татарстан институт действует с 2000 года.

Одними из основных задач уполномоченных по правам человека в Российской Федерации являются содействие в соблюдении прав и свобод человека и гражданина и содействие в восстановлении нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Наряду с судебными инстанциями и контрольно-надзорными органами обязанностью уполномоченных по правам человека в Российской Федерации является принятие мер по выявленным нарушениям прав и свобод человека и гражданина органами власти и другими учреждениями, осуществляющими публично значимые функции. При этом деятельность государственных правозащитников направлена как на помощь отдельному гражданину или кругу лиц в конкретной ситуации, так и на совершенствование работы органов власти, призванных обеспечивать и защищать права и свободы человека и гражданина.

В республиканском законе об уполномоченном по правам человека есть две нормы, посвященные мерам реагирования по фактам выявленных нарушений. Так, в соответствии со статьей 20 Закона Республики Татарстан от 03.03.2000 № 95 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» Уполномоченный обязан направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод человека и гражданина, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод. Важно отметить, что республиканским законодательством предусмотрена возможность использования государственным правозащитником проактивных форм работы. Статьей 14 указанного Закона Республики Татарстан предусмотрено право Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан направлять государственным органам Республики Татарстан, органам местного самоуправления, руководителям и иным должностным лицам организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности свои замечания и предложения по обеспечению прав и свобод человека и гражданина по результатам самостоятельных проверок или проверок, проведенных совместно с компетентными органами.

При направлении указанных актов реагирования доводы Уполномоченного по правам человека должны быть убедительны для должностного лица, допустившего факт нарушения прав человека и понимающего, что решения Уполномоченного по правам человека носят рекоменда-

тельный характер и он лишь вправе обратиться в компетентный государственный орган для принятия принудительных мер, направленных на защиту прав человека. Неспроста некоторые исследователи полагают, что авторитет решений уполномоченного по правам человека в деятельности по содействию в восстановлении нарушенных прав человека основывается в том числе на убедительности его доводов и его способности завоевывать доверие государственных органов и прессы [Сунгуров 2005: 102]. Как показывает собственная практика, ссылка на международные стандарты в области прав человека может являться как весомым аргументом для восстановления прав граждан в конкретных ситуациях, так и доводом для рассмотрения и реализации предложений уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, обозначенных в ежегодных или специальных докладах или других аналитических материалах, подготавливаемых ими. Более того, рассмотрение уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации проблем в области прав человека прежде всего с позиций общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации может быть одновременно эффективным и оперативным способом их решения, когда существующие правоприменительные практики органов власти недостаточны либо являются затратными по времени. Проиллюстрируем данные тезисы примерами из текущей деятельности, связанной с проведением тех или иных проверочных мероприятий.

Учитывая нормы международного права о праве человека на исполнение решений судебных инстанций в разумный срок, а также положения гражданского и административного процессуального законодательства, согласно которым обязанность исполнить решение суда наступает с момента вступления его в законную силу (за исключением случаев немедленного исполнения, указанных в Гражданском процессуальном кодексе РФ и Кодексе административного судопроизводства РФ), а не с момента возбуждения исполнительного производства, нами проводятся проверки по жалобам и проверочные мероприятия по собственной инициативе в тех случаях, когда обязательства по судебному акту возложены на субъектов, в отношении которых Уполномоченный может проводить проверку, и отсутствуют сведения о том, что исполнительный документ поступил в службу судебных приставов. Как правило, такие проверки проводятся в защиту прав людей пожилого возраста, которые не знают положений действующего законодательства об исполнительном производстве. Результатом таких проверок по жалобам становится фактическое исполнение требований заявителя.

Также имеется практика проведения целенаправленных проверок по исполнению судебных решений. Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан и его аппаратом были проведены проверки по ис-

полнению исполнительными комитетами муниципальных образований Республики Татарстан судебных решений, вынесенных в защиту прав и законных интересов граждан. Всего было проверено исполнение 402 судебных актов. Чаще всего это были судебные решения об обязанности издать документ властно-распорядительного характера (о постановке гражданина на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий, об издании распоряжения о предоставлении земельного участка в собственность и т.д.). Значительное число решений суда в рамках масштабов выборочной проверки было не исполнено со ссылкой на отсутствие исполнительного листа. Органы местного самоуправления, как правило, сами не инициировали исполнение судебного постановления, занимая позицию к гражданам — «пишите, приходите...».

Формальный подход к исполнению судебных решений и отсутствие регламента работы по учету решений суда и их исполнению свидетельствовало, по нашему мнению, о серьезности проблемы, затрагивающей право человека на справедливое судебное разбирательство, установленное статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В то же время в результате проведенных проверок после нашего вмешательства были приняты меры по исполнению более чем тридцати решений судебных инстанций, по которым исполнительное производство возбуждено не было, но и гражданин не отказывался от своих требований к органу местного самоуправления.

Другой пример. В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 103 —ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и статьей 24 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации являются субъектом контроля по соблюдению прав человека в местах принудительного содержания. С учетом данных норм Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан и его аппаратом проводятся постоянные проверки на предмет создания подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений, а также лицам, отбывающим наказание в местах лишения свободы, условий содержания в пенитенциарных учреждениях, отвечающих требованиям международных стандартов в области прав человека (материально-бытовое обеспечение, оказание надлежащей медицинской помощи, обеспечение права на прогулки и т.д.). Информация о выявленных нарушениях направляется в Министерство внутренних дел по Республике Татарстан и Управление Федеральной службы исполнения наказаний России по Республике Татарстан для принятия соответствующих мер.

Переходя от примеров, связанных с отдельными проверочными мероприятиями, можно отметить, что одним из важнейших направлений на-

шей работы является подготовка аналитических документов. Более того, на наш взгляд, вся текущая деятельность уполномоченных по правам человека в Российской Федерации в течение года аккумулируется в подготовку ежегодного доклада о соблюдении прав и свобод человека и гражданина. Его полнота и объективность напрямую предполагают усиление государственных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина по результатам его рассмотрения соответствующими государственными органами и должностными лицами. Так, по мнению известного исследователя В.В. Бойцовой, доклады уполномоченных по правам человека следует рассматривать «в качестве основного источника объективной информации о состоянии прав и свобод личности» [Бойцова 1995: 5].

Разумеется, выводы и предложения уполномоченных по правам человека не могут априори считаться обоснованными и справедливыми, они должны быть аргументированы. На наш взгляд, при выработке предложений уполномоченными по правам человека в Российской Федерации по определенным выявленным проблемам в области обеспечения и защиты прав человека в ежегодных докладах ссылки на международные стандарты в области прав человека могут оказаться весьма необходимыми.

Обратимся к практике. Например, по результатам рассмотрения жалобы об установлении платы за услуги муниципальных парковок на автомобильных дорогах общего пользования местного значения г. Казани для инвалидов III группы нами, учитывая положения действующего законодательства, в адрес Исполнительного комитета муниципального образования города Казани было направлено заключение с рекомендацией принять меры по недопущению случаев взимания платы на муниципальных парковках с инвалидов III группы, паркующихся на специально оборудованных для использования инвалидами автомобилях при наличии у их владельцев соответствующего разрешения на изменение конструкции транспортного средства, выданного в порядке, предусмотренном действующим законодательством, а также с инвалидов III группы, имеющих легковые автомобили, полученные (приобретенные) через органы социальной защиты или Фонд социального страхования и переоборудованные для профилактики инвалидности или реабилитации инвалидов. По итогам рассмотрения данного заключения рекомендация была выполнена.

В свою очередь, описывая данный пример в ежегодном докладе, было подчеркнуто, что в соответствии с пунктом 18 приложения к Европейскому соглашению, дополняющему Конвенцию о дорожном движении, открытую для подписания в Вене 8 ноября 1968 года, одной из сторон которого является Российская Федерация, внутреннее законодательство может разрешать инвалидам с ограниченной способностью к передвижению ставить на стоянку их транспортные средства на государственных

автодорогах там, где стоянка запрещена, или держать их на стоянках с ограниченным временем стоянки дольше предписанного времени.

Ссылаясь на положения указанного документа в ежегодном докладе Исполнительному комитету муниципального образования города Казани было предложено не взимать плату с инвалидов III группы, имеющих ограниченную способность к передвижению, за парковочные места независимо от того, переоборудован автомобиль для профилактики инвалидности или реабилитации инвалидов или нет.

Другой пример. Описывая в одном из ежегодных докладов проблему длительного содержания лиц без гражданства в специальных учреждениях для иностранных граждан и лиц без гражданства, нами были сделаны ссылки на Конвенцию о защите прав человека и основных свобод и прецедентную практику Европейского Суда по правам человека (например, постановление от 17 июля 2014 года по делу № 44260/13 «Ким против России»). Актуализация проблемы впоследствии позволила согласиться с рядом наших предложений (высказанных в том числе и в формате круглого стола), которые стали использоваться правоприменителями.

Подытоживая сказанное, можно сделать следующий вывод. Применение норм международного права уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации при рассмотрении жалоб или при проведении проактивных проверок потенциально увеличивает эффективность деятельности. Умелое использование норм международного права и международных договоров Российской Федерации позволяет добиваться положительных результатов в правозащитной деятельности в тех ситуациях, когда сам по себе факт конкретного права человека не признается органом власти или другим субъектом, осуществляющим публично значимые функции, проверка действий (бездействия) или решения которого находится в компетенции Уполномоченного.

Литература

Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества: автореф. дис... д-ра юрид. наук / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. — М., 1995. — 40 с.

Сунгуров А.Ю. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). — СПб: Норма, 2005. — 384 с.

ВЛИЯНИЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ НА НОТАРИАЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Салахова Эльвира Мякзюмовна, *нотариус Нотариальной палаты
Республики Татарстан, кандидат юридических наук*

В представленной статье раскрывается влияние решений Конституционного Суда Российской Федерации на развитие нотариальной деятельности. Проанализированы правовые позиции органа конституционного контроля и их влияние на вопросы организации и функционирования современного российского нотариата. В статье уделено внимание как постановлением, как актам рассмотрения дела по существу, так и определениям Конституционного Суда Российской Федерации, содержащим важные правовые положения в рассматриваемой сфере. По результатам исследования сделан вывод о важной роли конституционной юстиции в вопросе осуществления нотариальной деятельности.

Ключевые слова: нотариат, нотариальная деятельность, Конституционный Суд Российской Федерации, конституционная юстиция, судебные акты Конституционного Суда Российской Федерации.

Усложнение общественных отношений, обусловленное развитием гражданского оборота, перед обществом ставит новые задачи в вопросе организации защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Действие механизма защиты прав обеспечивается деятельностью как публичных органов государственной власти, так и органов общественной юрисдикции. К числу первых, в частности, можно отнести Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, к числу вторых — нотариальные органы.

Так, согласно статьям 1, 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод челове-

ка и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории государства¹.

В соответствии со статьей 1 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан», Конституционный суд Республики Татарстан — это судебный орган конституционного контроля, осуществляющий в форме конституционного судопроизводства судебную власть в целях защиты конституционного строя Республики Татарстан, основных прав и свобод человека и гражданина, поддержания верховенства в правовой системе Республики Татарстан².

Как следует из положений статьи 1 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г.,³ нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации.

Общность цели деятельности — защита прав и законных интересов — реализуется указанными органами, безусловно, различными способами. Нотариальные органы, действуя в рамках заданного правового поля, совершают предусмотренные законом нотариальные действия. В то время как органы конституционной юстиции выявляют имеющиеся пороки правовой системы и устраняют их в целях недопущения нарушений базовых принципов Основного закона. Следует остановиться на ряде правоприменительных актов органов конституционной юстиции, напрямую влияющих на отправление нотариальной деятельности.

Ключевым для развития нотариальной деятельности явилось Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате»⁴. Данный акт является на сегодняшний день единственным актом органа конституционной юстиции, направленным на регулирование нотариальной деятельности, который принят в форме постановления. Поводом к обращению явилась норма, устанавливающая

¹ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1994. — 25 июля. — № 13. — Ст. 1447.

² Закон РТ от 22 декабря 1992 г. № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» // Ведомости Верховного Совета Татарстана. — 1992 г. — № 11—12.

³ Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. // Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 11 марта 1993 г. — № 10. — Ст. 357.

⁴ Официальный сайт Конституционного Суда РФ // <http://doc.krsf.ru/decision/KSRFDecision30395.pdf>.

обязательность членства в нотариальной палате нотариусов, занимающихся частной практикой. Суд в резолютивной части своего решения указал, что обязательность членства в нотариальной палате нотариусов, занимающихся частной практикой, как условие их профессиональной деятельности, связанной с осуществлением публичных (государственных) функций, не противоречит Конституции Российской Федерации. Кроме того, по результатам рассмотрения дела были сформулированы важнейшие постулаты организации нотариального самоуправления, определившие ее развитие на ближайшее десятилетие. Можно выделить следующие краеугольные положения, устранившие законодательные пробелы.

Правоприменитель указал, что нотариат в Российской Федерации служит целям защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц, обеспечивая совершение нотариальных действий, что гарантирует доказательственную силу и публичное признание нотариально оформленных документов.

Тем самым подчеркнул, что нотариусы — это гарант, обеспечивающий создание публичных гарантий. Было также отмечено, что осуществление нотариальных функций от имени государства предопределяет публично-правовой статус нотариусов и обуславливает необходимость организации государством эффективного контроля за их деятельностью, включая деятельность нотариусов, занимающихся частной практикой и в качестве таковых принадлежащих к лицам свободной профессии. До конца не раскрытой является указанная формулировка нотариусов как лиц свободной профессии. Вместе с тем данное определение точно отражает суть организации нотариального самоуправления, предполагающего объединение в органы нотариального самоуправления — нотариальные палаты.

В Постановлении № 15-П также отражено публично-правовое предназначение нотариальных палат:

осуществление контроля за исполнением нотариусами, занимающимися частной практикой, своих профессиональных обязанностей, а также обращение в суд с ходатайствами или представлениями о лишении их права нотариальной деятельности за нарушение законодательства;

оказание содействия в развитии частной нотариальной деятельности, организации стажировки претендентов на должность нотариуса, повышении профессиональной подготовки нотариусов, возмещении затрат на экспертизы, назначенные судом по делам, связанным с деятельностью нотариусов, организации страхования нотариальной деятельности для обеспечения возмещения возможного ущерба от нотариальных действий.

Векторообразующим в части определения основ нотариальной де-

тельности является также Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2006 г. № 349-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан С.В. Бирюковой, Е.А. Лепехиной, Т.И. Сопиной, Е.Е. Тимофеевой, А.Г. Цымбаренко и Г.Н. Шаншиевой на нарушение их конституционных прав положениями части четвертой статьи 22 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате и абзаца девятого статьи 22 Федерального закона от 2 ноября 2004 года “О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации”»¹.

Поводом к обращению явилось то, что решениями судов общей юрисдикции нотариусов обязали совершить нотариальные действия без уплаты нотариального тарифа либо возратить взысканный тариф, что, по мнению нотариусов, ограничивает их право на вознаграждение за труд, лишало части принадлежащей им собственности и ставило в неравное положение по сравнению с адвокатами, которым, в отличие от нотариусов, занимающихся частной практикой, расходы на оказание бесплатной юридической помощи компенсируются, а также по сравнению с нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах.

Конституционный Суд, не разрешая вопрос по существу, вместе с тем указал на базовые принципы, которых должны придерживаться нотариусы, совершая нотариальные действия от имени Российской Федерации, с учетом того, что Россия является социальным государством. Конституционный Суд пришел к выводу, что нотариальная деятельность носит публично-правовой характер, а нотариальные действия, совершаемые как государственными, так и частными нотариусами от имени Российской Федерации, являются публично значимыми действиями. Определив в качестве источника финансирования деятельности нотариусов, занимающихся частной практикой, нотариальный тариф, законодатель одновременно обязал их предоставлять при совершении нотариальных действий предусмотренные законодательством Российской Федерации о налогах и сборах льготы по уплате государственной пошлины.

Право на льготное юридическое обслуживание определенной категории лиц как таковое не содержит признаков какого-либо нарушения прав или дискриминации в правах нотариусов — работающих в госу-

¹ Официальный сайт Конституционного Суда РФ // <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision15371.pdf>

дарственных нотариальных конторах и занимающихся частной практикой.

Относительно схожести правового статуса таких категорий самозанятых граждан, как нотариусы, занимающиеся частной практикой, и адвокаты, правоприменитель отметил, что это не исключает возможности дифференцированного регулирования правоотношений с их участием. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате закрепляют, что нотариальные действия совершаются от имени Российской Федерации, т.е. подчеркивают публично-правовые характеристики нотариальной деятельности, которая от адвокатской деятельности отличается в том числе по форме и основаниям бесплатного юридического обслуживания граждан. Следовательно, вопреки утверждению заявителей, установление единого механизма его правового регулирования применительно к адвокатуре и нотариату нельзя признать обязательным.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2007 года № 51-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Галяутдиновой Зулфии Загитовны на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 12 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате»¹ предметом рассмотрения явилось установление в нотариальном округе количества должностей нотариусов, работающих в государственных нотариальных конторах, и нотариусов, занимающихся частной практикой, которое предусмотрено приказом Министерства юстиции Республики Башкортостан от 25 июля 2005 года № 38 о порядке установления границ нотариальных округов, определения количества должностей нотариусов в нотариальных округах, учреждения и ликвидации должностей нотариусов в Республике Башкортостан, что по мнению заявительницы препятствовало ее переводу из государственного нотариуса в нотариуса, занимающегося частной практикой.

