КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

(ВЫПУСК XIII)

Сборник научных трудов

Казань
2018

УДК 342.565.2
ББК 67.400.12
А 43

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. XIII): Сборник научных трудов.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2018.— 304 с.

ISBN 978-5-903235-57-5

В тринадцатый 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 978-5-903235-57-5

© Конституционный суд
Республики Татарстан, 2018
© ООО «Офсет-сервис»,
оформление, 2018.

ПРЕДИСЛОВИЕ

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

Главным же событием минувшего года в Республике Татарстан стало празднование 25-летия Конституции Республики Татарстан, которое сопровождалось проведением различных научно-практических и информационно-просветительских мероприятий, направленных на ознакомление граждан с положениями Основного закона республики. Конституционный суд Республики Татарстан, традиционно уделяющий серьезное внимание просветительской деятельности, принял в них активное участие.

Так, 5 декабря 2017 года в зале Попечительского совета Казанского федерального университета в рамках II Конституционных чтений Республики Татарстан состоялась научно-практическая конференция на тему «25-летие Конституции Республики Татарстан: применение конституционных принципов и норм на современном этапе развития государства и общества», организованная и проведенная Конституционным судом Республики Татарстан совместно с Казанским федеральным университетом. В рамках созданных распоряжением Председателя Государственного Совета Республики Татарстан Ф.Х. Мухаметшина лекторских групп судьи Конституционного суда Татарстана с 18 октября по 18 ноября 2017 года провели в муниципальных районах и городах республики обучающие семинары, направленные на изучение основ Конституции Республики Татарстан.

Конституционным судом Республики Татарстан были изданы брошюра, посвященная истории и развитию Конституции Республики Татарстан, и Конституция Татарстана на двух государственных языках Республики Татарстан. Подробная информация о результатах проведения просветительских мероприятий нашла свое отражение в специальном выпуске Вестника Конституционного суда Республики Татарстан.

С учетом складывающейся тенденции очередное заседание Научно-консультативного совета при Конституционном суде Республики Татарстан, проведенное 20 октября 2017 года совместно с Советом муниципальных образований Республики Татарстан в рамках II Конституционных чтений Республики Татарстан в расширенном составе, было посвящено проблемным аспектам реализации конституционных основ при осуществлении правового регулирования на уровне местного самоуправления. В заседании участвовали представители органов местного самоуправления ряда муниципальных образований, а также государственных органов, юридических вузов, институтов общественности, вплотную работающих с органами местного самоуправления и сталкивающихся с проблемными аспектами реализации конституционных основ на муниципальном уровне власти в своей практической деятельности. По итогам заседания Научно-консультативного совета, исходя из выявленных Конституционным судом Республики Татарстан основных проблемных аспектов нормотворчества органов местного самоуправления, была принята резолюция с перечнем соответствующих мер, направленных на дальнейшее совершенствование реализации конституционных основ при осуществлении правового регулирования на муниципальном уровне в Республике Татарстан, в том числе по вопросу обязательного опубликования нормативных правовых актов органов местного самоуправления на двух государственных языках республики.

Целям научного обеспечения деятельности Конституционного суда Республики Татарстан, безусловно, служит и издание настоящего сборника, которое является одной из форм конструктивного сотрудничества с органами судейского сообщества, иными органами государственной власти и научной общественностью. Публикации в сборнике демонстрируют неподдельный научный интерес к актуальным проблемам конституционного судопроизводства в целом и конституционного (уставного) правосудия субъектов Российской Федерации в частности. При этом как и сборник 2017 года, проиндексированный в базе данных РИНЦ, настоящий сборник займет свое место среди изданий, влияющих на научную оценку трудов наших авторов.

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

С уважением

Председатель Конституционного суда Республики Татарстан, заслуженный юрист Республики Татарстан