Отказывая в принятии к рассмотрению жалобы, Конституционный Суд вместе с тем освятил вопросы, касающиеся нотариальной деятельности. Из содержания статьи 37 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, не вытекают, однако, ни субъективное право человека занимать определенную должность, выполнять конкретную работу в соответствии с избранным им родом деятельности и профессией, ни обязанность кого бы то ни было такую должность или работу ему предоставить. Это право реализуется гражданином при заключении трудового договора (слу-

¹ Официальный сайт Конституционного Суда РФ // <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision16120.pdf>

жебного контракта) или при назначении на должность (в частности, при назначении на должность нотариуса в соответствии с Основами законодательства РФ о нотариате). Нотариальная деятельность носит публично-правовой характер, а нотариальные действия, совершаемые как государственными, так и частными нотариусами от имени Российской Федерации, являются публично значимыми действиями. Совершение нотариальных действий от имени государства является тем специфическим признаком нотариальной деятельности, который предопределяет необходимость регулирования количества должностей нотариусов в нотариальном округе. При этом суд подчеркнул взаимодействие государственных органов юстиции и органов нотариального самоуправления, указав на то, что решение этого вопроса осуществляется в порядке, определяемом Министерством юстиции Российской Федерации совместно с Федеральной нотариальной палатой.

Вопросы организации нотариального самоуправления с точки зрения учета интересов региональных нотариальных палат при принятии решения Федеральной нотариальной палатой нашло отражение в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 03 июля 2014 г. № 1532-О «По запросу Промышленного районного суда города Ставрополя о проверке конституционности части третьей статьи 31 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате»¹. Поводом к обращению послужило внесение изменений в действующее законодательство предусматривающее, что для участия в собрании представителей нотариальных палат каждая нотариальная палата направляет своего представителя, который имеет количество голосов, равное количеству нотариусов-членов соответствующей нотариальной палаты. Это, по мнению заявителей, ставит нотариальные палаты в неравное положение и создает ситуацию, в которой решения по наиболее важным вопросам деятельности нотариального сообщества, в том числе финансового обеспечения Федеральной нотариальной палаты, будут приниматься ограниченным количеством нотариальных палат, в которых состоит значительное (наибольшее) число нотариусов.

Суд, рассматривая данное дело, указал, что членство нотариальных палат субъектов Российской Федерации в Федеральной нотариальной палате основано не на свободном волеизъявлении, а на законе. Особый правовой статус таких корпоративных образований, как нотариальные палаты субъектов Российской Федерации и Федеральная нотариальная палата, предопределяет право федерального законодателя определить в законе принципы внутренней организации их деятельности, в том числе

¹ Официальный сайт Конституционного Суда РФ // <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision167738.pdf>

порядок формирования их органов, их структуру, порядок принятия ими решений. Комплекс полномочий Федеральной нотариальной палаты не предполагает ограничение самостоятельности нотариальных палат при осуществлении ими своих прав как некоммерческими организациями и при реализации ими — в рамках установленной публично-значимой компетенции — соответствующих функций.

Следовательно, наделение представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации разным количеством голосов при принятии решений собранием представителей нотариальных палат, позволяющее учитывать число нотариусов в каждой из них, не может рассматриваться как умаляющее и дискриминирующее права тех нотариальных палат, в которых состоит незначительное число нотариусов, — это одно из возможных средств достижения баланса интересов, в процессе которого могут оставаться и не удовлетворенные результатами голосования участники. Было также отмечено, что не усматривается нарушение оспариваемыми законоположениями, касающимися процедуры голосования, прав состоящих в нотариальных палатах нотариусов, поскольку их положение в процедуре принятия Федеральной нотариальной палатой решений по сравнению с прежним регулированием, когда каждая региональная нотариальная палата имела один голос (и на возвращении к которому, по существу, настаивает заявитель), изменений не претерпело. Кроме того, они непосредственными субъектами правоотношений, регулируемых оспариваемым законоположением, не являются.

Кроме того, был сформулирован важный вывод о том, что положения статьи 5 Конституции Российской Федерации касаются взаимоотношений субъектов Российской Федерации как публично-правовых образований, к каковым нотариальные палаты — несмотря на двойственность их правового статуса, а именно принадлежность к институтам гражданского общества и одновременно выполнение публично значимых функций, — не относятся. Все полномочия, которые у субъектов Российской Федерации имеются в сфере нотариальной деятельности, осуществляются ими в равной мере.

Важным с точки зрения ограничения оснований для лишения права нотариальной деятельности является Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 02 июля 2015 г. № 1523-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Овчинникова Андрея Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 6 и 23 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате»¹. Поводом к обращению послужило то, что, по мнению за-

¹ Официальный сайт Конституционного Суда РФ // <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision201639.pdf>

явителя, положения закона, согласно которым нотариус не вправе заниматься самостоятельной предпринимательской и никакой иной деятельностью, кроме нотариальной, научной и преподавательской, не позволяют нотариусу распоряжаться своим личным имуществом и получать от этого доходы под угрозой лишения права на занятие нотариальной деятельностью.

Правоприменитель пришел к выводу, что осуществление нотариальных функций от имени государства в целях обеспечения конституционного права граждан на квалифицированную юридическую помощь предопределяет публично-правовой статус нотариусов и обуславливает предъявление к ним особых (повышенных) требований, с тем чтобы обеспечить независимое, объективное и беспристрастное исполнение нотариусами публичных функций на основании закона, что является одной из основных гарантий нотариальной деятельности. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации применительно к различным видам деятельности по отправлению публичных функций, гражданин, добровольно избирая такой род занятий, соглашается с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый им правовой статус. Будучи установленным в конституционно значимых целях и отвечая конституционно-правовому предназначению нотариальной деятельности, сам по себе запрет на занятие предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности, не может расцениваться как нарушающий какие-либо конституционные права.

В системе действующего правового регулирования запрет заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности, установлен в отношении широкого круга субъектов, осуществляющих публичные функции. При этом, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, если такая деятельность по своим параметрам, определяемым в соответствии с гражданским законодательством, явно не является предпринимательской и не влечет за собой возникновение конфликта интересов, она может быть признана допустимой. Подобный подход к интерпретации ограничений, связанных с предпринимательской деятельностью, нашел отражение в Кодексе судейской этики, в соответствии с которым судья не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе принимать участие в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы, и который вместе с тем предусматривает, что судья может инвестировать средства и распоряжаться своим имуществом, включая недвижимость, а также извлекать прибыль из других источников, например, от сдачи недвижимо-

сти в аренду, если только эта деятельность не предполагает использование судейского статуса. Соответственно, нет оснований полагать, что в отношении нотариусов запрет занятия предпринимательской и иной оплачиваемой деятельностью в системе действующего правового регулирования должен трактоваться иным образом, более широко (иметь иное содержание), чем, в частности, в отношении судей.

Таким образом, сами по себе оспариваемые законоположения с учетом сохраняющих силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации не могут расцениваться как нарушающие конституционные права граждан, имеющих статус нотариуса. Установление же соответствия осуществляемой нотариусом деятельности по использованию принадлежащего ему на праве собственности имущества критериям предпринимательской или иной оплачиваемой деятельности, которая является несовместимой со статусом нотариуса, во всяком случае требует исследования и оценки фактических обстоятельств конкретного дела, что составляет прерогативу судов общей юрисдикции.

Вместе с тем Конституционный Суд также отметил, что предполагаемое нарушение А.А. Овчинниковым запрета являлось лишь одним из оснований для постановки вопроса о лишении его права заниматься нотариальной деятельностью и установление факта сдачи заявителем нежилого помещения в аренду не являлось определяющим при решении вопроса о лишении его права заниматься нотариальной деятельностью и, соответственно, отсутствуют основания для вывода о том, что лишение А.А. Овчинникова статуса нотариуса, с чем заявитель связывает нарушение своих конституционных прав, непосредственно было обусловлено применением к нему оспариваемых законоположений.

На основе приведенных примеров можно сделать вывод о важной роли конституционной юстиции в вопросе разрешения наиболее острых проблем, возникающих в ходе осуществления нотариальной деятельности и требующих немедленного разрешения. Во всех приведенных примерах орган конституционного контроля подчеркивал статус нотариата как института гражданского общества, наделенного важными полномочиями по совершению публично-правовых действий от имени Российской Федерации.

Литература

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1994. — 25 июля. — № 13. — Ст. 1447.

Закон РТ от 22 декабря 1992 г. № 1708-ХII «О Конституционном суде Республики Татарстан» // Ведомости Верховного Совета Татарстана. — 1992 г. — № 11—12.

Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. // Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. — 1993. — от 11 марта. — № 10. — Ст. 357.

Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30395.pdf> (дата обращения: 01.05.2017).

Определение Конституционного Суда РФ от 11 июля 2006 года № 349-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан С.В. Бирюковой, Е.А. Лепехиной, Т.И. Сопиной, Е.Е. Тимофеевой, А.Г. Цымбаренко и Г.Н. Шаншиевой на нарушение их конституционных прав положениями части четвертой статьи 22 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате и абзаца девятого статьи 22 Федерального закона от 2 ноября 2004 года “О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации”» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision15371.pdf> (дата обращения: 01.05.2017).

Определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2007 года № 51-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Галяутдиновой Зулфии Загитовны на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 12 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision16120.pdf> (дата обращения: 01.05.2017).

Определение Конституционного Суда РФ от 03 июля 2014 года № 1532-О «По запросу Промышленного районного суда города Ставрополя о проверке конституционности части третьей статьи 31 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision167738.pdf> (дата обращения: 01.05.2017).

Определение Конституционного Суда РФ от 02 июля 2015 года № 1523-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Овчинникова Андрея Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 6 и 23 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision201639.pdf> (дата обращения: 01.05.2017).

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСУ ОБ ОБЪЕКТАХ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Салиева Роза Наильевна, *заведующий лабораторией Института проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан, доктор юридических наук*

В целях установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды проводится экологическая экспертиза. В процессе проведения экологической экспертизы возникают трудности, связанные с формулировками основных терминов и понятий, установленных в действующем законодательстве об охране окружающей среды и об экологической экспертизе, а также по определению объектов экологической экспертизы, в частности, в сфере природопользования. В статье приведены правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам проведения экологической экспертизы, в частности по определению объектов экологической экспертизы, а также выявлены трудности правоприменения в области определения объектов экологической экспертизы. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства об экологической экспертизе.

Ключевые слова: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, экологическая экспертиза, объекты экологической экспертизы, планируемая хозяйственная деятельность, охрана окружающей среды.

Экологическая экспертиза и экспертиза проектной документации, экспертиза промышленной безопасности наряду с другими мерами относятся к числу основных механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности¹. По правилам статьи 33 Закона «Об охране окружающей среды»² экологическая экс-

¹ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ.— 2017.— 24 апр.— № 17.— Ст. 2546.

² Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ.— 2002.— 14 янв.— № 2.— Ст. 133.

пертиза проводится в целях установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды. Порядок проведения экологической экспертизы установлен Федеральным законом от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹ (далее — ФЗ «Об экологической экспертизе»). По объектам регионального уровня общие правила о порядке проведения экологической экспертизы содержатся в Экологическом кодексе Республики Татарстан².

В процессе проведения экологической экспертизы возникают трудности, связанные с формулировками основных терминов и понятий, установленных в действующем законодательстве об охране окружающей среды и об экологической экспертизе, а также по определению объектов экологической экспертизы, в частности, в сфере природопользования.

По вопросам проведения экологической экспертизы, в частности по определению объектов экологической экспертизы, сформированы правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации³.

Так, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 29.05.2012 № 1146-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Анапской региональной курортной Ассоциации “АРКА” на нарушение конституционных прав и свобод статьей 1, подпунктом 7 статьи 11 Федерального закона “Об экологической экспертизе”, статьей 34 Федерального закона “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации” и статьями 10.1, 13.1 и 23.2 Закона Российской Федерации “О недрах”» Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу об объектах экологической экспертизы указал, что «федеральный законодатель при регулировании отношений в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности обладает дискрецией как в выборе объектов экологической

¹ Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. — 1995. — 27 нояб. — № 48. — Ст. 4556.

² Экологический кодекс Республики Татарстан от 15.01.2009 № 5-ЗРТ // Республика Татарстан. — 2009. — 20 янв. — № 10.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 № 1421-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицной Наталии Александровны на нарушение их конституционных прав статьей 11 Федерального закона “Об экологической экспертизе”» // Вестник Конституционного Суда РФ. — № 2. — 2011; Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2012 № 1146-О; «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Анапской региональной курортной Ассоциации “АРКА” на нарушение конституционных прав и свобод статьей 1, подпунктом 7 статьи 11 Федерального закона “Об экологической экспертизе”, статьей 34 Федерального закона “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации” и статьями 10.1, 13.1 и 23.2 Закона Российской Федерации “О недрах”» // СПС КонсультантПлюс.

экспертизы, так и форм проведения проверки соблюдения обязательных экологических требований. Вместо проведения государственной экологической экспертизы и ряда других экспертиз может проводиться единая государственная экспертиза при условии обеспечения равновесия, сбалансированности таких конституционно защищаемых ценностей, как потребность в экономическом развитии, с одной стороны, и экологическая безопасность и удовлетворение потребностей будущих поколений — с другой».

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 30.09.2010 № 1421-О-О также дополнено, что «государственная экологическая экспертиза является правовым средством обеспечения выполнения экологических требований, гарантирующих защиту и сохранение окружающей среды, способом реализации права каждого на благоприятную окружающую среду; она представляет собой источник экологически значимой информации и служит средством доказывания при разрешении споров в сфере охраны окружающей среды... Целью экологической экспертизы является не только предотвращение негативного воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду, но и предупреждение связанных с нею социальных, экономических последствий реализации объекта экологической экспертизы, которые способны снижать уровень жизни людей».

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации служат упорядочению отношений в области проведения экологической экспертизы, способствуют единообразному применению положений законодательства об экологической экспертизе по таким объектам, как постановления Правительства, а также проектная документация на строительство трубопроводов, которая была исключена из перечня.

Вместе с тем неясности в законодательстве по объектам экологической экспертизы, с которыми сталкиваются эксперты при проведении экологической экспертизы, остаются. Рассмотрим некоторые из них.

В области применения положений законодательства об объектах экологической экспертизы и порядке ее проведения возникают вопросы, связанные с тем, что в действующем законодательстве нечетко сформулированы объекты экологической экспертизы.

Так, согласно статье 11 ФЗ «Об экологической экспертизе» к объектам федерального уровня относятся следующие виды документов и документации, обосновывающие планируемую хозяйственную и иную деятельность:

— проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации;

— проекты федеральных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов;

— проекты соглашений о разделе продукции и др.

Объекты регионального уровня указаны в статье 12 ФЗ «Об экологической экспертизе».

В приведенных нормах Закона нет указания на то, что к объектам экологической экспертизы относятся также объекты, которые указаны в иных законах, наряду с перечисленными в этой статье. В связи с этим на практике возникает вопрос об отнесении к таким объектам и других документов, кроме перечисленных в ФЗ «Об экологической экспертизе», которые указаны в других законах. Так, например, в статье 20 Федерального закона «О животном мире» установлено, что обязательной государственной экологической экспертизе подлежат удобрения, пестициды и биостимуляторы роста растений, а также материалы, обосновывающие объемы (лимиты, квоты) изъятия объектов животного мира и проведения работ по акклиматизации и гибридизации этих объектов. Данная норма вызывает, как минимум, два вопроса: 1) могут ли быть объектами экологической экспертизы удобрения, пестициды и биостимуляторы роста растений, поскольку, как определено в статье 33 ФЗ «Об экологической экспертизе», к объектам относятся документы и (или) документация, обосновывающие хозяйственную деятельность; 2) к какому уровню экологической экспертизы — федеральному или региональному — относятся материалы, обосновывающие объемы (лимиты, квоты) изъятия объектов животного мира и проведения работ по акклиматизации и гибридизации этих объектов. По второму вопросу в письме Росприроднадзора от 16.04.2008 № ВК-02-30/3179 «О государственной экологической экспертизе по объектам животного мира»¹ в порядке информации сообщено, что в связи с передачей полномочий материалы, обосновывающие объемы (лимиты) изъятия объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, будут формироваться в отдельности по каждому субъекту Российской Федерации. Следовательно, проведение государственной экологической экспертизы целесообразно на региональном уровне в органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Полагаем, что требуется дополнение в ФЗ «Об экологической экспертизе» о том, что к объектам экологической экспертизы относятся также иные объекты, указанные в специальных законах. Также необходимо определить уровень экологической экспертизы либо отсылочно к специ-

¹ Письмо Росприроднадзора от 16.04.2008 № ВК-02-30/3179 «О государственной экологической экспертизе по объектам животного мира» // СПС КонсультантПлюс

альным законам, либо конкретизировать в этом законе. Требуется также корректировка понятия «экологическая экспертиза». Согласно статье 1 ФЗ «Об экологической экспертизе» под экологической экспертизой понимается установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду. В литературе отмечается коллизия норм ФЗ «Об экологической экспертизе» и Закона «Об охране окружающей среды» в части определения понятия «экологическая экспертиза»¹.

В определении, содержащемся в статье 1 ФЗ «Об экологической экспертизе», целесообразно, на наш взгляд, исключить слова «в связи с реализацией объекта экологической экспертизы».

Также необходима корректировка положений закона «О животном мире», относящих к объектам экологической экспертизы удобрения, пестициды и биостимуляторы роста растений.

Целесообразно принять во внимание также положения, содержащиеся в Модельном законе об экологической экспертизе². Так, в статье 1 Модельного закона определено, что «экологическая экспертиза — установление соответствия планируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям законодательства государства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий указанной деятельности на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий». Перечень объектов экологической экспертизы содержится в статье 10 Модельного закона, и к таковым отнесены: проекты документов; предпроектная и проектная документация; биологические обоснования на добычу и использование ресурсов растительного и животного мира; материалы обследования территорий, обосновывающие отнесение этих территорий к зонам экологического бедствия или чрезвычайной экологической ситуации; документация по применению технологий, техники, за исключением транспортных средств, и оборудования, перемещаемых (ввозимых) в государство. Также в Модельном законе установлено, что указанные

¹ Хлуденева Н.И. Дефекты в экологическом праве: понятие и виды // Журнал российского права. — 2014. — № 11. — С. 85—95.

² Модельный закон об экологической экспертизе (новая редакция) (принят в г. Санкт-Петербурге 20.05.2016 постановлением 44-10 на 44-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // СПС КонсультантПлюс.

объекты государственной экологической экспертизы подразделяются на категории «А», «Б», «В», «Г» согласно классификации объектов, приведенной в модельном законе «Об оценке воздействия на окружающую среду». Проекты национальных нормативных правовых актов, технических нормативных правовых актов и инструктивно-методических документов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду, разрабатываемые центральными органами государственной власти, относятся к категории «А». Проекты национальных нормативных правовых актов, технических нормативных правовых актов и инструктивно-методических документов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду, разрабатываемые местными органами исполнительной власти, относятся к категории «Б».

Полагаем, что с учетом сложившихся правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации об экологической экспертизе и ее объектах целесообразно уточнить определение понятия «экологическая экспертиза». Можно предложить следующее определение: «под экологической экспертизой понимается установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным законодательством, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду». Целесообразно внести дополнение в ФЗ «Об экологической экспертизе» о том, что к объектам экологической экспертизы относятся также иные объекты, указанные в специальных законах.

В законе «О животном мире» целесообразно исключить такие объекты экологической экспертизы, как удобрения, пестициды и биостимуляторы роста растений, т.к. в рамках экологической экспертизы осуществляется проверка биологических обоснований на использование ресурсов растительного и животного мира, а также удобрений, пестицидов и биостимуляторов роста растений на соответствие действующим экологическим требованиям, а не конкретных видов удобрений, растений.

Сахиева Раиса Абдулловна, заместитель Председателя Конституционного суда Республики Татарстан, кандидат юридических наук

Статья посвящена раскрытию законодательства Российской Федерации и Республики Татарстан по регулированию международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации на примере Республики Татарстан.

Ключевые слова: международные связи субъектов Российской Федерации, внешнеэкономические функции субъектов, координация международных и внешнеэкономических связей субъектов, представительства субъектов, открытие представительств субъектов Российской Федерации, законодательство о представительствах субъектов Российской Федерации, правовой статус представительств субъектов Российской Федерации, функции представительств.

В современных условиях успешное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации во многом зависит от уровня использования ими такого важного инструмента, как межрегиональная, международная, внешнеэкономическая деятельность.

Сформированная к настоящему времени нормативная правовая база, регулирующая отношения в данной области, имеет много составляющих — это и конституционные нормы, и нормы федеральных законов, в том числе специальных, подзаконные акты, а также нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем следует отметить, что достаточно продолжительное время права регионов в сфере осуществления международных и внешнеэкономических связей регламентировались на федеральном уровне лишь общими положениями, содержащимися в Конституции Российской Федерации и Федеративном договоре. Это позволяло субъектам Российской Федерации проявлять относительную самостоятельность как в правовом регулировании указанных отношений, так и в непосредственном установлении международных и внешнеэкономических связей с иностранными государствами.

Республика Татарстан в этом плане не является исключением, хотя

можно сказать, что она прошла свой, несколько отличный от других регионов России, путь.

Принятая 6 ноября 1992 года Конституция Республики Татарстан установила, что Республика Татарстан является субъектом международного права, вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры, обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми и иными представительствами, участвует в деятельности международных организаций.

Принятие в 1993 году Конституции Российской Федерации и тот факт, что республика, в отличие от других субъектов Российской Федерации, не подписала Федеративный договор, обусловили необходимость регламентации разграничения предметов ведения между федеральным центром и Республикой Татарстан, в том числе и в части осуществления республикой международных и внешнеэкономических связей. Подписанным 15 февраля 1994 года Договором Республики Татарстан с Российской Федерацией ей были предоставлены полномочия по участию в международных отношениях, установлению отношений с иностранными государствами и заключению международных соглашений, участию в деятельности международных организаций и самостоятельному осуществлению внешнеэкономической деятельности.

Дальнейшее формирование законодательной базы Республики Татарстан в области международных связей осуществлялось на основе данного Договора и отдельного Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Татарстан о разграничении полномочий в области внешнеэкономических связей, заключенного также 15 февраля 1994 года.

Соглашением определялись исключительные полномочия Республики Татарстан в сфере международных связей, в том числе полномочия на:

— заключение внешнеэкономических соглашений с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями других стран;

— привлечение государственных, банковских и коммерческих кредитов, ссуд под гарантии Правительства Республики Татарстан;

— разработку и проведение политики привлечения иностранных инвестиций на территории Республики Татарстан;

— предоставление государственных гарантий участникам внешнеэкономической деятельности Республики Татарстан;

— участие в работе международных экономических и финансовых организаций;

— получение помощи от зарубежных партнеров и ее использование; предоставление кредитов, ссуд и помощи иностранным партнерам; со-

здание свободных экономических зон на территории Республики Татарстан.

На основе Договора и Соглашения в период с 1994 по 1999 годы был принят ряд законодательных актов Республики Татарстан, регулирующих вопросы международных связей, привлечения иностранных инвестиций и внешнеэкономической деятельности. Среди них — «Об иностранных инвестициях в Республике Татарстан», «О статусе одобренного инвестиционного проекта с участием иностранного инвестора», «Об инвестиционной деятельности в Республике Татарстан», «О внешнеторговой деятельности в Республике Татарстан», «О соглашениях о разделе продукции», «О международных договорах Республики Татарстан», «О представительствах Республики Татарстан».

В настоящее время система нормативных правовых актов, на основе которой Республика Татарстан как субъект Российской Федерации выстраивает свои внешние связи, выглядит следующим образом.

В первую очередь — это Конституция Российской Федерации, согласно которой в исключительном ведении Российской Федерации находятся вопросы внешней политики и международных отношений Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, вопросы войны и мира; к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесена координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации и выполнение международных договоров Российской Федерации; а также Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан.

Следующий важный источник права, устанавливающий порядок реализации субъектами Российской Федерации права на осуществление международных связей — федеральные законы. Принятие 4 января 1999 года Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» стало новым этапом формирования законодательной базы субъектов Российской Федерации в этой области. Имеющиеся законодательные акты Республики Татарстан в связи с вступлением в силу данного Федерального закона были пересмотрены, уточнены.

В соответствии с этим Федеральным законом субъекты Российской Федерации вправе осуществлять международные и внешнеэкономические связи, в том числе вести переговоры и заключать соглашения с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а в отдельных случаях с международными организациями. Проекты таких соглашений должны быть в обязательном порядке согласованы с Мини-

стерством иностранных дел Российской Федерации, а также подлежат регистрации и опубликованию.

В целях реализации заключенных соглашений субъекты Российской Федерации вправе открывать за пределами Российской Федерации свои представительства.

Нормами Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, отнесено решение вопросов заключения внешнеэкономических соглашений, осуществление международного сотрудничества, а также участия в осуществлении государственной политики в отношении соотечественников за рубежом. При этом полномочиями по представлению субъекта Российской Федерации при осуществлении внешнеэкономических связей, правом подписания соответствующих договоров и соглашений наделяется высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

В соответствии с действующей редакцией Конституции Республики Татарстан Республика Татарстан вступает в международные и внешнеэкономические связи с субъектами и административно-территориальными образованиями иностранных государств, иностранными государствами, заключает международные соглашения, обменивается представительствами, участвует в деятельности международных организаций.

Гарантом соблюдения международных соглашений Республики Татарстан выступает Президент Республики Татарстан.

Президент наделен полномочиями представления Республики Татарстан при осуществлении международных и внешнеэкономических связей, в том числе он уполномочен подписывать договоры и соглашения от имени Республики Татарстан.

Особенности полномочий Республики Татарстан при осуществлении международных и внешнеэкономических связей нашли свое отражение и в подписанном 26 июня 2007 года Договоре между органами государственной власти Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан». Согласно статье 2 Договора Республика Татарстан осуществляет международные и внешнеэкономические связи с органами государственной власти иностранных государств по согла-

сованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В целях реализации заключенных международных и внешнеэкономических отношений Республикой Татарстан, начиная с 1992 года, активно используется институт представительства. Указом Президента Республики Татарстан от 21 апреля 1992 года были учреждены представительства Республики Татарстан в странах Содружества независимых государств. В 1994 году учреждается полномочное представительство Республики Татарстан в Российской Федерации с местонахождением в городе Москве.

В настоящее время статус представительств Республики Татарстан, порядок их образования, организации и деятельности регулируется законами Республики Татарстан «О представительствах Республики Татарстан» (от 10 ноября 2003 года № 47-ЗРТ) и «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан» (от 6 апреля 2005 года № 64-ЗРТ).

Взаимосвязанные положения Конституции Республики Татарстан и вышеназванных законов наделяют Президента Республики Татарстан следующими полномочиями:

- учреждать представительства, либо наделять такими полномочиями Кабинет Министров Республики Татарстан;
- утверждать положения о представительствах;
- назначать и освобождать от должности представителей Республики Татарстан;
- определять орган, осуществляющий координацию деятельности представительств и контроль за ней;
- принимать решения о реорганизации и ликвидации представительств.

Президентом Республики Татарстан также определяются условия оплаты труда представителей Республики Татарстан в субъектах иностранных федеративных государств или административно-территориальных образованиях иностранных государств, в иностранных государствах.

Представительства входят в систему исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан.¹

¹ Указ Президента РТ от 22.10.2007 № УП-573 «О представителях Республики Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти.— 2007.— 31 окт.— № 40.— Ст. 1575.

О представительствах Республики Татарстан: (Указ Президента Республики Татарстан от 21 апреля 1992 г. № УП-200) // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

Еще одним важным инструментом координации внешнеэкономической деятельности Республики Татарстан выступают торговые дома, действующие во многих регионах Российской Федерации и странах дальнего и ближнего зарубежья, задача которых состоит в продвижении татарстанской продукции, поставке продукции из российских регионов и зарубежных стран на рынки Татарстана, привлечении инвестиций в проекты на территории Республики Татарстан, а также оказании финансовой помощи национально-культурным автономиям и соотечественникам. В настоящее время функционируют 30 таких торговых домов, из них 6 в странах дальнего и ближнего зарубежья, остальные — в регионах Российской Федерации¹.

Процесс налаживания взаимовыгодных международных и внешнеэкономических связей в условиях стремления Республики Татарстан, регионов и в целом Российской Федерации к развитию своего экономического потенциала продолжается. Хочется надеяться, что нормативная правовая база, регулирующая данные отношения, будет совершенствоваться в направлении создания для регионов новых возможностей для экономического и социального прогресса.

Литература

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. — 1993. — 25 дек. — № 237.

Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан (Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ) // СЗ РФ. — № 31. — Ст. 3996.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ в ред. от 02.05.2012) // СЗ РФ. — 2003. — Ч. 2. — Ст. 2709.

О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации (Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ) // Российская газета. — 2000. — 19 янв.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Рос-

¹ Указанные статистические данные приведены по состоянию на сентябрь 2015 года // «Реестр торговых домов Республики Татарстан в субъектах Российской Федерации» / Официальный сайт Министерства торговли и промышленности Республики Татарстан: mpt@tatar.ru.

сийской Федерации (Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ в ред. от 21.02.2014) // СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

О международных договорах Российской Федерации (Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ) // СЗ РФ. — 1995. — № 29. — Ст. 2757.

О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации (Указ Президента РФ от 8 ноября 2011 г. № 1478) // СЗ РФ. — 2011. — 14 нояб. — № 46. — Ст. 6477.

О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации (Федеративный договор от 31 марта 1992 г.) // Федеративный договор: документы. Комментарий. — М., 1994.

Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. // Ватаным Татарстан. — 2002. — 30 апр. — № 85—86.

Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан (Закон РТ от 6 апреля 2005 г. № 64-ЗРТ) // Республика Татарстан. — 2005. — 7 апр. — № 69—70.

О представительствах Республики Татарстан (Закон РТ от 10 ноября 2003 г. № 47-ЗРТ) // Республика Татарстан. — 2003. — 14 ноября. — № 227—228.

О Полномочном представительстве Республики Татарстан в Российской Федерации (Указ Президента РТ от 11 августа 2009 г. № УП-420) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. — 2009. — № 7—8.— Ч. III. — Ст. 752.

О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан (Указ Президента РТ от 25 сентября 2015 г. № УП-899) // СПС КонсультантПлюс. — Режим доступа: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

О представителях Республики Татарстан (Указ Президента РТ от 22 октября 2007 г. № УП-573) // СПС КонсультантПлюс.— Режим доступа: <http:// www.consultant.ru>

Об утверждении Положения о Полномочном представительстве Республики Татарстан в Российской Федерации (Указ Президента РТ от 8 сентября 2006 г. № УП-346) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. — 2006. — № 8—9.— Ч. II. — Ст. 1808.

Об условиях оплаты труда представителей Республики Татарстан в субъектах иностранных федеративных государств или административно-территориальных образованиях иностранных государств, в иностранных государствах (Указ Президента РТ от 25 декабря 2006 г. № УП-583) // СПС КонсультантПлюс. — Режим доступа: <http:// www.consultant.ru>

Об учреждении Полномочного представительства Республики Татарстан в Турецкой Республике (Указ Президента РТ от 13 сентября 1997 г. №УП-493) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. — 1997. — № 10. — Ст. 290.

Об учреждении Постоянного представительства Республики Татарстан в городе Санкт-Петербурге и Ленинградской области (Указ Президента РТ от 25 мая 1996 г. № УП-314 вместе с «Положением о Постоянном представительстве Республики Татарстан в городе Санкт-Петербург и Ленинградской области») // Ведомости Государственного Совета Татарстана. — 1996. — № 5. — Ст. 207.

Об учреждении Полномочного представительства Республики Татарстан во Французской Республике (Указ Президента РТ от 7 июля 1994 г. № УП-452 вместе с «Положением о Полномочном представительстве Республики Татарстан во Французской Республике») // Ведомости Верховного Совета Татарстана. — 1994. — № 7. — Ст. 66.

О представительствах Республики Татарстан: (Указ Президента Республики Татарстан от 21 апреля 1992 г. № УП-200) // СПС КонсультантПлюс. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

О мерах по реализации Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан: (Распоряжение Президента РТ от 6 августа 2007 г. № 221) // СПС КонсультантПлюс. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

Абдулатипов Р.Г. О федеративной и национальной политике российского государства: монография. — М.: Юридическая литература, 1995.

Боков Х.Х., Алексеев С.В. Российская идея и национальная идеология народов России: монография. — М.: Познание, 1996.

Болтенкова Л.Ф. Российская Федерация и статус ее субъектов // Российская государственность: состояние и перспективы развития. — М.: Республика, 1995.

Железнов Б.Л. Республики России в системе договорных отношений с федеральным центром // Вестник экономики, права и социологии. — 2007. — № 2.

Лысенко В.Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации // Федерализм власти и власть федерализма. — М.: Наука, 1997.

Симонян, Г.Р. Механизм обеспечения интересов субъектов РФ в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал российского права. — 2006. — № 3.

Ягудин Ш.Ш. Договорные отношения между РФ и ее субъектами: монография. — Казань, 2008.

Conference on Consular Relations? A/Conf/25/6. art.12, Commentary.

РЕТРОСПЕКТИВНОСТЬ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ В ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

Султанов Айдар Рустэмович, *начальник юридического управления
ПАО «Нижнекамскнефтехим»*

В данной статье автор рассматривает возможность пересмотра судебных актов, вынесенных по делам из публичных правоотношений, в связи с правовыми позициями Верховного Суда Российской Федерации.

Ключевые слова: ретроспективность, обратная сила закона, правовые позиции, пересмотр судебных актов.

Возможность пересмотра судебных актов в связи с изменением правовых позиций высших судебных инстанций обычно связывают с инициативой Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, закрепившего такую возможность в пункте 5.1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее — ВАС РФ) от 12.03.2007 № 17 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре вступивших в законную силу судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам» (в редакции от 14.02.2008).

Однако, справедливости ради отметим, что ранее Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 20 декабря 2005 г. № 26¹ придал своему же Постановлению обратную силу и предложил нижестоящим судам использовать его в качестве основания для пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам. Надо отметить, что данное разъяснение было воспринято достаточно благосклонно научной общественностью. Так, А.Т. Боннер отметил, что, давая данное разъяс-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.12.2005 № 26 «О вопросе, возникшем после принятия Пленумом Верховного Суда Российской Федерации 5 апреля 2005 г. Постановления № 7 “О внесении изменений и дополнений в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2000 г. № 35 “О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел, связанных с реализацией инвалидами прав, гарантированных Законом Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”” // Российская газета. — 2005. — 28 дек. — № 293.

нение, Верховный Суд Российской Федерации руководствовался нормами не только права, но и морали, это вывод он делает в связи с использованием в Постановлении Пленума терминов «справедливость», «инвалиды» и др.¹ Другие ученые ссылаются на данное Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации в качестве примера разъяснения о необходимости непосредственно применять нормы международного пакта о гражданских и политических правах². Возможно, потому что такое разъяснение вносило больше справедливости по одному конкретному вопросу и было воспринято как исключение из общей практики, которое направлено на улучшение положения граждан.