Ф.Г. Хуснутдинов

Лихачев Василий Николаевич, *доктор юридических наук*

Современная международная среда в полиракурсном выражении, но концентрированно и настойчиво, исходя из запросов системы миростроительства, мироуправления и миропорядка, демонстрирует реальные потребности в прикладной эффективности механизма и инструментов дипломатии. Эта линия отчетливо выражена в Концепции внешней политики Российской Федерации 2016 года и в практике ее многоуровневой и многоформатной реализации, включая площадку Организации Объединенных Наций (ООН). Российский документ на основе стратегического анализа международных отношений XXI века, формируемой ими Повестки дня фиксирует различные виды и формы дипломатии. Но по своему функционально-целевому коду они находятся и во взаимосвязи. Общность придается, прежде всего, императивными нормами и принципами международного права, определяющими легитимность поведения акторов миросообщества. На логику взаимодействия дипломатического инструментария, политических и юридических средств, других социальных регуляторов влияют, конечно, предметы и объекты, существующие в международных отношениях, проблемы, регламентация которых предполагает и требует комплексного, согласованного применения общепринятых способов и форм дипломатии. Без внимания не остаются и подходы — новеллы. Отсюда дипломатический кластер нашего времени ориентирован на классическую дипломатию (представленную государствами и межправительственными организациями — основными субъектами международного права), публичную (допускающую подключение к международному сотрудничеству растущего числа общественных институтов), парламентскую, региональную (кооперация, в частности, внутригосударственных субъектов). Растущий интерес вызывают иные, в том числе технологически новые, подвиды (например, «цифровая» дипломатия). Все они, без исключения, в большей или меньшей степени пересекаются друг с другом, сохраняя, естественно, собственную индивидуальность. Подобная оригинальная двуаспектность присуща набирающей масштабность электоральной дипломатии. Она имеет в своей основе, структуре и функциональности такие социально значимые феномены, как суверенитет и межгосударственное общение государств. Опираясь на общепризнанные приоритеты мира,

демократии, справедливости и права (закрепленные, в частности, в уставных документах ООН, ОБСЕ, ШОС, СНГ, иных международных образований), электоральная дипломатия предстает комплексом специфических приемов и механизмов организации национальных выборов и референдумов, имеющих и международное измерение, связанных с внешним пространством, его тенденциями и действующими акторами. Избирательные кампании, процессы легитимного образования институтов власти охватывают в 21 веке практически все (более 200) современные государства. По официальным данным[1] только в 2018 году их число превысит 80. В перечне выборы президентские (Чехия, Финляндия, Кипр, Азербайджан, Россия, Колумбия, Мексика, Малайзия, Венесуэла, Швейцария и др.), парламентские (Италия, Куба, Пакистан, Ливан, Мальта, Афганистан, Швеция и др.), всеобщие (Коста-Рика, Сьерра-Леоне, Парагвай, Конго, Мадагаскар, Зимбабве и др.), муниципальные (Сан-Марино, Гамбия, Кот-д' Ивуар, Перу), местные (Камерун, Казахстан), референдумы (Южная Осетия, Новая Зеландия, Ливия). В итоге решаются многие актуальные вопросы государственного строительства. Существенный динамизм может быть придан и международному сотрудничеству в сфере избирательных кампаний. Формируется, адаптируется к новым условиям политического и геополитического времени и электоральная дипломатия. Накопленный опыт свидетельствует о зарождении, структурировании и имплементации в международном электоральном пространстве ряда важных трендов. Их знание необходимо для решения многих существенных задач внешней политики государств (включая Российскую Федерацию) и практического внешнего поведения иных международных акторов.

Во-первых, трансформация государств. Электоральный суверенитет не только определяет субъектность государства, не только содействует реализации его статуса в национальных границах, но и формирует международную практику актора. Связь между позитивностью выборов, выборов по правилам, стандартам и устойчивостью миропорядка очевидна. На это обратил внимание действующий председатель Генеральной Ассамблеи ООН Мирослав Лайчак[2]. В этом процессе участвуют разные государства и по-разному. Да, с точки зрения международного права они равноправны. Но фактическая отдача в конструирование миросообщества отличается своим объемом. По-иному, объективно, и быть не может. Ведь только более 50 из 195 государств-членов ООН, по анализу ее аналитической службы, относятся к группе недееспособ-

[1] См., например, www.osce.org.ODIHR.Elections; www.electionguide.org/elections/; www.m/rerrrera.org/2018.htm; http:/en.wikipedia.org/National electoral calendar 201…

[2] *Лайчак М.* Новый подход к достижению мира / М. Лайчак // Независимая газета.— 2018.— 23 апр.

ных стран, квазигосударственных единиц. Специфика, идущая от статуса *de facto* и *de jure*, обнаруживается и в электоральном пространстве. Выборные кампании, как показывает избирательный опыт, дают полярные по своей характеристике примеры. Так, проведенные 18 марта 2018 года выборы Президента Российской Федерации продемонстрировали высокий уровень развития электорального суверенитета Российской Федерации. Этому способствовали и внесенные в целях совершенствования федерального законодательства (2012—2017 г.г.) более 10 раз изменения и поправки в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Были созданы и на деле реализованы эффективно новые избирательные концепции (например, мобильного избирателя). В новых масштабах использовались современные технические средства и технологии (система видеонаблюдения, КОИБы, машиночитаемый код (QR-код), государственная автоматизированная система (ГАС) «Выборы»). О масштабности кампании говорят и другие факты. Было сформировано 85 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, 2779 территориальных и 97,7 тысячи участковых избирательных комиссий. Всего было зарегистрировано 108 млн. 968 тыс. 869 избирателей. На принципах легитимности и конкуренции в выборах приняло участие 8 кандидатов.