Однако нововведение ВАС РФ, носящее более широкий характер, было принято многими учеными в штыки, в том числе в связи с тем, что ВАС РФ фактически принял норму в обход законодателя.

По практикам, на наш взгляд, в большей степени следует руководствоваться восточной мудростью «когда дует ветер перемен, нужно строить не щиты от ветра, а ветряные мельницы». По крайней мере, мы после внесения изменений в пункт 5.1 указанного Постановления Пленума ВАС РФ подготовили заявление в ВАС РФ о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам определения, вынесенного им по первой инстанции, указав в качестве вновь открывшегося обстоятельства Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части». Многие коллеги такое обращение восприняли с большим скепсисом, полагая, что ВАС РФ все же в качестве основания пересмотра имел в виду только свои правовые позиции. Однако Президиум ВАС РФ в Постановлении от 28.10.2008 нас поддержал, тем более к тому времени ВАС РФ также изменил свои подходы.

Тем временем развернулась борьба с данным Постановлением Пленума ВАС РФ, которая дошла до Конституционного Суда Российской Федерации. Впрочем, надо отметить, что в Конституционный Суд Российской Федерации были обжалованы нормы Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ), а не Постановление Пленума ВАС РФ, поскольку, как неудивительно, постановления пленумов высших судебных инстанций не могут быть предме-

¹ *Боннер А.Т.* Проблемы установления истины в гражданском процессе.— СПб. 2009. цит. по СПС КонсультантПлюс.

² *Баринов Н.А., Баримова М.Н.* Российская доктрина непосредственного применения частноправовых норм международных актов (постановка проблемы) // Актуальные проблемы гражданского права и процесса: Сб. материалов Международной научно-практической конференции (вып. 1) / Под ред. Д.Х. Валеева, М.Ю. Чельшева.— М., 2006. цит по СПС КонсультантПлюс.

том для обжалования в Конституционный Суд Российской Федерации¹, а только учитываются Конституционным Судом Российской Федерации при принятии им решения по делу. Такой подход основан на идее, что высшие судебные инстанции занимаются толкованием норм, но не их созданием. В реальной жизни мы наблюдаем отход от этой идеальной картины и во многих постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации мы можем обнаружить новые нормы, впрочем, и ВАС РФ часто занимался нормотворчеством. Наверное, все же, когда суды начинают создавать нормы, то должна быть возможность рассмотреть их конституционность.

Однако вернемся к рассмотрению в Конституционном Суде Российской Федерации конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 АПК РФ в толковании, данном в пункте 5.1 Постановления Пленума ВАС РФ от 12.03.2007 № 17 «О применении АПК РФ при пересмотре вступивших в законную силу судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам» (в редакции от 14.02.2008).

Основной вопрос, который подробно рассмотрел Конституционный Суд Российской Федерации, был не вопрос возможности создания норм высшими судебными инстанциями, от рассмотрения данного вопроса Конституционный Суд Российской Федерации воздержался, а вопрос ретроспективности толкований судов высших судебных инстанций.

Прежде всего Конституционный Суд Российской Федерации напомнил правовые позиции, изложенные в решении Конституционного Суда Российской Федерации от 1.11.1993 № 81-р и неоднократно подтвержденные им впоследствии (определения от 25.01.2007 № 37-О-О, от 15.04.2008 № 262-О-О, от 20.11.2008 № 745-О-О, от 16.07.2009 № 691-О-О) о том, что «законодатель, исходя из общего принципа действия закона на будущее время и реализуя свое исключительное право на придание закону обратной силы, учитывает специфику регулируемых правом общественных отношений; придание закону обратной силы имеет место преимущественно в интересах индивида в отношениях, возникающих между ним и государством в публичной сфере (уголовное, налоговое, пенсионное регулирование»).

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 16.12.2010 № 1649-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Галаниной Елены Валерьевны на нарушение ее конституционных прав постановлениями Пленума Верховного Суда РФ»; Определение Конституционного Суда РФ от 22.04.2010 № 590-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вологодина Евгения Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ “О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса РФ об административных правонарушениях”» и т.д.

И, отталкиваясь от этих положений, сделал акцент на недопустимости обратной силы толкований, ухудшающих положение подчиненной (слабой) стороны в публичном правоотношении, отметив, что иное означало бы нарушение общих принципов правового регулирования и правоприменения, вытекающих из статей 19 (ч. ч. 1 и 2), 46, 54 (ч. 1) и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации.

В то же время Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что вышеизложенное не исключает возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов на основании правовой позиции, впоследствии сформулированной в Постановлении Пленума ВАС РФ или в Постановлении Президиума ВАС РФ, если это необходимо для восстановления и защиты таких прав и интересов, которые в силу их конституционно-правового значения не допускают сохранения судебного акта в силе, в том числе, если в результате нового толкования улучшается положение лиц, привлекаемых к налоговой, административной или иной публично-правовой ответственности...¹

Конституционный Суд Российской Федерации не мог обойти устоявшуюся практику Европейского Суда по правам человека (далее — ЕСПЧ) относительно отмены судебных актов в связи с изменением толкования норм права. Так, отмена судебного решения в связи с изменением высшим судебным органом уже после вынесения данного решения толкования положенных в его основу норм права, если она приводит к ухудшению правового положения гражданина, установленного судебным решением, рассматривается ЕСПЧ (вне зависимости от примененной процедуры отмены, равно как в процедуре пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам, равно и в порядке надзора)² как несовместимая с положениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а критерием ее правомерности признается направленность на защиту приобретенного статуса гражданина или объединения граждан как заведомо более слабой стороны в отношениях с государством, что обеспечивает действие принципа правовой определенности в отношении правового статуса гражданина.

Однако данный принцип не может рассматриваться как препятствующий отмене вступившего в законную силу судебного решения, если она необходима для восстановления прав гражданина или улучшения его правового положения (в частности, по основаниям, которые в иных случаях признавались бы неприемлемыми), что *в целом соответствует*

¹ Султанов А.Р. Правовая определенность и уважение судебного решения, вступившего в законную силу, по делам об оспаривании действий государственных органов // Законодательство и экономика. — 2011. — № 8. — С. 53—64.

² Султанов А.Р. Пересмотр решений суда по вновь открывшимся обстоятельствам и res judicata // Журнал российского права.— 2008.— № 11.

*и общим принципам действия норм права во времени, в том числе придания им обратной силы*¹ (выделено нами — А.С.).

Таким образом, можно утверждать, что Конституционный Суд Российской Федерации вполне допускал ретроспективность постановлений высших судебных инстанций, улучшающих положение граждан и их объединений в спорах из публичных правоотношений.

Хотя, конечно же, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21.01.2010 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества “Производственное объединение “Берег”, открытых акционерных обществ “Карболит”, “Завод “Микропровод” и “Научно-производственное предприятие “Респиратор”» был связан тем, что жалобы касались применения норм АПК РФ, примененных в частноправовых спорах. В такого рода спорах ретроспективность правовых позиций, безусловно, будет нарушать принцип правовой определенности и будет ухудшать положение одной из спорящих сторон.

Поэтому было неудивительно, что Конституционный Суд Российской Федерации ограничил возможность ретроспективности правовых позиций высших судебных инстанций, допуская обратную силу только в исключительных случаях по делам, вытекающим из гражданских правоотношений, если этого требуют — по своему существу публичные — интересы защиты неопределенного круга лиц или заведомо более слабой стороны в правоотношении:

«...Исходя из конституционных принципов равенства и справедливости, а также формальной определенности правовых норм и допустимых пределов придания закону обратной силы положения статьи 311 АПК РФ — в их истолковании Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации — не могут не предполагать дифференцированный подход к оценке возможности придания обратной силы правовой позиции, содержащейся в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации или в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, — в зависимости от характера спорных правоотношений. Во всяком случае недопустимо придание обратной силы толкованию правовых норм, ухудшающему положение

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.01.2010 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса РФ в связи с жалобами закрытого акционерного общества “Производственное объединение “Берег”, открытых акционерных обществ “Карболит”, “Завод “Микропровод” и “Научно-производственное предприятие “Респиратор”»».

подчиненной (слабой) стороны в публичном правоотношении, — иное означало бы нарушение общих принципов правового регулирования и правоприменения, вытекающих из статей 19 (ч. ч. 1 и 2), 46, 54 (ч. 1) и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации. При этом не исключается возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов на основании правовой позиции, впоследствии сформулированной в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации или в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, если это *необходимо для восстановления и защиты таких прав и интересов, которые в силу их конституционно-правового значения не допускают сохранения судебного акта в силе, в том числе если в результате нового толкования улучшается положение лиц, привлекаемых к налоговой, административной или иной публично-правовой ответственности, а также в исключительных случаях по делам, вытекающим из гражданских правоотношений, если этого требуют — по своему существу публичные — интересы защиты неопределенного круга лиц или заведомо более слабой стороны в правоотношении* (выделено нами — А.С.). Таким образом, положения статьи 311 АПК РФ в истолковании, данном в Постановлении Пленума ВАС РФ от 14 февраля 2008 года № 14, — по их конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования — не предполагают возможность придания обратной силы постановлениям Пленума ВАС РФ или Президиума ВАС РФ, содержащим правовую позицию ВАС РФ по вопросу применения положений законодательства, без учета характера спорных правоотношений и установленных для этих случаев конституционных рамок действия правовых норм с обратной силой¹.

Другой гарантией обеспечения принципа правовой определенности и стабильности гражданского оборота Конституционный Суд Российской Федерации счел указание в Постановлении Пленума ВАС РФ от 14.02.2008 № 14 на ограниченные сроки для пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам — только в пределах срока на обжалование судебных актов в порядке надзора (в течение шести месяцев) и в течение трех месяцев с момента получения заявителем копии определения об отказе в передаче дела в порядке надзора.

Другой гарантией правовой определенности Конституционный Суд Российской Федерации было утверждение, что «...придание толкова-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 января 2010 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса РФ в связи с жалобами закрытого акционерного общества “Производственное объединение “Берег”, открытых акционерных обществ “Карболит”, “Завод “Микропровод” и “Научно-производственное предприятие “Респиратор”»».

нию норм права на основе обобщения судебной практики характера правовой позиции, имеющей обратную силу, — в рамках процедуры, введенной Постановлением Пленума ВАС РФ от 14 февраля 2008 года № 14, — допустимо только при наличии специального указания на это, которое должно быть выражено ВАС РФ формально определенным образом, ясно и недвусмысленно».

Это в полной мере соответствует фундаментальным принципам гражданского законодательства, которые по общему правилу не допускают обратной силы актов гражданского законодательства и допускают их применение только к отношениям, возникшим после введения их в действие, обратная сила закона допустима только в случаях, когда это прямо предусмотрено законом (ст. 4 ГК РФ).

Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации и связал обратную силу толкования, данного в Постановлении Пленума ВАС РФ или в Постановлении Президиума ВАС РФ, с указанием об обратной силе данного толкования. Отсутствие в таком постановлении указания о его применении с обратной силой порождало бы возможность неоднозначной оценки различными судьями природы и последствий данного ВАС РФ толкования нормы и тем самым приводило бы к нарушению критерия формальной определенности закона, а в конечном счете — к нарушению конституционного принципа равенства всех перед законом и судом.

Такой подход был воспринят законодателем, который, устанавливая в АПК РФ, Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (ГПК РФ) в качестве новых обстоятельств для пересмотра судебных актов, указал «определение либо изменение в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации или в Постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации практики применения правовой нормы, если в соответствующем акте Верховного Суда Российской Федерации содержится указание на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов в силу данного обстоятельства».

Однако такой подход, вполне допустимый в гражданских правоотношениях, не учитывал ситуации, когда пересмотр судебного акта необходим «для восстановления и защиты таких прав и интересов, которые в силу их конституционно-правового значения не допускают сохранение судебного акта в силе, в том числе, если в результате нового толкования улучшается положение лиц, привлекаемых к налоговой, административной или иной публично-правовой ответственности...».

Полагаем, что Конституционный Суд Российской Федерации в вышеуказанном Постановлении, будучи связан предметом обращения, не стал подробно расписывать причины ретроспективности толкований

высших судебных инстанций в отношении судебных дел о привлечении к публично-правовой ответственности, поскольку это было выходом за пределы жалобы.

В то же время полагаем, что Конституционный Суд Российской Федерации, указав на общие принципы действия норм права во времени, в том числе придания им обратной силы, дал определенную подсказку законодателю о том, когда необходимо указание высших судебных инстанций на ретроспективность их постановлений.

Соответственно, изменения возможности пересмотра судебных актов при наличии указания высших судебных инстанций о ретроспективности их правовых позиций (толкований) в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации не вносились, поскольку обратная сила уголовного закона возможна только, когда уголовный закон устраняет преступность деяния, смягчает наказание или иным образом улучшает положение лица, совершившего преступление (ст. 10 УК РФ).

Не вносились изменения и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (КоАП РФ), там также обратная сила законодательства об административных правонарушениях была допустима, только если закон смягчал или отменял административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшал положение лица, совершившего административное правонарушение.

Впрочем, законодатель вообще никаким образом не отразил в данных кодексах в качестве процессуальных юридических фактов определение либо изменение в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации или в Постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации практики применения правовой нормы. Это не единственное упущение законодателя, так, в частности, обязательность правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и ЕСПЧ оказалась вне поля зрения законодателя при принятии изменений в АПК РФ и ГПК РФ в 2010 г.¹, впрочем, и в настоящее время правовые последствия правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и ЕСПЧ не нашли должного отражения в процессуальных кодексах².

Ранее, рассматривая вопрос ретроспективности правовых позиций

¹ Султанов А.Р. Правовые позиции постановлений Конституционного Суда РФ и постановлений ЕСПЧ и их правовое значение для гражданского процесса // Законодательство и экономика. — 2011. — № 4. — С. 87—92.

² Султанов А.Р. Правовые последствия постановлений Европейского Суда по правам человека // Журнал российского права. — 2011. — № 9. — С. 64—72; Султанов А.Р. О некоторых процессуальных последствиях постановлений ЕСПЧ // Российская юстиция. — 2014. — № 1. — С. 24—28.

Конституционного Суда Российской Федерации¹, мы указывали, что неконституционность толкования оспариваемых норм не создается Конституционным Судом Российской Федерации — оно изначально находится в противоречии с Конституцией Российской Федерации. То есть акт Конституционного Суда Российской Федерации есть результат отыскания такого толкования, которое существовало изначально, а не создания его (весьма любопытно, что этимология слова «закон» означает «то, что находится за пределом, что было изначально», т.е. первый законодатель занимался также не созданием абстрактных правил, а отысканием права, существовавшего изначально).

В начале 20 века было высказано предположение, что обратная сила руководящих разъяснений «основана на том, что они не являются новыми законами, а только восполняют и толкуют старый закон: они раскрывают правило, которое уже существовало, но было скрыто в складках закона, и теперь оно только судом обнаружено, а не впервые создано...»².

Соответственно полагаем, что раскрытие Верховным Судом Российской Федерации в складках закона толкования, которое могло бы улучшить положение лиц, привлекаемых к налоговой, административной или иной публично-правовой ответственности, должно обладать обратной силой.

Причем здесь обратная сила такого толкования не будет связана с указанием Верховного Суда Российской Федерации на возможность применения правовой позиции к ранее рассмотренным делам, а будет следовать из общих принципов действия закона во времени, допускающих обратную силу закона, улучшающим положение лиц, привлекаемых к публично-правовой ответственности.

Соответственно, это должно было быть учтено законодателем при создании нового процессуального кодекса — Кодекса административного судопроизводства, который предусматривает среди прочего рассмотрение дел о применении высшей меры ответственности для юридических лиц — их ликвидации.

Впрочем, и в АПК РФ также должны быть внесены соответствующие изменения, поскольку арбитражные суды рассматривают дела о привлечении к ответственности, в том числе и за нарушение налогового законодательства. Поскольку акты законодательства о налогах и сборах, устраняющие или смягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах либо устанавливающие дополнительные

¹ *Султанов А.Р.* Снова о действии во времени актов Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия.— 2008.— № 3.— С. 28—29.

² *Магазинер Я.М.* Общая теория права на основе советского законодательства // Избранные труды по общей теории права.— СПб., 2006.— С. 94.

гарантии защиты прав налогоплательщиков, плательщиков сборов, плательщиков страховых взносов, налоговых агентов, их представителей, имеют обратную силу (п. 3 ст. 5 Налогового кодекса РФ), толкования закона, соответствующие вышеизложенным критериям должны иметь обратную силу.

Литература

Баринов Н.А., Баринова М.Н. Российская доктрина непосредственного применения частноправовых норм международных актов (постановка проблемы) // Актуальные проблемы гражданского права и процесса: Сборник материалов Международной научно-практической конференции (вып. 1) / Под ред. Д.Х. Валеева, М.Ю. Чельшева. — М., 2006.

Боннер А.Т. Проблемы установления истины в гражданском процессе. — СПб., 2009.

Султанов А.Р. Правовая определенность и уважение судебного решения, вступившего в законную силу, по делам об оспаривании действий государственных органов // Законодательство и экономика.— № 8.— 2011. — С. 53—64.

Султанов А.Р. Пересмотр решений суда по вновь открывшимся обстоятельствам и res judicata // Журнал российского права.— 2008. — № 11. — С. 96—104.

Султанов А.Р. Правовые позиции постановлений Конституционного Суда РФ и постановлений ЕСПЧ и их правовое значение для гражданского процесса // Законодательство и экономика. — 2011. — № 4. — С. 87—92.