За рубежом в 145 странах Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК РФ) по предложению МИД России образовала 401 избирательный участок. В российской кампании 1513 чел. обеспечивали полноценное международное наблюдение, включая представителей 14 международных организаций. Миссиями СНГ, ШОС, МПА СНГ, Союзного государства Россия—Белоруссия и другими был сделан вывод о соответствии выборов—2018 России общепризнанным избирательным стандартам и международно-правовым обязательствам страны. Сложилась в итоге региональная (страноведческая) практика, одна из самых прогрессивных, в том числе с позиции электоральной дипломатии. Она может служить критериям позитивной оценки как будущих выборов на территории Российской Федерации, так и суверенно-электорального поведения иных субъектов международных отношений. Этот вывод важен, т.к. в современном политико-правовом пространстве мы находим не мало фактов антипозитивных действий со стороны других государств. Будучи по своей природе актами злоупотребления правом, вошедшими в противоречие с международными принципами, они проявились, к сожалению, и во время последней президентской кампании в России. Два примера из практики поведения властных структур США и Украины, в отношении содействия (точнее, несодействия) российскому электора-

ту при осуществлении конституционных прав и свобод, зафиксированных в корпусе общепризнанных норм международного права (Всеобщая декларация прав человека 1946 г., Пакты о правах человека ООН 1966 г., Хельсинский Заключительный Акт 1975 г.). Первый касается нелегитимного изъятия объектов российской дипломатической собственности России (Генеральное Консульство в Сан-Франциско и Торговое представительство в Нью-Йорке). В информационном пространстве (Интернет, социальные сети и т.д.) отрицательный фон создавали недружественные обвинения России во вмешательстве якобы в президентские выборы в США в 2016 году. Фейковые и бездоказательные подходы были перенесены через политические и СМИ-коммуникации в отдельные страны НАТО и Евросоюза. Это осложнило инфраструктуру и логистику проведения выборов в марте 2018 года, вызвало психологическое давление на российских граждан и уменьшило, скажем откровенно, число голосовавших. США вообще умеют создавать проблемы в ходе избирательных кампаний, в том числе и собственных. До сих пор на слуху ограничения, принятые в отдельных штатах при выборах Президента США—2016 в отношении международных наблюдателей. Этот момент отражен в итоговом Заявлении миссии БДИПЧ/ОБСЕ. Нет гарантий повторения (под эгидой суверенитета) подобного и на промежуточных выборах в Конгресс в ноябре 2018 года. Подрыв принципа сотрудничества налицо. Самых строгих, и не только, политических, оценок заслуживает система противоправных действий в лице институтов власти Украины. Начиная с выборов 2016 года в Государственную Думу 7 созыва и в период президентской кампании 2018 года официальным Киевом в нарушение триады (групп) международно-правовых обязательств Украины — основные принципы уважения прав человека, Венские договоренности 1961 и 1963 г.г. по дипломатическому и консульскому праву, российско-украинские договоры и соглашения общего и специального характера — была создана в лице властных (МВД, СБУ), общественных («Правый» сектор) структур при поддержке в русофобском стиле СМИ национальная практика непроведения, неприкрытого срыва голосования в российских загранучреждениях (РЗУ). Механизм запретов, запущенный государством-членом ООН, ОБСЕ, провозгласившим курс верховенства права, привел к тому, что только 0,50 % российских граждан, состоявших на консульском учете в Киеве, Харькове, Одессе, Львове, смогли выразить свое волеизъявление. Совершенно законно Следственным комитетом Российской Федерации расследуется уголовное дело № 11802007703000009, возбужденное 03.04.2018 в отношении Авакова А.Б. и иных лиц по пункту «в» части 2 статьи 141 Уголовного кодекса Российской Федерации. В документе сказано, что ими были даны указания подчиненным по службе сотрудникам МВД Украины, обеспечи-

вающим охрану и безопасность российских дипломатических учреждений, не пропускать на избирательные участки граждан Российской Федерации, находящихся на территории Украины, для участия в выборах Президента Российской Федерации. Тем самым были грубо нарушены законные права и интересы граждан Российской Федерации, гарантированные частью 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации. В ходе исследования фактов, по нашему мнению, следует обратить внимание и на международно-правовую сторону правонарушений. Поэтому совершенно резонно, ЦИК и МИД России обратились за соответствующими оценками происшедшего в ООН, ОБСЕ, БДИПЧ/ОБСЕ, другие международные структуры. В соответствии с признанными подходами российские граждане вправе обратиться в целях защиты своих прав и свобод в ЕСПЧ, другие судебные учреждения, в том числе органы национальной юрисдикции.

На этом фоне отметим позитивную практику ответственных российских министерств и ведомств по оказанию содействия иностранным гражданам (в том числе и из СНГ) в реализации их конституционных прав. Это тоже проявление эффективного электорального суверенитета Российской Федерации. Свидетельство тому — организация голосования на территории дипучреждений Украины, Белоруссии, Таджикистана, Туркменистана, Молдовы, Франции, Венесуэлы, других стран, расположенных в России.