Султанов А.Р. Правовые последствия постановлений Европейского Суда по правам человека // Журнал российского права.— 2011.— № 9.— С. 64—72.

Султанов А.Р. О некоторых процессуальных последствиях постановлений ЕСПЧ // Российская юстиция. — 2014. — № 1. — С. 24—28.

Султанов А.Р. Снова о действии во времени актов Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия.— 2008. — № 3. — С. 28—29.

Магазинер Я.М. Общая теория права на основе советского законодательства. — СПб., 2006. — С. 94.

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТАБИЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Тлехатук Аскер Касеевич, *Председатель Конституционного Суда Республики Адыгея, кандидат социологических наук*

Статья посвящена проблемам обеспечения стабильности федерального и регионального законодательства в Российской Федерации. Автор подчеркивает, что проблема обеспечения стабильности законодательства в Российской Федерации была и остается насущной и требующей своего решения. Делается вывод о том, что законодательство должно представлять собой структурно упорядоченную совокупность законов в целях их объективного обзора, учета и систематизации, обновленного законотворчества и правильного применения. Достижение данного состояния законодательства в Российской Федерации является одной из важнейших задач государственного строительства на современном этапе развития России.

Ключевые слова: законодательство, федерализм, стабильность, эффективность закона, разграничение полномочий.

Федеративное устройство России предполагает наличие двух уровней законодательства: федерального и субъектов Российской Федерации. Это, в свою очередь, обуславливает два уровня правотворческой деятельности. И здесь очень важно определить грани взаимодействия, разграничения полномочий и обеспечить гармонизацию правотворческой деятельности органов государственной власти Федерации и ее субъектов. Ведь по результатам этой работы судят о нашем государстве в целом.

Подлинный федерализм возможен лишь тогда, когда субъекты Федерации имеют достаточно широкие полномочия в решении государственных вопросов, в том числе в сфере правотворчества, и активно их используют. Круг таких полномочий установлен Конституцией России, и субъекты Федерации постоянно их применяют, что является характерной особенностью современного этапа правотворческой деятельности в России.

Принцип федерализма, как фактор современной действительности, обуславливает необходимость формирования законодательства субъектов Российской Федерации. Региональные особенности — террито-

риальные, природно-климатические, демографические, экономические, религиозные, экологические и другие — должны учитываться как в региональном законодательстве, так и федеральном. То есть существует очевидная потребность формирования каждым субъектом Российской Федерации собственной системы законодательства как части российского законодательства, но также имеющей свои специфические черты.

Две составные части российского законодательства — федеральная и региональная — активно влияют друг на друга, взаимодействуют между собой. Среди признаков такого взаимодействия выделяются принципиальное единство, целостность всего российского законодательства, разделенного на две самостоятельные, но взаимозависящие системы; иерархическая соподчиненность, субординация этих систем; сотрудничество и взаимодействие между ними, координация и согласование в процессе правотворчества [Концепции развития 2014: 11].

Смысл взаимодействия федеральной и региональной правовых систем должен состоять не в том, чтобы субъекты Федерации стремились решить федеральные вопросы, а скорее в том, что они совместно с федеральными органами власти компетентно будут участвовать в их решении, а федеральные органы, в свою очередь, посредством федеральных законов получают возможность обеспечить региональные интересы. Причем федеральный законодатель должен иметь профессиональный интерес в защите региональных интересов.

Конституция Российской Федерации в статьях 5, 72 и 76 произвела общую классификацию законотворческой деятельности в Российской Федерации и установила два относительно самостоятельных уровня правотворчества органов российского государства в соответствии с его федеративным устройством: федеральное правотворчество и правотворчество субъектов Федерации. Однако данные уровни до сегодняшнего дня являются не совсем согласованными, что негативно влияет на стабильность правовой ситуации в стране. Таким образом, проблема обеспечения стабильности законодательства в Российской Федерации была и остается насущной и требующей своего решения.

Следует отметить, что в научной литературе стабильность как свойство правовых явлений в целом и законодательства в частности трактуется по-разному. Так, С.Ф. Литвинова отмечает, что стабильность правовых явлений — положительное свойство, основанное на их однозначном толковании субъектами права, вытекающем из научно обоснованной и обнародованной доктрины государственной правовой политики, фундаментом которой являются социальные ценности общества [Литвинова 2013, 5: 13]. Т.В. Худойкина дает следующее определение: стабильность закона — это состояние нормативного правового акта, принятого высшим представительным органом государства или непосредствен-

но народом в особом законодательном порядке, обладающего высшей юридической силой и регулирующего наиболее важные общественные отношения, характеризующееся социальной обусловленностью и, следовательно, устойчивой эффективностью регулирования общественных отношений, проявляющейся в достаточном либо удовлетворительном решении стоящих при разработке закона задач; отсутствием противоречий, могущих привести к отмене или частичному изменению акта; совокупностью существенных свойств, отражающих достаточные качества закона, обуславливающие его способности удовлетворять потребности и интересы общества и т.д. [Худойкина 2001: 72].

Можно выделить ряд показателей, по которым можно оценить законодательство как стабильное: мера отражения в законах реальных потребностей общества, степень правовой регламентации базовых общественных отношений; уровень качества текстов законов; наличие либо отсутствие противоречивости, согласованности с другими актами; наличие либо отсутствие прямого действия закона; эффективность действия закона, его реализованность.

Законотворческая и подзаконная правотворческая деятельность из-за «размытого» понимания законодательства, а также воздействия кризисных явлений, наблюдаемых в России, противостояния различных политических сил просто «соткана» из противоречий и препятствий. С одной стороны, законодательные органы во имя усиления роли закона неоправданно детализируют его, подменяют содержание подзаконных актов законами, что, естественно, не способствует стабильности последних. С другой стороны, издаются подзаконные акты, противоречащие законам. Можно привести немало примеров нормативных правовых актов органов государственного управления России, расходящихся с нормами Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Если же взять региональный срез, то легко констатировать, что субъектами достаточно часто принимаются как законодательные, так и подзаконные акты, нарушающие предписания федеральных законов, обладающих высшей юридической силой.

Многие законы оказались оторванными от жизни, не отражающими закономерностей общественного развития. Зачастую качество федеральных и региональных законодательных актов также оставляет желать лучшего. Поэтому законы часто изменяются, дополняются, отменяются, принимаются новые, и об их системности остается только мечтать. Все вышесказанное обуславливает актуальность проблемы обеспечения стабильности законодательства. Укажем первоочередные из них.

Во-первых, важно повышение значения закона, обеспечение его верховенства. Для этого следует укрепить конституционные основы государства, усилить роль Конституции Российской Федерации с помощью

скорейшего устранения отступлений конституций и уставов субъектов от Основного Закона России. Конституционное законодательство и на региональном, и на федеральном уровнях по необходимости должно обновляться. Нечеткость формулировок Конституции Российской Федерации дает возможность их разноречивого толкования. Сохраняется возможность приоритетного правотворчества субъектов по предметам совместного ведения, поскольку нет федерального закона. В результате в субъектах распространено опережающее законодательство.

Эффективность воздействия законов, особенно федеральных, будет достигнута, когда субъекты точно определятся относительно предмета собственного правового регулирования. Пока же они либо вторгаются в сферу исключительного ведения Российской Федерации, либо расширяют свои полномочия в области совместного ведения, либо просто дублируют в принимаемых ими законах структуру и содержание однотипных федеральных нормативных правовых актов. Большую помощь в решении данных проблем оказало бы закрепление норм об иерархии законодательства федерального и субъектов Российской Федерации применительно к каждой отрасли законодательства.

Во-вторых, желательно утвердить в конституциях (уставах) субъектов или специальных региональных законах перечень вопросов, которые должны регулироваться только законом. Часто правотворческие органы субъектов затрудняются в выборе вида нормативного правового акта для урегулирования тех или иных отношений.

В-третьих, необходимо расширение масштабов прямого действия закона, поскольку степень его реализации в какой-то мере зависит от прямого либо непрямого действия. В первом случае не возникает необходимости в издании других актов, уточняющих положения закона и стоящих между ним и исполнителем. Высшая юридическая сила закона воспринимается здесь всеми участниками отношений непосредственно. Непрямое же действие целесообразно для управления сложными комплексами, отдельные части которых обладают автономностью, удалены от центра и имеют разнообразные (организационные, психологические, языковые и др.) барьеры. В этом случае между законом и исполнителем появляются различные промежуточные юридические документы, которые учитывают особенности субъектов правоприменительной деятельности и условия ее осуществления.

Естественно, что прямое и не прямое действие закона дополняют и развивают друг друга. Но нельзя допускать на практике создание многочисленных инструкций, вольно толкующих закон, ибо тогда может исполняться не закон, а инструкция к нему. Для достижения законности надо отойти от восприятия закона через инструкцию, поскольку последней может дозволяться и отступление от него. Между тем правоприме-

нителю нередко отказываются от использования норм закона лишь потому, что отсутствует акт исполнительного органа, подтверждающий обязательность выполнения закона. Некоторые министерства и ведомства попросту включают текст федеральных законов, указов Президента и постановлений Правительства Российской Федерации в свои инструкции и выдают их за собственное нормотворчество. Получается, что закон без доводящей его до исполнителя инструкции — «пустое место». Наиболее часто подобные факты наблюдаются в деятельности Министерства финансов и Государственной налоговой службы Российской Федерации [Савельева 2001, 9: 7]. Названные недостатки нужно решительно искоренять.

В-четвертых, актуально достижение высокого качества законов, их способности быть регулятором общественных отношений. Для этого: 1) содержащиеся в них правила поведения должны быть сформулированы так, чтобы обеспечить их единообразное понимание и применение всеми субъектами права; 2) не должно допускаться принятие узкоотраслевых законов, не дающих существенного эффекта [Законодательная техника 2000: 19].

Отдельно хотелось бы выделить такой эффективный инструмент обеспечения стабильности законодательства, как судебный конституционный контроль, осуществляемый исходя из федеративного устройства, предусматривающего дифференциацию публичной власти, Конституционным Судом Российской Федерации на федеральном уровне и конституционными (уставными) судами субъектов Федерации, создаваемыми на региональном уровне и являющимися одним из важнейших институтов региональной государственности.

Необходимость функционирования данных органов региональной конституционной юстиции, помимо прочего, обусловлена тем, что в субъектах Российской Федерации по вопросам их исключительной компетенции принимается большое количество законов. И здесь складывается ситуация, при которой в субъектах, в которых конституционные (уставные) суды не созданы, законодательство на предмет соответствия конституции (уставу) субъекта Федерации никем не проверяется, то есть изначально допускается, что в этих субъектах Российской Федерации могут действовать неконституционные законы. Основными же задачами конституционных (уставных) судов субъектов Федерации как раз и являются обеспечение конституционной законности, реализуемое через правовую охрану их учредительных актов — конституций (уставов), и обеспечение их высшей юридической силы в системе региональных нормативных правовых актов, относящихся к исключительному ведению самих субъектов Федерации. Таким образом, посредством конституционного (уставного) судопроизводства в субъектах Федерации

создается и функционирует дополнительный действенный механизм обеспечения качества законов субъектов и стабильности законодательства в целом.

Действенность законов в общегосударственном и региональном масштабе возможна лишь при наличии прочных правовых связей между всеми уровнями власти, а также между властями и общественностью и создании на этой базе единого социально-правового пространства. Как, например, избежать соперничества исполнительной и законодательной власти, конфликта властей с общественностью? Главную роль будут играть меры самих государственных органов по предупреждению противоречий, что предполагает выполнение нескольких задач:

— своевременного получения и объективного анализа достоверной социальной информации об обстоятельствах, способных породить конфликты властей, власти и общественности;

— организации федеральной и региональной системы мониторинга взаимоотношений государственных органов, а также государственных органов с другими институтами политической системы и гражданами;

— взаимодействия властей. Например, при подготовке законодательных актов целесообразно формирование совместных рабочих коллективов из представителей различных ветвей власти и общественности: депутатов, руководителей и специалистов органов исполнительной власти, представителей партий, общественных движений и организаций, ученых. Такой подход соответствует принципу взаимодействия общества и государства и поддерживает их полноценный диалог, в котором координируются позиции и действия властей по конкретному вопросу. Деятельность государственных органов должна осуществляться в условиях широкой публичности, информирования граждан, учета общественного мнения. Результатом будет социальное признание готовящихся актов и отражение в них всех социальных интересов, а, следовательно, гарантия их исполнения в дальнейшем.

Стабильность закона во многом зависит от сложившегося общественного мнения. Здесь возможны два противоположных варианта: позиция закона и граждан совпадают, между ними достигается консенсус; они расходятся, что снижает действенность закона, создает препятствия к его осуществлению. Противоречивость может быть снята либо путем изменения акта, либо целенаправленным формированием общественного мнения. Согласие с законом либо его отрицание может выражаться в различных формах (митинги, забастовки, акции протеста, жалобы в государственные органы, обращения в Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов, критика в средствах массовой информации, высказывание негативной оценки со стороны ученых-правоведов и др.).

Безусловно, своевременное принятие новых законов, отвечающих назревшим потребностям развития страны, необходимо: оно укрепляет законность. Но законодательные акты следует принимать только в случае кардинальных общественных изменений. Иначе общественное мнение отвергнет их в форме критики, неуважения, неприятия.

Особо следует выделить проблему повышения стабильности российских законов. Для этого нужно усовершенствовать как организационно-процессуальную сторону подготовки и принятия закона (законотворческий процесс), так и функциональную направленность закона, механизм его реализации и, следовательно, исполнения (законореализационный процесс) [Лукьянова 2009, 6: 65].

В заключение хотелось бы отметить следующее. Растущий массив нормативных правовых актов как федерального, так и регионального уровней предъявляет высокие требования к упорядочению связей между ними. Особенно это относится к законам, которые служат опорной конструкцией системы нормативных правовых актов. Законодательство не может быть отождествлено с суммой законодательных актов. Оно должно представлять собой структурно упорядоченную совокупность законов в целях их объективного обзора, учета и систематизации, обновленного законотворчества и правильного применения. Достижение данного состояния законодательства в Российской Федерации является одной из важнейших задач государственного строительства на современном этапе развития России.

Литература

Законодательная техника. Научно-практическое пособие / Под ред.: Ю.А. Тихомирова. — М.: Городец, 2000. — 272 с.

Концепции развития российского законодательства / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева. — М.: ИЗаСП, 2014. — 128 с.

Литвинова С.Ф. Оценка Конституции Российской Федерации 1993 г. через категорию «стабильность» // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 5. — С. 13—15.

Лукьянова Е.Г. Закон в постсоветской России: проблемы адекватности восприятия и использования // Государство и право. — 2009. — № 6. — С. 62—71.

Савельева Е.М. Проблемы совершенствования законодательной деятельности в России на федеральном уровне // Государство и право. — 2001. — № 9. — С. 5—10.

Худойкина Т.В. Стабильность закона: понятие и способы обеспечения // Государство и право на рубеже веков (Материалы Всероссийской конференции). — М., 2001. — С. 72—77.

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЗАКОННОСТЬ: понятие и основные черты

Тухватуллин Тимур Анварович, ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

В статье автором рассмотрен теоретический аспект понятия института конституционной законности, являющегося основой всей современной российской правовой системы.

Ключевые слова: конституция, конституционная законность, законность, правовое государство, укрепление конституционной законности.

В современной российской юридической науке термин «конституционная законность» появился в начале 1990-х гг., в период работы Конституционной комиссии и Конституционного совещания по подготовке проекта новой Конституции Российской Федерации, куда входили, помимо депутатов Верховного Совета РСФСР, известные ученые-государствоведы, конституционалисты, а также эксперты и специалисты в области других отраслей права. Именно в тот период в научный и политический оборот ими был введен термин «конституционная законность» и обозначены проблемы ее соблюдения¹. Так, например, Ю.А. Тихомиров отмечал, что причинами нарушений конституционной законности являлись низкий авторитет Конституции РСФСР, привычка рассматривать ее нормы как не имеющие прямого действия, неумение верно истолковывать конституционные положения и «влиять» их смысл в другие акты².

С.С. Алексеев, рассматривая правовую систему России 1993 г., отмечал, что «современное российское право замкнулось на «праве закона», на одной лишь незыблемости действующих юридических норм ... Отсюда — призывы: ни шагу от действующих норм, все преобразования — в рамках существующей конституционной законности и т.д.»³.

¹ В советский период вопросами конституционной законности занимались такие исследователи, как Ю.П. Еременко, И.П. Ильинский, А.И. Лепешкин, Б.В. Щетинин и др.

² Тихомиров Ю.А. О конституционных противоречиях и конфликтах // Конституционный вестник. — 1993. — № 15. — С. 111—121.

³ Алексеев С.С. Право России // Независимая газета. — 1993. — 25 мая.

Одно из первых официальных упоминаний о конституционной законности датировано 5 марта 1993 г., когда Конституционный Суд Российской Федерации направил Верховному Совету Российской Федерации Послание «О состоянии конституционной законности в Российской Федерации», в котором указывалось, что «кризисное состояние конституционной законности вызвано не столько несовершенством самой Конституции, сколько игнорированием ее положений государственными властями и их представителями ... И только общее согласие всех ветвей власти, консолидация усилий и их готовность действовать в рамках Основного Закона позволит обеспечить конституционную законность в Российской Федерации»¹.

Использовавшиеся до этого понятия — сначала «социалистическая законность» (в советский период), а затем «законность» — не являются синонимами конституционной законности. Однако, как верно замечено Т.Я. Хабриевой, ни в российской, ни в зарубежной науке анализ соотношения этих понятий «юристы-государствоведы почти не занимались»².