Положительным примером взаимодействия в электоральной среде служат и состоявшиеся в ходе выборов Президента России — 2018 контакты и практическое общение РЗУ с официальными властями Германии, Болгарии, Иордании, Сирии, Таиланда, иных стран, реально действующих в соответствии с международными избирательными стандартами. Все это в целом помогло Российской Федерации достичь высоких результатов голосования за рубежом.

Во-вторых, активная вовлеченность в процессы электоральной дипломатии международных организаций. Известно, что вместе с государствами они относятся к наиболее важным субъектам международных отношений. Подтверждение тому, и достаточно весомое, та роль, которую эти структуры, независимо от их статуса — правительственные или неправительственные,— играют в международном электоральном пространстве. Проводимая ими деятельность обладает рядом специфических моментов. Среди них — опора на основные принципы международного права и общепризнанные избирательные стандарты, участие, подчас, в формировании последних как одного из нормативных фундаментов современной дипломатии; корреляция этого направления с другими функционалами международной организации, связанными с реализацией идей демократии, суверенитета, права; присутствие элек-

ториальной субъектности в работе как всеобщих, так и региональных международных организаций (ООН, Межпарламентский Союз, ОБСЕ, СНГ, ШОС, ОДКБ, ОАГ, Европарламент, Совет Европы и т.д.); создание эффективного блока специализированных международных организаций электоральной проблематики, которые способны решать не только общие, но и «отраслевые» вопросы дипломатии (Ассоциация организаторов выборов стран Европы, Арабская ассоциация избирательных органов, Всемирная ассоциация избирательных комиссий и др.).

В деятельности международных организаций на сегодня сложилась прагматичная практика регулирования многих актуальных вопросов Повестки дня. Заметный удельный вес занимает и электоральная тематика. Назовем наиболее существенные направления. Прежде всего, речь должна идти о вкладе международных институтов в создание нормативной базы электоральной дипломатии. Независимо от того, обладает ли предлагаемый им инструмент политическими, юридическими свойствами, факт влияния на избирательные процессы очевиден. Подтверждением тому являются такие документы, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г. (ООН), Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (ООН), Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. (ОБСЕ), Кодекс поведения миссий ОБСЕ по наблюдению за выборами (ПА ОБСЕ), Руководство по наблюдению за финансированием избирательных кампаний 2015 г. (ПА ОБСЕ), Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (Совет Европы), Свод рекомендуемых норм при проведении выборов 2002 г. (Совет Европы), Доклад о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов 2013 г. (Венецианская комиссия, Совет Европы), Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств 2002 г. (СНГ), Рекомендации по совершенствованию законодательства о выборах 2014 г. (МПА СНГ), Всеобщая декларация о демократии 1997 г. (Межпарламентский Союз), Устав Ассоциации азиатских избирательных органов 1998 г. и др. Представленный массив нормативных индикаторов и регуляторов в международном электоральном пространстве достаточно эффективен, интегрирован в практику национальных выборов и референдумов. Сами международные организации активно контролируют и процесс нормативной имплементации. Об этом свидетельствует другое направление их деятельности, связанное с важной дипломатической институцией — международным наблюдением. Исторически оно на межгосударственном уровне стало применяться еще в середине 19 века. С созданием ООН в 1945 году формируется практика Организации по содействию избирательным кампаниям (особенно в развивающихся странах). Так, в 1989 году была

создана первая миссия ООН для наблюдения за ходом избирательного процесса в Никарагуа. Продолжается она и в 21 веке. В ООН разработаны и применяются важные для этого профиля документы. Например, Декларация глобальных принципов международного наблюдения за выборами 2005 г., Декларация глобальных принципов непартийного наблюдения и мониторинга выборов общественными организациями и Кодекс поведения непартийных общественных наблюдателей за выборами 2012 г. Аналогичная работа по формированию документальной базы международного наблюдения проводится и другими международными структурами. Среди них — ОБСЕ (руководство по наблюдению за выборами, ОБСЕ/БДИПЧ, 2010 г.), Совет Европы (рекомендация 1945 (2010) «Международно-признанный статус наблюдателей за выборами», 2010 г.). Европейский Союз (руководство ЕС по наблюдению за выборами, 2008 г.), Организация Американских государств (наблюдение за применением избирательных технологий, 2010 г.), ШОС (Положение о Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на президентских и/или парламентских выборах, а также референдумах, 2006 г.), СНГ (рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами 2011 г.). Указанные и иные аналогичные акты, действующие как источники электоральной дипломатии, находят применение в конкретной практике. Так, на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года присутствовало 998 международных наблюдателей от 14 международных организаций. В общий список вошли представители миссий Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Исполкома СНГ, Межпарламентской Ассамблеи СНГ, Шанхайской Организации Сотрудничества, Парламентского Собрания Союза Белоруссии и России, Парламентской Ассамблеи Организации Договора о Коллективной Безопасности, Парламентской Ассамблеи Черноморского экономического сотрудничества, Межпарламентской академии православия, Всемирной ассоциации избирательных комиссий, Ассоциации организаторов выборов стран Европы, Арабской ассоциации избирательных органов, Лиги Арабских Государств, Евразийской экономической комиссии. Кластер впечатляет и по политической, и по географической представительности. Принципиально важны и сделанные рядом миссий заключения. Абсолютное большинство из них составлено в духе критериев объективности, уважения суверенитета, невмешательства во внутренние дела Российской Федерации. Главный вывод — выборы Президента России 18 марта 2018 года легитимны, отвечают требованиям российской Конституции, основным принципам международного права и Устава ООН. В целях совершенствования электоральной практики Российской Феде-

рации отмечены отдельные технические проблемы, над решением которых ЦИК РФ, Федеральное Собрание Российской Федерации будут работать в дальнейшем.

Современный опыт многосторонней дипломатии, включая его электоральное измерение, требует эффективного мониторинга, в том числе на площадке системы ООН. Одним из итогов этого процесса могли быть согласованные членами Организации международно-правовые инициативы. Внимание к ним — зона ответственности государств, а также Комиссии международного права и VI (по правовым вопросам) комитета Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

В-третьих, интенсификация взаимодействия и сотрудничества в рамках двусторонней электоральной дипломатии. Ретроспективный и перспективный подходы обнаруживают существенные объемы международных отношений и связей государств по данному вектору: фактором влияния стали процессы глобализации, расширения приоритетов демократии, уважения гуманитарного международного права, его общепризнанных норм, осознание роли межсуверенного общения, в том числе зоны согласованной ответственности за устойчивый миропорядок в электоральном измерении. В русле этой тенденции действуют многие современные государства. Позитивной моделью и практикой поведения отличается и внешняя политика Российской Федерации. Назовем наиболее существенные аспекты, которые имеют не только национальное, но и международное значение. Исходя из стратегических установок Концепции внешней политики 2016 г., Российская Федерация поливекторно и многоформатно выстраивает свои отношения с большинством членов мирового сообщества. Дипломатические представительства России открыты в 144 странах. В Москве находятся посольства 144 зарубежных стран. Среди международных договоров, конвенций и соглашений России первенствуют, естественно, двусторонние. Свой вклад вносит и избирательная тематика. На межгосударственном и межправительственном уровне заметны следующие документы — Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном о правом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, 1995 г.; Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, 1995 г.; Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти, 1995 г.; Договор между Российской Феде-

рацией и Республикой Армения о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, 1997 г.; Договор о создании Союзного государства между Российской Федерацией и Республикой Беларусь 1999 г. Для электоральной дипломатии важны еще два международно-правовых акта. Это — Договор между Россией и Францией 1992 г., статья 10 которого закрепила такое направление сотрудничества сторон в сфере демократических институтов и правового государства, как «гражданские свободы; права человека; права национальных меньшинств; избирательные системы». Другой — Договор о дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Королевством Испании 1994 г. В статье IX документа среди направлений сотрудничества сторон в вопросах функционирования демократических институтов и правового государства указаны «политические и избирательные системы». Думается, подобный сюжет должен стать частью правовой регламентации и иных двусторонних международных договоренностей с участием Российской Федерации. Своего рода позитивным индикатором такой работы и в какой-то степени ее источником становится политико-нормативное регулирование на пространстве электоральной дипломатии с участием Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. На сегодняшний день Центральной избирательной комиссией Российской Федерации заключено более 30 межведомственных соглашений с участием иностранных акторов. Определяющая их часть относится к двусторонней области. В названии применяются различные термины, хотя содержательно они (эти акты) друг от друга кардинально не отличаются. Среди них наиболее распространены *Протоколы о сотрудничестве* (с Национальным избирательным судом Перу 2008 г., Национальным избирательным судом Боливии 2009 г., ЦИК Абхазии 2009 г., ЦИК Южной Осетии 2009 г., Федеральным избирательным институтом Мексики 2010 г., Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Киргизской Республики 1996 г., Центральной комиссией Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов 1998 г., Национальным избирательным Советом Боливарианской Республики Венесуэла 2013 г., Верховным избирательным судом Республики Коста-Рика 2016 г. и др.); *Протоколы о сотрудничестве и обмене правовой информацией* (с ЦИК Монголии 2009 г., ЦИК Республики Казахстан 2009 г., ЦИК Республики Узбекистан 2006 г.); *Протокол о намерениях* (с ЦИК Республики Азербайджан по обеспечению взаимовыгодного сотрудничества в целях совершенствования профессиональной деятельности 2001 г.); *Меморандумы о взаимопонимании* (с Избирательной комиссией Индии 2010 г., Верховным избирательным судом Федеративной