Под конституционной законностью³ вполне обоснованно предлагается понимать правовой режим, обеспечивающий реализацию в деятельности государства, его органов, должностных лиц, а также индивидов демократических стандартов, норм государственной и общественной жизни, закрепленных по воле общества в Конституции России⁴. В юридической науке под конституционной законностью понимается соответствие законов Конституции Российской Федерации, которое рядом авторов предлагается дополнить положением о единообразном применении конституционных норм, поскольку это вытекает из понимания законности как таковой и ее принципов, среди которых соблюдение законов является одним из основных⁵. Поэтому под конституционной законностью

¹ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.): в 6 т. Т. 4.: 1993 г. кн.1.— М., 2008. — С. 657—665.

² См. об этом: *Хабриева Т.Я.* Конституция и законность: монография // Законность в Российской Федерации. — М., 2008. — С. 59.

³ Во второй половине 1990-х гг. разработкой проблем конституционной законности в государственном праве занимались, например, сотрудники Научно-исследовательского института проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации (Белкин А.А., Дмитриев Ю.А., Клочков В.В., Осипян С.А., Рыбчинский А.И. и др.), а также Кудрявцев В.Н., Колосова Н.М. и др.

⁴ См.: Состояние законности в Российской Федерации (1993—1995 годы): Аналитический доклад. Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. — М., 1995. — С. 20.

⁵ Конституционная законность в реализации принципа разделения властей на примере Российской Федерации / Под рук. докт. юрид. наук, проф. В.В. Комаровой. — М., 2014. — С. 88.

стью указанными авторами понимается соответствие законов Конституции Российской Федерации и их единообразное применение. Другими словами, под конституционной законностью следует понимать политико-правовой режим, характеризующийся соответствием и непротиворечием федеральных законов, законов субъектов Федерации Конституции Российской Федерации, а также единообразное применение норм конституционного законодательства всеми субъектами права¹.

Иное понимание конституционной законности представляет Н.М. Колосова, полагающая, что Конституция Российской Федерации закрепила качественно новый подход к конституционной законности, когда обязанности соблюдать Конституцию и законы распространяются не только на граждан и их объединения, но и на органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц. В связи с чем конституционную законность следует определять, по ее мнению, как средство ограничения власти. Конституционная законность должна обозначаться в качестве превентивного фактора, требующего соблюдения Конституции уже на стадии ее принятия, поскольку именно здесь закладываются предпосылки ее соблюдения. С учетом этих двух факторов исследователь полагает, что конституционная законность — это совокупность требований к властным структурам в процессе создания конституционных предписаний, их выполнения, а равно система мер, направленная на защиту конституционной законности, в том числе на ее восстановление². Вывод автора по поводу того, что «конституционная законность — средство ограничения власти», на наш взгляд, не совсем верный. Соблюдение конституционной законности, т.е. положений Конституции Российской Федерации органами государственной власти, их должностными лицами не может расцениваться как ограничение их прав, поскольку только при соблюдении конституционной законности участники конституционно-правовых отношений свободны. Каждый участник таких общественных отношений, в том числе органы государственной власти и их должностные лица, гарантированно защищены от противоправных действий, им обеспечена свобода действий, безусловно, в пределах, которые не позволили бы нарушать права других участников. Возможно, именно о таком ограничении пишет Н.М. Колосова.

Превентивный характер конституционной законности выделяет С.А. Авакьян, который, рассматривая конституционную законность как

¹ Конституционная законность в реализации принципа разделения властей на примере Российской Федерации / Под рук. докт. юрид. наук, проф. В.В. Комаровой. — М., 2014. — С. 88.

² Колосова Н.М. Обеспечение конституционной законности // Законность в Российской Федерации. — М., 1998. — С. 27—29; она же Конституционная ответственность в Российской Федерации. — М., 2000. — С. 139—140.

высший пласт законности в целом, совершенно справедливо отмечает ее превентивный фактор — соблюдение норм Конституции при издании актов и совершении действий всеми без исключения органами государственной власти и органами местного самоуправления. Конституционная законность, полагает он, начинается не тогда, когда посредством решений компетентных органов обеспечивается восстановление действия норм Конституции, а тогда, когда любые органы начинают с соблюдения Конституции. Далее С.А. Авакьяном отмечается, что понятие конституционной законности может быть шире, чем просто законности¹. Такой вывод исследователь объясняет тем, что обычные правовые акты легче соблюдать ввиду конкретности их предписаний, неопределенность многих конституционных предписаний делает конституционную законность более широким понятием, чем сама законность. Под понятием «неопределенность», как нам представляется, исследователь понимает конституционные нормы общего порядка, в отличие от конкретных норм, например, в законах или кодексах. Поэтому, по справедливому выводу ученого, конституционная законность и законность соотносятся как целое и часть. В более поздних работах С.А. Авакьян уточняет, что термин «конституционная» в данном случае подчеркивает, что требование законности всегда является конституционным по сути, т.к. общие предпосылки законности заложены в конституции государства и развиты в подконституционных актах².

На этот счет среди конституционалистов существуют различные мнения и связано это с широким или узким пониманием конституционной законности. Сторонники широкого подхода под конституционной законностью понимают правовой режим, обеспечивающий реализацию в деятельности государства, его органов, должностных лиц, общественных объединений, иных юридических и физических лиц демократических стандартов, норм государственной и общественной жизни, закрепленных по воле общества в Конституции Российской Федерации³. Сторонники узкого подхода подразумевают под конституционной законностью соответствие Конституции Российской Федерации законов и полагают, что основное ее содержание вытекает из более общего понятия законности и соотносится с ней как часть и целое⁴.

¹ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — М., 2000. — С. 213—215.

² Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. — М., 2015. — С. 384.

³ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — М., 2000. — С. 213—215; Капука С. Проблемы общего надзора прокуратуры России за законностью // Право и жизнь. — 1999. — № 22. — С. 67; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. — М., 2000. — С. 139—140.

⁴ Чиркин В.Е. Современное государство. — М., 2001. — С. 302. и др.

Исследователь В.А. Витушкин, которого также можно отнести к сторонникам узкого подхода, полагает, что конституционная законность как принцип деятельности всех субъектов права и как одно из условий существования правового государства подразумевает строгое и неукоснительное соблюдение в общественной практике конституционных положений¹.

Узкий подход, как верно отмечает О.И. Куленко², отличается своей предельной конкретностью в понимании конституционной законности и не размывает ее, выявляет соотношение законности и конституционной законности как целого и части, делает последнюю категорией, имеющей самостоятельное значение. Через такой подход подчеркивается юридическое верховенство Конституции Российской Федерации в сравнении с другими нормативными актами, включая и федеральные законы. Все они должны соответствовать Конституции и не могут противоречить ей.

Конституционная законность не только многоаспектное (о чем сказано выше), но и многоуровневое понятие. В последнем случае речь необходимо вести об обеспечении конституционной законности, с учетом федеративного государственного устройства Российской Федерации, на федеральном, региональном и местном уровнях. Не углубляясь здесь в суть нарушений конституционной законности на каждом из уровней публичной власти, отметим, что конституционная законность в Российской Федерации выражается в соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, конституций и уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

При этом чрезвычайно важное значение имеет соответствие конституций и уставов субъектов Федерации Конституции Российской Федерации, поскольку региональные конституции и уставы закрепляют основы конституционного строя России на территории ее субъектов, формируют региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляя, тем самым, правовое регулирование важнейших групп общественных отношений и устанавливая необходимый баланс между интересами региона и всей Российской Федерации.

Таким образом, под конституционной законностью автором понимается строгое соблюдение требований и положений, непосредственно содержащихся в Конституции Российской Федерации или вытекающих из нее, при издании правовых актов и совершении действий всеми без

¹ *Витушкин В.А.* Роль определений Конституционного Суда Российской Федерации в укреплении конституционной законности // Конституционная законность: предпосылки и реальность. Сб. науч. тр. — М., 2002. — С. 41.

² Подробнее см.: *Куленко О.И.* Соотношение законности и конституционной законности // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 4.

исключения органами государственной власти и органами местного самоуправления. В Российской Федерации конституционные нормы получают дальнейшее развитие в федеральных конституционных законах, о необходимости принятия которых прямо указано в Конституции, а также федеральных законах. Иными словами, конституционная законность в Российской Федерации распространяет свою «юрисдикцию» на все федеральные конституционные законы и федеральные законы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, принятые во исполнение или в «продолжение» конституционных положений. Последнее условие является, на наш взгляд, важным отличительным признаком конституционной законности от законности. Вне конституционной законности, закладывающей основы всей современной российской правовой системы, законность, под которой в упрощенном виде понимается исполнение исключительно законов и принятых в их развитие подзаконных актов, как нам представляется, существовать не может.

В завершение отметим, что одной из важнейших проблем, без решения которой невозможно реализовать принцип конституционной законности, обозначенной профессором В.И. Круссом, является отсутствие общепризнанной правовой теории, которая в настоящее время может быть только конституционной теорией права или теорией конституционного права в широком смысле. Поэтому, по мнению ученого, необходима конституционализация российской правовой системы. В процессе конституционализации фактическая совокупность нормативных правовых актов различного вида и уровней должна приобрести качества системности и федеративной целостности, а каждый из таких актов — стать подлинной правовой формой, местом локализации и закрепления правовых норм, принципов, целей и ценностей. При этом синонимом правового и его критерием оказывается понятие и качество конституционного¹.

¹ *Крусс В.И.* Юридические предпосылки и перспективы конституционализации российского законодательства // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 5. — С. 2.

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ СТАТУС ЛИЦА, В ОТНОШЕНИИ КОТОРОГО УГОЛОВНОЕ ДЕЛО ВЫДЕЛЕНО В ОТДЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО, В СВЕТЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 20 ИЮЛЯ 2016 ГОДА № 17-П

Хайдаров Альберт Анварович, профессор Казанского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

В статье изучается вопрос о процессуальном статусе лиц, в отношении которых выделено уголовное дело по различным процессуальным основаниям, через призму положений решения Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2016 года № 17-П.

Ключевые слова: особый свидетель, досудебное соглашение о сотрудничестве, выделение уголовного дела, процессуальный статус участника уголовного процесса.

Как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2016 года № 17-П «По делу о проверке конституционности положений частей второй и восьмой статьи 56, части второй статьи 278 и главы 40¹ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Д.В. Усенко», указанный гражданин был привлечен к уголовной ответственности за совершение преступлений, предусмотренных пунктом «а» части четвертой статьи 228¹, частью третьей статьи 30 и пунктами «а», «г» части четвертой статьи 228¹ Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ), а именно за незаконный сбыт и покушение на незаконный сбыт наркотических средств в крупном размере и в составе организованной группы, включавшей также граждан К. и Н. Указанные лица, уголовные дела в отношении которых были выделены в отдельное производство в связи с заключением ими досудебных соглашений о сотрудничестве, были в ходе судебного разбирательства уголовного дела Д.В. Усенко допрошены в качестве свидетелей без предупреждения о предусмотренной статьями 307 и 308 УК РФ ответственности за дачу заведомо ложных показаний или отказ от дачи показаний. В этой связи гражданин Д.В. Усенко

оспаривал конституционность положений статьи 56, части 2 статьи 278 и главы 40¹ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ).

В резолютивной части Постановления от 20 июля 2016 года № 17-П Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что взаимосвязанные положения части 2 и части 8 статьи 56, части 2 статьи 278 и главы 40¹ УПК РФ не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку обвиняемый по уголовному делу, выделенному в отдельное производство в связи с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве, может по ходатайству стороны обвинения участвовать в судебном заседании по основному уголовному делу в целях дачи показаний в отношении лиц, обвиняемых в соучастии в том же преступлении; такое лицо в силу особенностей своего правового положения в уголовном процессе не является подсудимым (обвиняемым) по основному уголовному делу и в то же время как обвиняемый по выделенному уголовному делу, в силу заключенного им досудебного соглашения о сотрудничестве связаный обязательством сообщать сведения, изобличающие других соучастников преступления, по своему процессуальному статусу не является свидетелем по основному уголовному делу.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации предложил федеральному законодателю в установленный срок внести в УПК РФ соответствующие изменения, касающиеся участия обвиняемого по уголовному делу, выделенному в отдельное производство в связи с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве, в судебном разбирательстве по основному делу в целях дачи показаний в отношении лиц, обвиняемых в том же преступлении в соучастии с ним.

12 января 2017 года был зарегистрирован и направлен Председателю Государственной Думы Российской Федерации законопроект № 75674-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления порядка участия лица, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, в уголовном деле в отношении соучастников преступления». Суть законопроекта заключается во введении нового участника уголовного судопроизводства — лица, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве.

Указанным законопроектом предлагалось внести в УПК РФ новую статью 56¹, формирующую процессуальный статус этого лица. По нашему мнению, аналогичные положения следует подготовить не только для лиц, с которыми заключено досудебное соглашение о сотрудничестве и в отношении которых выделено уголовное дело в отдельное производ-

ство, но и для других категории лиц, которые совершили преступление в соучастии и в отношении которых также выделено уголовное дело (п. 2 и п. 5 ч. 1 ст. 154 УПК РФ) либо эти уголовные дела не были соединены.

Однако до настоящего времени федеральный закон не принят, а процессуальный статус лиц, в отношении которых выделяется уголовное дело по различным основаниям, в теории уголовного процесса не разработан.

Актуальность разработки процессуального статуса таких участников подтверждают примеры из судебной практики.

Гражданин В. приговором Володарского районного суда г. Брянска от 23 декабря 2010 года был признан виновным в приготовлении к незаконному сбыту наркотического вещества в особо крупном размере, а также в незаконном сбыте наркотического средства в особо крупном размере.

В кассационной жалобе защитник осужденного — адвокат М. указал, что при допросе гражданина П. в качестве свидетеля было нарушено его право на защиту. П. заявлял об участии защитника в его допросе, поскольку ни писать, ни читать он не умеет, но его не удовлетворили, пояснив, что при допросе в качестве свидетеля защитник ему не нужен. Отметим, что свидетель П. давал показания в ходе досудебного производства по эпизоду, по которому в отношении него возбуждено и расследуется уголовное дело. Можно предположить, что уголовное дело в отношении гражданина П. было выделено в отдельное производство или (и) расследовалось параллельно с основным уголовным делом в отношении гражданина В.

Судебная коллегия по уголовным делам кассационной инстанции Брянского областного суда посчитала, что показания свидетеля П., допрошенного в качестве свидетеля в процессе предварительного расследования, оглашенные в судебном заседании и на которые суд ссылается в приговоре, следует признать недопустимым доказательством. Судом установлено, что П. не может писать и плохо читает на русском языке, давал показания по эпизоду, по которому в отношении него возбуждено и расследуется уголовное дело. При допросе защитник либо иное лицо, удостоверяющее правильность записей в протоколе при прочтении вслух, не присутствовало.

Доводы, указанные в жалобе адвоката, в этой части, по мнению суда, подлежали удовлетворению, а из приговора была исключена ссылка на показания свидетеля П., данные им в процессе предварительного расследования в качестве свидетеля, как на недопустимое доказательство и ссылка на другие допросы, поскольку они не оглашались в судебном заседании.

Укажем, что суд также сослался в приговоре на показания свидетеля П., данные им в судебном заседании в присутствии защитника А.В. Зубарева. В связи с чем признание недопустимым доказательством протокола допроса П. в качестве свидетеля не повлияло на доказанность вины гражданина В.

Данный случай нам интересен прежде всего тем, что в указанном случае свидетель П. является «особым свидетелем». Фактически гражданин П. является подозреваемым (обвиняемым) по основному уголовному делу, но в отношении него дело было выделено в отдельное производство либо оно вообще не соединялось, и поэтому он не может быть подозреваемым (обвиняемым) наряду с гражданином В. По этой причине следователь допросил гражданина П. в качестве свидетеля по одному из эпизодов, несмотря на то, что в отношении него возбуждено и расследуется параллельно другое уголовное дело.

Несмотря на то, что гражданин П. фактически не является ни свидетелем, ни подсудимым по уголовному делу, но этот участник уголовного судопроизводства в полной мере должен обладать правом на бесплатную помощь защитника в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 51 УПК РФ. Данный вывод подтверждает указанный выше пример из судебной практики. Суд принял верное решение о признании протокола допроса свидетеля П. недопустимым доказательством, тем более что данный гражданин не мог писать и плохо читал на русском языке. Подчеркнем, что суд признал протокол допроса свидетеля недопустимым доказательством, поскольку следователь не предоставил возможность свидетелю П. пользоваться бесплатно услугами адвоката.

Заметим лишь, что аналогичная ситуация возникает в случае выделения уголовного дела в отношении лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, а также в отношении несовершеннолетнего.

Актуальным также является вопрос, а какой процессуальный статус приобретает несовершеннолетний подозреваемый (обвиняемый) в случае необходимости его допроса (очной ставки) по основному делу, по которому продолжается производство в отношении совершеннолетнего подозреваемого (обвиняемого)?

По нашему мнению, по основному уголовному делу недопустимо допрашивать несовершеннолетнего подозреваемого (обвиняемого) и в качестве свидетеля, поскольку процессуальный статус свидетеля не соответствует его фактическому статусу. Возможность не свидетельствовать против самого себя, если он будет допрашиваться по первому уголовному делу в качестве свидетеля, полностью статус несовершеннолетнего подозреваемого (обвиняемого) не охватывает. Однако очевидно, что определенными правами несовершеннолетний по основному уголовно-

му делу обладает, например, правом пользоваться услугами адвоката бесплатно.

Схожая ситуация возникает и при выделении уголовного дела в порядке пункта 5 части 1 статьи 154 УПК РФ — отдельных подозреваемых, в отношении которых предварительное расследование производится в порядке, установленном главой 32¹ УПК РФ, если в отношении иных подозреваемых или обвиняемых предварительное расследование производится в общем порядке.