Республики Бразилия 2011 г., ЦИК Республики Индонезия 2011 г., ЦИК Республики Корея 2011 г., Избирательной комиссией Южной Африки 2014 г. и др.). Используется, не часто, и такой классический инструмент, как «*Соглашение*» (Соглашение о сотрудничестве 1997 г. с МВД Венгерской Республики в области избирательных систем и систем учета избирателей). С учетом перспектив расширения взаимодействия государств в сфере электоральной дипломатии можно прогнозировать увеличение международных договоренностей по межгосударственной и межведомственной линии.

Позитивно следует оценивать и развитие такого института двустороннего сотрудничества, как «международное наблюдение». В российской практике накоплен значимый и с точки зрения национального правоприменения, и с позиции имплементации международных обязательств опыт. Наглядный пример — две последние федеральные кампании по выборам депутатов Государственной Думы (2016 г.) и выборам Президента Российской Федерации (2018 г.). Если в первой приняло участие 773 наблюдателя, то во второй — 1501 чел. Цифра весьма существенная, говорящая не только о высокой географической представительности, но и о глубоком политическом интересе международного сообщества к одному из важных электоральных событий года. В эту группу вошли физические лица в соответствии с критериями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (№ 124/1045–7) от 8 января 2018 года «О разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации». Речь идет о классическом, общепризнанном, типе международных наблюдателей. В президентской кампании России они представляли 109 суверенных государств Европы, Азии, Африки, Латинской Америки, других регионов. Практически все — члены Организации Объединенных Наций. По численности наиболее выделялись граждане Белоруссии, Германии, Казахстана, Киргизии, Польши, США, Франции, Чехии, Армении, Азербайджана, Болгарии, Дании, Италии. С дипломатической точки зрения интересно участие в наблюдении персон тех стран, с которыми у Российской Федерации сегодня есть проблемы эффективности взаимодействия (Великобритания, Грузия, Латвия, Украина, Эстония и др.). Из этого факта можно сделать вывод о влиянии электорального сотрудничества на создание атмосферы взаимопонимания, налаживание современной инфраструктуры общения. Подтверждение тому мы находим и в международных связях таких специфических субъектов, как Республика Абхазия, Рес-

публика Южная Осетия, Приднестровье и других акторов *sui generis*. Весьма положительны и иные примеры из истории электоральной дипломатии России. Прежде всего следует отметить традицию участия в выборах и референдумах за рубежом. Только в 2018 году представители ЦИК РФ и, что особо примечательно, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации осуществляли функции международного наблюдения на выборах Президента Азербайджана, Венесуэлы, Турции, в ходе парламентских кампаний в Туркмении, Венесуэле, Венгрии. ЦИК России при поддержке МИД РФ практикует и соответствующие информационно-дистанционные обзоры и анализы. В текущем году они касались избирательных историй Финляндии, Чехии, Кипра, Армении, Парагвая, Черногории, Мексики, Бразилии. В международном пространстве помимо традиционных форм наблюдения за выборами в последнее время активно проявляет себя процесс наблюдения силами не государственного, а в значительной степени общественного характера. В этот круг входят представители партий, НПО, СМИ, эксперты, специалисты по избирательным технологиям, которые действуют не через механизм аккредитации, но процедуры уведомления. В его формировании, как показывает электоральная история России 2012—2018 гг., активную роль играют Государственная Дума, Совет Федерации, Уполномоченный по правам человека, Общественная палата Российской Федерации. По их приглашению, но вне рамок официальной аккредитации в ЦИК РФ, сотни авторитетных политиков, юристов, парламентариев, дипломатов, правозащитников занимались экспертным мониторингом. Например, только на выборах 18 марта 2018 года по инициативе Госдумы России в процессе наблюдения участвовало более 300 чел., включая бывших и действующих членов национальных парламентов, ПАСЕ, Европарламента, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, других авторитетных структур. Их замечания и оценки, даже с элементами критики, порой более реальны и объективны, чем позиции официальных миссий типа БДИПЧ/ОБСЕ. Подтверждение тому — работа в Крыму и Севастополе, несмотря на объявленные санкции Украины, ЕС, 43 иностранных наблюдателей из 20 стран (в т.ч. США, Франции, Швеции, Израиля, Малайзии, Афганистана, ряда африканских регионов), а также экспертов по избирательным проблемам. Известно, что мандат миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента России вообще исключил этот регион. Отметим, что и представители российского экспертного сообщества активно участвуют в международном наблюдении в зарубежных странах. Среди них — Российский общественный институт избирательного права, Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ и др. В

связи с развертыванием этого направления целесообразно принятие соответствующих национальных (включая российское законодательство) и международных регламентов. И еще один политико-дипломатический вывод. Приведенные примеры говорят о значении электорального измерения в рамках как общей, так и специальной (публичной, региональной, парламентской) дипломатии. Сопряжение разных векторов, объединение их потенциала может содействовать решению важных задач нормативно-организационного свойства во внешней политике отдельных государств и их международного сотрудничества. Интересен российский опыт и по другим векторам электоральной дипломатии. Среди них, например, международная активность ЦИК РФ по проведению переговоров и международных конференций, касающихся избирательной тематики, организация учебы представителей зарубежных органов, ответственных за проведение выборов и референдумов (в мае 2018 года прошла обучение группа специалистов из Камбоджи), оказание методической помощи при организации голосования за рубежом (в 2018 году ЦИК РФ провел вместе с МИД РФ соответствующие организационные мероприятия для сотрудников РЗУ в Израиле, Германии, Абхазии, Южной Осетии, Молдове, Приднестровье, других странах, которые дали эффективные результаты по итогам голосования 18 марта 2018 года).

Мы назвали только некоторые международные электоральные тренды, действующие в мировом пространстве. Они по своей природе реальны и технологичны, затрагивают субъектность и суверенитет государств, иных международных акторов. От работы этой категории зависит эффективность многих институтов национального и международного права, регулирование многоаспектных и сложных проблем миропорядка. Вот почему следует считать, что электоральная дипломатия — внутренняя и внешняя — является интегральной частью международного поведения государств. На этой площадке, решая специальные задачи, функционируют и международные организации. Накопленный разными акторами опыт требует мониторинга, анализа, разработки дипломатических и законодательных инициатив. Их подготовка и реализация лежат в сфере и внешнеполитического курса Российской Федерации.

ТЕКУЩАЯ БИБЛИОГРАФИЯ ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВОСУДИЮ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ[1]

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 конституционном (уставном) правосудии субъектов Российской Федерации, опубликованные в научной литературе, ведомственных источниках, электронных ресурсах за текущий период с момента сдачи в печать предыдущего XII 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

Авакьян С.А. Конституционное право России: Учеб. курс. В 2-х т.— 6-е изд., перераб. и доп. / С.А. Авакьян.— М.: Норма: Инфра-М, 2018.— Т. 2.— Гл. 40. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.— С. 849—855.

Демидов В.Н. Конституционное правосудие субъектов Российской Федерации / В.Н. Демидов / Под ред. Б.С. Эбзеева.— Казань: Центр инновационных технологий, 2017.— 472 с.

Игнатенко В.В. Федеральное законодательное регулирование организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: состояние и проблемы / В.В. Игнатенко, А.А. Петров // Академический юридический журнал.— Иркутск.— 2017.— № 4 (70).— С. 11—19.

[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; Вып. XII.— Казань, 2017.— С. 67—83.

Комарова В.В. Институционализация конституционного контроля в субъектах Российской Федерации / В.В. Комарова // Вопросы федерализма: сб. науч. работ / Сост., отв. ред. С.В. Нарутто.— М.: Проспект, 2018.— Т. IV.— С. 91—97.

Кочев В.А. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации / В.А. Кочев, А.Б. Эктумаев // Органы государственной власти субъектов Российской Федерации: организационно-правовые проблемы: учебное пособие.— Пермь: ПГНИУ, — 2017.— С. 99—104.

Муратшин Ф.Р. Проблемы реализации конституций и уставов субъектов федеративных государств / Ф.Р. Муратшин, Г.Р. Аббазова // Правовое государство: теория и практика (материалы Всероссийской конференции, Уфа, 17—18 ноября 2016 г.).— Уфа, 2017.— № 2 (48).— С. 181—190 *(участвовали и выступили 11 судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации).*

Нарутто С.В. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации / С.В. Нарутто // Конституционное право: учебник для бакалавров / Отв. ред. В.И. Фадеев.— 2-е изд., перераб. и доп.— М.: Проспект, 2017.— С. 549—553.

Портнова Е.В. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ как органы судебного конституционного контроля / Е.В. Портнова // Актуальные проблемы российского права.— М.— 2018.— № 2.— С. 88—94.

Задачи, цели, функции и роль конституционного (уставного) правосудия

Артамонова Н.В. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации как гарант конституционной законности / Н.В. Артамонова // Право: история, теория, практика: сб. ст. и матер. Вып. 21.— Брянск: ООО «Новый проект», 2017.— С. 45—52.

Луканина Е.А. Конституционные (уставные) суды субъектов — необходимый элемент функционирования системы конституционной законности / Е.А. Луканина // Отечественная юриспруденция.— Иваново: Олимп.— № 11 (25).— 2017.— С. 13—16.