Вопрос об особом процессуальном статусе лиц, с которыми заключено досудебное соглашение о сотрудничестве и в отношении которых выделены уголовные дела, был предметом обсуждения Конституционного Суда Российской Федерации.

Но Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении не дает ответа, каким процессуальным статусом по основному уголовному делу обладает обвиняемый по выделенному уголовному делу в связи с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве. Очевидно, что это имеет принципиальное значение по вопросу, кто будет оплачивать юридические услуги адвокату — сам обвиняемый либо государство. Но самое главное — будут ли защищены права и законные интересы «особого свидетеля» по основному делу. Нам представляется, что «особый свидетель» должен быть обеспечен защитником как по основному, так и по выделенному уголовному делу. Необеспечение «особого свидетеля» услугами бесплатного адвоката по основному уголовному делу может негативно сказаться на защите его прав и законных интересов, в том числе и по выделенному уголовному делу.

С точки зрения теории уголовного процесса является актуальным вопрос разработки правового статуса таких участников уголовного процесса в отечественном уголовном процессе. По нашему мнению, этот статус должен иметь строго определенный характер, а наименование не имеет существенного значения. Мы не имеем возражений против наименования этого лица участником уголовного процесса, являющимся источником сведений.

В этой связи интересным является пример решения такой проблемы в уголовном процессе Швейцарии. Согласно пункту «f» статьи 178 УПК Швейцарии в качестве лица, являющегося источником сведений, может быть допрошено лицо, которое обвиняется в преступлении, которое взаимосвязано с данным преступлением, но расследуется в другом производстве. Очевидно, что это лицо по УПК Швейцарии имеет определенный процессуальный статус по уголовному делу, по которому оно допрашивается не в качестве обвиняемого, но он отличен от статуса по уголовному делу, по которому это лицо является обвиняемым.

Кроме того, суду (судье) в случае допроса этих лиц мы рекомендуем

именовать этих лиц «допрашиваемые лица», подобным образом именовать их в процессуальных судебных решениях, не присваивая им определенного процессуального статуса, как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2016 г. № 17-П.

Литература

Определение Судебной коллегии по уголовным делам кассационной инстанции Брянского областного суда от 18 февраля 2011 года по делу № 22-204/2011 // Доступ из ГАС РФ «Правосудие» (дата обращения: 17.05.2017).

«Особому» свидетелю прописали статус // Уголовный процесс. — 2017. — № 2. — С. 6.

По делу о проверке конституционности положений частей второй и восьмой статьи 56, части второй статьи 278 и главы 40¹ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Д.В. Усенко: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2016 года № 17-П.

Трефилов А.А. Уголовно-процессуальный кодекс Швейцарии от 5 октября 2007 года. — М.: НИПКЦ Восход-А, 2012. — С. 92.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ДОСТУП К КУЛЬТУРНЫМ ЦЕННОСТЯМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Халиков Искандер Альфредович, *старший преподаватель Казанского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*

В статье освещены вопросы конституционно-правового регулирования реализации естественного права граждан на доступ к культурным ценностям. Проанализировано соотношение права на доступ к культурным ценностям с другими правами граждан, установленными Конституцией Российской Федерации. Кроме этого, в статье раскрываются основания возникновения и правовой реализации обязанности заботиться о сохранении исторического и культурного наследия народов Российской Федерации. Приведены основные принципы возникновения обязанности граждан по сохранению памятников истории и культуры.

Ключевые слова: культурные ценности, неотъемлемые конституционные права граждан, конституционная обязанность, защита культурного наследия, реализация прав граждан, культурная жизнь.

Правовое регулирование общественных отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны культурных ценностей народов Российской Федерации основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Основ законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1)¹ и осуществляется в соответствии с отраслевым законодательством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

В данной статье мы остановимся на конституционных основах регулирования отношений, связанных с обеспечением беспрепятственного доступа к культурным ценностям и сохранения культурного наследия в Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 44 Конституции Российской Федерации за гражданами закреплены основные культурные права: на участие в куль-

¹ Далее — Основы законодательства о культуре, если не указано иное.

турной жизни, на пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Культурные права человека и гражданина являются неотъемлемой частью всей системы прав и свобод. Они относятся к категории основных, неотчуждаемых прав личности, что значительно повышает их статус в системе прав человека и гражданина.

В соответствии с позицией Д.С. Лихачева, изложенной им в статье 5 проекта «Декларации прав культуры», участие гражданина в культурной жизни общества и государства является его неотъемлемым и неотчуждаемым правом, поскольку человек является творцом культуры и ее главным творением [Декларация 1995]. Тем самым известный ученый-гуманист акцентирует внимание на взаимосвязи и взаимообусловленности человека и культуры. Являясь одновременно творцом и результатом творения культуры, человек материализует ее результаты, создавая культурное наследие. Путем использования результатов культурной деятельности человечества, постоянного пополнения культурного наследия новыми образцами материальной и нематериальной культуры реализуется конституционное право на участие гражданина в культурной жизни общества и государства.

Таким образом, в конституционно-правовом аспекте участие граждан в культурной жизни является специфической, регламентированной Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством деятельностью человека и общества по созданию и сохранению культурных ценностей материального и нематериального наследия многонационального народа Российской Федерации [Ивакина 2016: 12].

Государство, как закреплено в Основном Законе, выступает гарантом возможности свободного пользования всех слоев населения, вне зависимости от их национальной, социальной либо религиозной принадлежности, учреждениями культуры в целях создания условий к сохранению национальной культурной самобытности. Так, статья 10 Основ законодательства о культуре гарантирует, что каждый гражданин страны, в том числе и ребенок, имеет право на все виды творческой деятельности в соответствии со своими интересами и способностями. Беспрепятственная реализация указанного права возможна путем обеспечения возможности участия гражданина в культурной жизни общества и государства, пользования учреждениями культуры и доступа к культурным ценностям.

Одним из культурных прав, закрепленных в Конституции Российской Федерации, является право на беспрепятственный доступ к культурным ценностям. При этом, по нашему мнению, оно принадлежит не только гражданам, но и иным субъектам — публичным образованиям (государственным органам, организациям с различными формами собственности). Правосубъектность граждан установлена частью 2 ста-

ть 44 Конституции Российской Федерации, публичные образования приобретают доступ к культурным ценностям по умолчанию. Именно ими устанавливается статус объекта охраны, определяются пределы использования и требования к сохранению историко-культурного достояния государства, а в некоторых случаях публичные образования являются единственно возможными их владельцами (особо ценные объекты культурного наследия России, музейные коллекции как неотъемлемые части охраняемых законом объектов культурного наследия).

Путем изучения установленных законом правомочий возможно раскрытие содержания конституционного права на доступ к культурным ценностям. Изучение и сопоставление механизмов их реализации позволило выделить широкий и узкий смысл используемого понятия. Так, Конституция Российской Федерации вкладывает в него широкий смысл, в соответствии с которым право на доступ к культурным ценностям не находится в зависимости от правоустанавливающих решений относительно статуса объекта, а определяется лишь его исторической и культурной ценностью. Раскрытие содержания понятия культурная ценность в смысле, используемом Конституцией Российской Федерации, дается в статье 3 Основ законодательства о культуре. Согласно содержанию статьи культурными ценностями являются нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историческую и культурную значимость, здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты. Исследуемая статья указывает на объекты нематериального и материального мира, к которым государством гарантирован беспрепятственный и неограниченный доступ граждан. Тем самым государством реализуется возможность доступа граждан в широком смысле. Согласно статье 30 Основ законодательства о культуре государство является ответственным перед гражданами и обществом за обеспечение общедоступности культурной деятельности, культурных ценностей и благ. Гарантии реализации возможности доступа к культурным ценностям в широком смысле содержатся в ряде нормативных актов. Так, в соответствии со статьей 35 Федерального закона от 26.05.1996 № 54-ФЗ (в ред. Федерального закона от 03.07.2016 № 357-ФЗ) «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» законодателем гарантирован принцип открытости и доступности культурных ценностей, являющихся музейными ценностями, музейными коллекциями. В соответствии с требованиями части 2 статьи 7 Федерального закона от 25.06.2002 №73-ФЗ (в ред. Федераль-

ного закона от 07.03.2017 № 29-ФЗ) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» каждый имеет право на доступ к объектам культурного наследия в соответствии с требованиями, установленными статьей 47.4 Закона. Государство выступает гарантом обеспечения доступа к памятнику истории и культуры со стороны собственника или иного законного владельца. При этом условия и порядок доступа должны быть согласованы с собственником объекта культурного наследия в целях соблюдения требований сохранения и (или) использования. Указанное обстоятельство позволяет раскрыть правовые основы организации доступа к культурным ценностям в узком смысле.

В узком смысле, предусмотренном частью 2 статьи 44 Конституции Российской Федерации доступ к культурным ценностям зависит от наличия у них специального правового статуса. Как правило, законом ограничен свободный доступ к культурным ценностям, относящимся к объектам материального мира. Связано это с необходимостью обеспечения процесса физического сохранения объекта, недопущения его повреждения, либо уничтожения. Соответственно доступ к культурным ценностям по своему конституционно-правовому смыслу шире права требования обеспечения физического и информационного доступа к тем из них, доступ к которым в целях обеспечения их должного сохранения законом ограничен.

Право граждан на беспрепятственный доступ к культурным ценностям имеет тесную связь с другими гарантированными Конституцией Российской Федерации правами и свободами. По нашему мнению, по умолчанию право на доступ к культурным ценностям реализуется посредством беспрепятственного доступа к учреждениям культуры (музеям, театрам и т.п.), получения права на участие в культурной жизни. Кроме этого, без получения необходимой по объему информации невозможно установить культурологическую и историческую ценность объекта культурного наследия. Соответственно право на доступ к культурным ценностям реализуется посредством права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, которое закреплено в части 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации [Тарасова 2014: 58]. Полноценная реализация права на свободу литературного, художественного, а в ряде случаев научного творчества, закрепленного в части 1 статьи 44 Конституции Российской Федерации, невозможна без свободного и беспрепятственного доступа граждан к культурным ценностям. Посредством выполнения субъектами обязанности по сохранению исторического и культурного наследия удовлетворяются как публичные, так и частные интересы, а именно право на доступ к культурным ценностям, предусмотренное ча-

стью 2 статьи 44 Конституции Российской Федерации, что свидетельствует о взаимообусловленности конституционных норм.

В соответствии с частью 3 статьи 44 Конституции Российской Федерации каждый гражданин страны обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Указанное положение в полной мере согласуется с Декларацией принципов международного культурного сотрудничества (принята 04.11.1966 в Париже) [Декларация 1966]. В соответствии со статьей 1 Декларации каждая культура народов, населяющих планету, обладает исключительным достоинством и ценностью, которые следует уважать и сохранять. Развитие собственной культуры является правом и долгом каждого народа. Видовое разнообразие и самобытность культур являются достоянием всего человечества. При этом указанная в Декларации обязанность установлена не только в интересах отдельной личности, а в интересах всего человечества как ориентир должного поведения всех субъектов международного права при осуществлении деятельности по использованию и (или) сохранению историко-культурного достояния человечества. Такая обязанность носит естественно-правовой характер и охватывает сферу социокультурной деятельности человека.

Конституционная обязанность в отношении объектов культурного наследия предполагает совершение различных по характеру действий не только собственником (иным законным владельцем) памятника истории и культуры, но и государственными органами, направленными на недопущение повреждения или уничтожения таких объектов.

Реализация обязанности граждан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия подчинена определенным конституционным принципам:

— обязанность граждан заботиться о сохранении объектов культурного наследия порождает закрепленное за ними право требовать бережного отношения к историко-культурному достоянию со стороны остальных граждан, государства;

— исполнение обязанностей в отношении памятников истории и культуры может быть реализовано гражданами как принудительно, то есть путем установления определенных запретов и ограничений, так и добровольно — путем индивидуального либо общественного участия в процессе их сохранения (участие в деятельности общественной организации «Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры»);

— обязанность заботиться о сохранении объектов культурного наследия должно осуществляться таким образом, чтобы не нарушать права и законные интересы иных лиц [Янович 2016: 10].

Таким образом, право на беспрепятственный доступ к культурным

ценностям, с одной стороны, может быть реализовано только путем соблюдения иных прав человека и гражданина, предусмотренных частью 4 статьи 29, частями 1, 2 статьи 44 Конституции Российской Федерации. С другой стороны, его реализация невозможна без исполнения конституционной обязанности по сохранению культурной самобытности народов России и обеспечения долгосрочного социального и культурного прогресса.

Литература

Декларация прав культуры // Площадь Д.С. Лихачева [Санкт-Петербургский институт профсоюзов 2006—2017] // URL: <http://www.lihachev.ru/lihachev/deklaratsiya/123/> (дата обращения: 14.06.2017).

Декларация принципов международного культурного сотрудничества (4.11.1966, Париж) // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=15533#0> (дата обращения: 05.06.2017).

Ивакина Д.С. Культурные ценности в международном и конституционно-правовом измерении // Культура: управление, экономика, право. — 2016. — № 1. — С. 11—16.

Тарасова А.В. Конституционное право на доступ к культурным ценностям в системе культурных прав человека и гражданина в Российской Федерации // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2014. — № 4. — С. 56—60.

Янович М.В. Конституционное право на доступ к объектам культурного наследия в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова. — Архангельск, 2016. — 10 с.

ВЛИЯНИЕ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА ТАТАРСТАНА НА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

*Хуснутдинов Фархат Гусманович, Председатель Конституционного
суда Республики Татарстан*

Настоящая статья посвящена роли и влиянию правовых позиций органов конституционной (уставной) юстиции на совершенствование нормотворческого процесса. Представленный в статье материал основан на итоговых решениях Конституционного суда Республики Татарстан. В статье представлены мнения известных российских правоведов и конституционалистов по исследуемому вопросу.

Ключевые слова: конституционализм, законотворческая и нормотворческая деятельность, Конституционный Суд Российской Федерации, Конституционный суд Республики Татарстан, конституционная (уставная) юстиция.

Учреждение Конституционного Суда России в 1991 году оказало положительное влияние на правовую культуру российского законодателя и позитивно отразилось на сближении отечественного и международного права. Создание в субъектах Российской Федерации конституционных и уставных судов в свою очередь оказало значительное влияние на правовую культуру регионального законодателя и положительно отразилось на гармонизации федерального и регионального законодательства и тем самым на формирование единого правового пространства России.

Многие правоведы, в частности, отмечают, что с первых дней работы конституционные (уставные) суды стали выполнять функцию обеспечения соответствия регионального законодательства не только конституциям (уставам) субъектов Федерации, но и Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и решениям Конституционного Суда Российской Федерации.¹

По мнению некоторых ученых, отдавая приоритет в отпращивании за-

¹ Будаев К.А. Обеспечение единого правового пространства — важнейший аспект деятельности органов конституционного контроля субъектов Российской Федерации // Журнал российского права.—2001.— № 10.— С.76.

конотворческой функции законодателю и не подменяя его, Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации выполняют все же определенную законотворческую функцию как негативного (когда речь идет об отдельных категориях казуального толкования), так и позитивного (в случаях дачи нормативного толкования) свойства. Здесь же необходимо отметить, что законотворческая деятельность уже, чем нормотворческая, и относится именно к федеральным и региональным органам законодательной власти.

Решения конституционных (уставных) судов являются актами применения права, носящими нормативно-интерпретационный характер. Они имеют все признаки источников права: нормативный характер, непосредственное действие, общеобязательность, юридическую силу. Выраженная в решении суда правовая позиция относительно конституционности конкретного акта или нормы является образцом, которым должны руководствоваться законодательные и иные органы при решении вопросов в рамках своей компетенции. В законотворческом процессе используются не столько решения суда, сколько выработанные им правовые позиции.

По мнению многих ученых конституционалистов, «судебное право» зачастую опережает в своем развитии законодательный процесс, поскольку является более подвижным и оперативнее учитывает изменяющуюся правовую действительность. В этом смысле Конституционный Суд не просто опережает федерального законодателя, но и диктует соответствующее решение субъекту Федерации.¹

Путем конституционно-правой интерпретации норм и своих правовых позиций Суд восполняет действующий акт и устраняет возникшие неувязки в правовой регламентации². Это означает, что решения Конституционного Суда России положительно влияют не только на федеральное законодательство, но и на региональное тоже, т.е. в целом обеспечивают конституционализацию в России и должны быть исполнены. Иначе это может привести к разнотчению норм Конституции Российской Федерации с их пониманием законодателем, поэтому все конституционно-судебные рекомендации Конституционного Суда Российской Федерации должны быть не проигнорированы,³ учтены и воплощены в федеральное и региональное законодательство.

Стоит также согласиться с мнением о том, что не только постановле-

¹ Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика.— М.: Юрист, 1998.

² Малюшин А.А. Интерпретация правовых норм Конституционным Судом Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 15. — С. 22—25.

³ Там же.

ния Конституционного Суда Российской Федерации оказывают огромное влияние на развитие российского конституционализма и формирование законодательства, но и его определения о разъяснении своих решений.¹

Законодатель обязан принять к сведению все решения Конституционного Суда Российской Федерации и сформулированные им конституционно-судебные рекомендации, поскольку это единственный орган, реально обеспечивающий охрану и защиту Конституции России. В целом Конституционный Суд Российской Федерации устанавливает направления развития законодательства с целью его совершенствования, но при этом остается судебным органом власти и отвечает своей сущности и предназначению.

Даже если предположить, что законодательный орган примет иной закон, чем тот, о котором высказывался Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, то в дальнейшем этот закон может быть проверен Судом на соответствие Конституции Российской Федерации, и в любом случае законодательному органу необходимо будет учитывать правовую норму, изложенную Конституционным Судом Российской Федерации. Данные нормы обладают признаком нормативности, поскольку адресованы неопределенному кругу лиц, рассчитаны на многократное применение, действуют постоянно и изменяют действующие нормативные акты.

В этом смысле конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации выполняют нормотворческую функцию, восполняя пробелы в действующем законодательстве Российской Федерации. Во всех случаях расширение нормотворческой функции российских судов объективно будет способствовать обеспечению стабильности правовой системы страны.² Кроме того, органы судебной власти в данном случае выступают в качестве «положительного законодателя»³.

Все правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по степени влияния на законотворческую и нормотворческую деятельность можно разделить на правовые предписания и прямые правовые указания. В первом случае суд указывает на необходимость правового регулирования в ином виде, чем есть, но не обозначает конкретный правовой акт, во втором случае имеется указание на необходимость принятия конкретного закона.

¹ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. — М.: Норма; ИНФРМА-М, 2011.

² Черемных Г.Г. Судебная власть в Российской Федерации. — М.: МАНУСКРИПТ, 1998.

³ Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. — М., 2005.

Создание в 2000 году Конституционного суда Республики Татарстан ознаменовало собой присоединение республики к тем субъектам Российской Федерации, которые уже создали у себя к тому времени собственный орган конституционного правосудия.

Итоговые решения Конституционного суда Республики Татарстан, по существу, являются источниками права и оказывают серьезное влияние на развитие принципов федерализма и разделения властей, охрану институтов государственной власти и местного самоуправления, защиту прав и свобод граждан. Вопрос о том, считать ли решения органов конституционного правосудия источниками права, является в современной конституционно-правовой науке дискуссионным, но значительное число известных правоведов, теоретиков и практиков дают на него положительный ответ.

За 17 лет своей деятельности Конституционный суд Республики Татарстан принял 213 итоговых решений, в том числе 74 постановления и 139 определений. 12 нормативных правовых актов или их отдельные положения Конституционным судом были признаны противоречащими Конституции Республики Татарстан. 6 из них приходятся на последние 3 года. По состоянию на 1 марта 2017 года неисполненных решений Конституционного суда Республики Татарстан, содержащих соответствующие императивные требования, не имеется.

Деятельность Конституционного суда Республики Татарстан показывает, что его решения и выраженные в них правовые позиции стали частью правовой системы Республики Татарстан и оказывают существенное влияние на развитие ее законодательства. Его решения позволяют восстанавливать верховенство права, устранять пробелы, противоречия и другие недостатки в законодательстве, что отвечает интересам граждан и республики в целом.

В соответствии со статьей 76 Конституции Республики Татарстан и статьей 3 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционному суду Татарстана принадлежит право законодательной инициативы, которое, однако, нельзя считать абсолютным в силу установленного «предметного» ограничения, исключительно по вопросам своего ведения. Следует отметить, что за годы осуществления конституционного правосудия Конституционный суд Республики Татарстан неоднократно участвовал в правотворческом процессе в качестве субъекта права законодательной инициативы по вопросам законопроектов и законодательных предложений о правовом положении Конституционного суда Республики Татарстан.

Конституционный суд Республики Татарстан неоднократно использовал в своих решениях установление конституционно-правовых ориентиров для нормотворческой и правоприменительной деятельности

органов государственной власти и органов местного самоуправления и неоднократно формулировал в своих итоговых решениях правовую позицию о возможности внесения уточняющих дополнений в положения республиканского законодательства с целью устранения их произвольного толкования и нарушения тем самым прав и свобод граждан.

Так, Конституционный суд Республики Татарстан в постановлении от 19 апреля 2016 года № 67-П¹ указал на возможность конкретизации норм оспариваемого Положения об открытии школьного автобусного маршрута, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2010 года № 615, в части установления требования о передаче акта комиссионного обследования дорожных условий не только в органы, уполномоченные устранять угрожающие безопасности дорожного движения недостатки, но и в органы, на которые возложены полномочия по контролю за исполнением указанного Положения.

Исходя из правовой позиции Конституционного суда Республики Татарстан, постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 30 декабря 2016 года № 1070 «О внесении изменений в отдельные постановления Кабинета Министров Республики Татарстан» в пункте 2.5 Положения об открытии школьного автобусного маршрута, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2010 года № 615, слова «Акты подлежат передаче в организации, уполномоченные устранять выявленные нарушения» были заменены словами «Акты подлежат передаче в организации, уполномоченные устранять выявленные нарушения, а также в Министерство образования и науки Республики Татарстан и Министерство транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан».

Постановлением от 27 мая 2016 года № 68-П² Конституционный суд

¹ Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 19.04.2016 № 67-П по делу о проверке конституционности пункта 3 Положения об организации перевозок учащихся Республики Татарстан автобусами, специально предназначенными для перевозки детей, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2006 года № 400 «О мерах по эффективному использованию школьных автобусов в Республике Татарстан», а также пунктов 2.3 и 2.5 Положения об открытии школьного автобусного маршрута, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2010 года № 615, в связи с жалобой граждан Л.З. Гафиятуллиной, Н.Н. Сюськиной и Д.Е. Фаттаховой.

² Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 27.05.2016 № 68-П по делу о проверке конституционности отдельных норм Положения о порядке обращения за компенсацией части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, и порядке ее выплаты, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 18 января 2007 года № 9 «О компенсации части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях,

Республики Татарстан обратил внимание на то, что установленные Административным регламентом предоставления государственной услуги по назначению компенсации части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, утвержденным приказом Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан от 19 ноября 2014 года № 639, перечни документов, которые должны быть представлены заявителем для получения данной услуги, а также документов, получаемых в порядке межведомственного взаимодействия, не совпадают с перечнем документов, предусмотренных оспоренным пунктом 8 указанного Положения, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 18 января 2007 года № 9.

Кроме того, Конституционный суд Республики Татарстан указал, что с целью обеспечения единообразного подхода в определении исчерпывающего перечня документов и информации, подлежащих представлению гражданином самостоятельно, и документов, подлежащих получению в рамках межведомственного взаимодействия, а также учитывая наличие правовых и технических условий для совершенствования системы межведомственного информационного взаимодействия в рамках оказания государственных услуг в Республике Татарстан, Правительство Республики Татарстан в пределах своих дискреционных полномочий, основанных на соответствующих положениях федерального законодательства, вправе расширить перечень документов, подлежащих получению в порядке межведомственного взаимодействия.

Во исполнение правовой позиции Конституционного суда Республики Татарстан постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 24 марта 2017 года № 179 внесены изменения в Положение о порядке обращения за компенсацией части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, и порядке ее выплаты, утвержденное постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 18 января 2007 года № 9 «О компенсации части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования». Перечень сведений, подлежащих получению отделением Республиканского центра материальной помощи (компенсационных выплат) посредством системы межведомственного информационного взаимодействия, был дополнен сведениями: о государственной реги-

реализующих образовательную программу дошкольного образования» (в редакции постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 21 мая 2014 года № 338), в связи с жалобой гражданки Л.В. Кирюшиной.

страции рождения (усыновления) ребенка, на которого назначается компенсация, — в случаях государственной регистрации рождения ребенка на территории Республики Татарстан; о государственной регистрации рождения (усыновления) ребенка (детей), учтенного в составе семьи заявителя в соответствии с пунктом 5 указанного Положения, рожденного ранее ребенка, на которого назначается компенсация, — в случаях государственной регистрации рождения (усыновления) ребенка (детей) на территории Республики Татарстан; о лишении получателя родительских прав или ограничении в родительских правах; о лице, заключившем договор об устройстве ребенка в соответствующую образовательную организацию, — для лиц, заключивших договор с дошкольной образовательной организацией после 30 сентября 2015 года; о табельном номере, указанном в квитанции на оплату за присмотр и уход за ребенком в образовательной организации, — для лиц, заключивших договор с дошкольной образовательной организацией после 30 сентября 2015 года.

Специфической формой нормативно-доктринального воздействия конституционно-судебного правосудия на развитие законодательства является формулирование Конституционным Судом Российской Федерации по итогам рассмотрения дела рекомендаций законодателю, которые, хотя и не имеют непосредственного обязывающего значения для нормотворческих органов, но ориентируют их на последовательную и систематическую реализацию конституционных принципов и норм в текущем законодательстве. Непринятие во внимание, а тем более игнорирование законодателем соответствующих рекомендаций может создать угрозу нарушения конституционных прав и свобод.

Вместе с тем на сегодняшний день и в практике Конституционного суда Республики Татарстан имеется ряд решений, содержащих рекомендации, направленные на совершенствование действующего правового регулирования, которые пока не повлекли за собой внесение соответствующих изменений в законодательство.

Так, Конституционный суд Республики Татарстан в постановлении от 23 апреля 2015 года № 62-П¹ пункт 3 статьи 12 Закона Республики Татарстан от 25 декабря 2012 года № 91-ЗРТ «Об обеспечении условий реализации прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Республике Татарстан» признал соответствующим Конституции Республики Татарстан. Однако, как

¹ Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 23.04.2015 № 62-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 12 Закона Республики Татарстан от 25 декабря 2012 года № 91-ЗРТ «Об обеспечении условий реализации прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Республике Татарстан» (в редакции Закона Республики Татарстан от 24 июля 2014 года № 76-ЗРТ) в связи с жалобой граждан А.В. Прокофьева и Х.Г. Миргалимова.

указал Конституционный суд, признание обжалуемого заявителями правового положения соответствующим Конституции Республики Татарстан не препятствует совершенствованию правового регулирования обеспечения реализации конституционного права граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций и шествий в Республике Татарстан. Учитывая, что демонстрации и шествия в отличие от собраний и митингов не предполагают нахождение их участников в одном месте длительное время, в том числе возле зданий, занимаемых органами государственной власти, прокуратуры, консульств, образовательными, медицинскими организациями, и культовых сооружений, а также то обстоятельство, что специально отведенные места не рассчитаны на проведение демонстраций и шествий, Конституционный суд Республики Татарстан посчитал возможным введение республиканским законодателем дифференцированного подхода к регулированию порядка проведения отдельных форм публичных мероприятий, в том числе при определении мест, в которых проведение таких мероприятий запрещается.

Итоговые решения Конституционного суда Республики Татарстан создавали ориентиры для правоприменительной практики и во многих других случаях, касавшихся, например, сферы оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг, пенсионного обеспечения отдельных категорий работников.

Постановлением Конституционного суда Республики Татарстан от 21 октября 2016 года № 70-П¹ абзац шестой приложения № 2 к инструкции «О порядке оформления документов при передаче жилых помещений в собственность граждан (приватизации) на территории города Казани», утвержденной постановлением руководителя Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 8 ноября 2006 года № 2346, и абзац двенадцатый пункта 2.5 графы «Содержание требования к стандарту предоставления муниципальной услуги» раздела II Административного регламента предоставления муниципальной услуги по оформлению договоров на передачу жилых помещений

¹ Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 21.10.2016 № 70-П по делу о проверке конституционности абзаца шестого приложения № 2 к инструкции «О порядке оформления документов при передаче жилых помещений в собственность граждан (приватизации) на территории города Казани», утвержденной постановлением руководителя Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 8 ноября 2006 года № 2346, и абзаца двенадцатого пункта 2.5 графы «Содержание требования к стандарту предоставления муниципальной услуги» раздела II Административного регламента предоставления муниципальной услуги по оформлению договоров на передачу жилых помещений в собственность граждан (приватизацию), утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 28 июня 2012 года № 4310, в связи с жалобой гражданки М.Н. Павловой.

в собственность граждан (приватизацию), утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 28 июня 2012 года № 4310, в части установления требования о том, что для оформления заявления на приватизацию жилого помещения, из которого были выписаны несовершеннолетние члены семьи, необходимо иметь разрешение органов опеки и попечительства, признаны не противоречащими Конституции Республики Татарстан. Как отметил Конституционный суд Республики Татарстан, признание оспариваемых норм соответствующими Конституции Республики Татарстан не препятствует совершенствованию правового регулирования порядка оформления заявления граждан на приватизацию. Конкретизация сферы действия обжалуемых норм путем указания на их применение только в отношении тех выписанных из приватизируемого жилого помещения несовершеннолетних, которые не утратили право пользования им, способствовала бы ясности и недвусмысленности правового регулирования отношений передачи в собственность несовершеннолетних жилых помещений муниципального жилищного фонда города Казани.

Таким образом, сформулированные в итоговых решениях Конституционного суда Республики Татарстан правовые позиции способствовали, способствуют и будут способствовать совершенствованию нормотворческой деятельности, оказанию позитивного влияния на принятие системных правовых актов и устранению правовых коллизий в законодательстве Республики Татарстан и Российской Федерации.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
Зорькин В.Д. Конституционная идентичность России: доктрина и практика (доклад на Международной конференции в Конституционном Суде Российской Федерации (Санкт-Петербург, 16 мая 2017 года))	7
Мухаметшин Ф.Х. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и Конституционного суда Республики Татарстан по вопросам защиты социальных прав человека и гражданина	31
Князев С.Д. Конституционное правосудие в России: современные реалии и новые вызовы	44
Лихачев В.Н. Электоральная дипломатия и международное право	58
Митюков М.А. Текущая библиография по конституционному правосудию в субъектах Российской Федерации	67
Автономов А.С. Временное исполнение международных договоров в свете российского конституционного правосудия	84
Алексеев С.Л., Даренков А.А., Сергеева Ю.С., Шайдуллин Р.Н. Правомерность ограничения прав и свобод государственных служащих в Российской Федерации и вопросы противодействия коррупции	97
Багаутдинов Ф.Н. Незаконное вознаграждение в интересах юридического лица: практика Конституционного Суда Российской Федерации	106
Беденьгов А.А. Антикоррупционное программирование в Республике Татарстан	113
Будаев К.А., Дампилов А.Н. О дальнейшем развитии организации и деятельности органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации (сравнительный аспект)	118
Васин А.Л. Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий как способ совершенствования федеративных отношений	129
Вафин Э.Я. Защита конституционных прав граждан на соци-	

	альное обеспечение в рамках полномочий органов Пенсионного фонда Российской Федерации	138
Водопьянова Т.П.	Профессиональные стандарты как возможный источник возникновения конфликтов в социально-трудовой сфере	145
Гаврюсов Ю.В.	Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: создание, функционирование и перспективы развития	150
Гатауллин А.Г., Багаутдинова Л.И.	Межрегиональное сотрудничество конституционных (уставных) судов — важное направление их внесудебной деятельности	158
Гилязов И.И.	Об основных направлениях развития системы судов общей юрисдикции Республики Татарстан	165
Гусева Л.А., Рыбасова Ю.Ю.	Исторический аспект становления и развития прав и свобод человека и гражданина	175
Демидов В.Н.	Общественная безопасность как предмет конституционного (уставного) нормоконтроля	179
Еникеев З.И.	К вопросу о создании конституционных судов в субъектах Российской Федерации	188
Крусс В.И., Вихрова В.А.	Федеративные аспекты конституционализации правовых режимов особо охраняемых природных территорий в Российской Федерации (на примере Тверской области)	196
Крылов В.М.	Конституционный принцип равенства прав и свобод личности и его реализация в конституционном (уставном) правосудии (на примере Конституционного Суда Республики Башкортостан)	204
Мустафина Э.М., Шакараев А.Р.	О некоторых актуальных вопросах совершенствования процедуры конституционного судопроизводства	214
Пантелеев В.Ю.	Развитие конституционной юстиции в Свердловской области	218
Романова Г.В.	Юридическая сила актов конституционного судопроизводства: понятие и особенности	225
Сабурская С.Х.	Применение международных стандартов в области прав человека в деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по содействию в соблюдении прав и свобод человека и гражданина (на примере Республики Татарстан)	234

Салахова Э.М.	Влияние правоприменительной практики конституционной юстиции на нотариальную деятельность	240
Салиева Р.Н.	Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу об объектах экологической экспертизы в сфере природопользования	250
Сахиева Р.А.	Правовое регулирование внешних связей Республики Татарстан	256
Султанов А.Р.	Ретроспективность правовых позиций высших судебных инстанций в публичных правоотношениях	264
Тлехатук А.К.	Проблемы обеспечения стабильности федерального и регионального законодательства	274
Тухватуллин Т.А.	Конституционная законность: понятие и основные черты	281
Хайдаров А.А.	Процессуальный статус лица, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство, в свете Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2016 года № 17-П	287
Халиков И.А.	Конституционно-правовые основы реализации права на доступ к культурным ценностям в Российской Федерации	293
Хуснутдинов Ф.Г.	Влияние решений Конституционного суда Татарстана на совершенствование нормативно-правового регулирования в Республике Татарстан	299

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА
(выпуск XII)**

Сборник научных трудов

Издание к печати подготовлено отделом
подготовки судебных заседаний и редакционно-издательской работы
аппарата Конституционного суда Республики Татарстан.

Редактор-корректор *И.Ж. Едиханов*.
Художественное оформление, техническое редактирование,
компьютерная верстка и дизайн *Г.Г. Камалова*.

Подписано в печать с оригинал-макета 27.09.2017. Бумага офсетная.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Гарнитура тип «Таймс». Усл. п. л. 19,5. Тираж 250 экз.

Конституционный суд Республики Татарстан.
420060, г. Казань, ул. Пушкина, д. 66/33.
Тел. (843) 264-74-76.

Отпечатано ООО «Офсет-сервис».
420012, г. Казань, ул. Щапова, д. 26, офис 102.
Тел. (843) 260-60-75.