Правовые и организационные проблемы образования конституционных и уставных судов

Гаврюсов Ю.В. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: создание, функционирование и перспективы развития / Ю.В. Гаврюсов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2017.— С. 150—157.

Портнова Е.В. Судебный федерализм: необходимость конституци-

онного контроля в субъектах Российской Федерации / Е.В. Портнова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право.— 2017.— № 4 (31).— С. 55—62.

Правовой брифинг (сюжет об уставных судах) // Конституционные идеалы и ценности в практической демократии: материалы и доклады XII Международ. науч.-практич. конфер. (Самара, 29 сентября — 2 октября 2016 г.) / Под ред. В.В. Полянского, В.Э. Волкова.— Самара: Изд-во Самар. ун-та, 2017.— С. 396—399.

Савельева Т.Н. Модели конституционных (уставных) судов, виды и практика их применения / Т.Н. Савельева // Вопросы российского и международного права.— Ногинск: Аналитика Родис.— 2017.— Т. 7.— № 8А.— С. 42—52.

История региональной конституционной юстиции

Гук Е.П. Судебная реформа как фактор развития конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Е.П. Гук // Судебная реформа как инструмент совершенствования правосудия: сб. статей Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 25-летию судебной реформы в Российской Федерации (г. Пенза, 21 октября 2016 г.) / Под ред. В.А. Терехина.— Пенза: Изд-во ПГУ, 2017.— С. 206—208.

Еникеев З.И. К вопросу о создании конституционных судов в субъектах Российской Федерации / З.И. Еникеев // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2017.— С. 188—195.

Жилин Г.А. Конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации: некоторые проблемы становления и развития / Г.А. Жилин // 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.

Митюков М.А. Проблемы становления и развития конституционной юстиции субъектов Российской Федерации / М.А. Митюков, А.В. Безруков // Проблемы права.— Челябинск.— 2018.— № 1 (65).— С. 7—19.

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 / Е.С. Леонова // Труды юридического факультета. Т. VIII.— Современные

проблемы публичного и частного права.— СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2017.— С. 58—66.

Региональная конституционная юстиция и местное самоуправление

Кокорев И.В. Судебная защита прав местного самоуправления посредством конституционного судопроизводства (на примере России и зарубежных стран) / И.В. Кокорев // Муниципальное право зарубежных стран. Теория и современная практика: учебник / Под ред. В.В. Еремяна.— М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.— С. 570—617.

Конституционные (уставные) суды в судебной системе Российской Федерации

Невинский В.В. Правовые основы взаимодействия Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и международных судебных органов / В.В. Невинский // Система органов публичной власти: сб. науч. работ / Сост., отв. ред. В.В. Комарова, В.В. Невинский, А.М. Осавелюк.— М.: Проспект, 2018.— Т. III.— С. 232—239.

Полномочия конституционных (уставных) судов

Общие вопросы

Демидов В.Н. Общественная безопасность как предмет конституционного (уставного) нормоконтроля / В.Н. Демидов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2017.— С. 179—187.

Евлоев И.М. Некоторые аспекты определения полномочий региональных конституционных судов / И.М. Евлоев // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах: коллективная монография / Под ред. А.А. Ларичева.— Петрозаводск: Карельский филиал РАНХиГС, 2017.— С. 206—213.

Колесников Д.А. Понятие и признаки правового механизма реализации полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Д.А. Колесников // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право.— 2016.— Т. 1.— № 3.— С. 12—15.

Филиппов В.Т. Пределы проверки конституционности нормативных актов / В.Т. Филиппов // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право.— Якутск.— 2017.— № 1 (05).— С. 48—52.

Защита прав и свобод граждан

Портнова Е.В. Защита личных прав и свобод человека конституционными (уставными) судами субъектов РФ / Е.В. Портнова // Черные дыры в российском законодательстве.— М.— 2017.— № 8.— С. 29—33.

Толкование конституции (устава)

Сафина С.Б. Об особенностях нормативного толкования конституций республик в составе Российской Федерации / С.Б. Сафина // Конституционное и муниципальное право.— М.— 2017.— № 3.— С. 31—34.

Сафина С.Б. Предмет толкования в решениях конституционных судов республик по делам о толковании конституции / С.Б. Сафина // Российский судья.— М.— 2018.— № 2.— С. 3—8.

Тухватуллин Т.А. Некоторые проблемы толкования конституционными (уставными) судами положений основных законов субъектов Федерации / Т.А. Тухватуллин // Российская юстиция.— М.— 2017.— № 9.— С. 67—70.

Объекты конституционного (уставного) контроля

Беньяминова С.А. Нормоконтроль ведомственных и муниципальных нормативных правовых актов в конституционном судопроизводстве / С.А. Беньяминова // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах: коллективная монография / Под ред. А.А. Ларичева.— Петрозаводск: Карельский филиал РАНХиГС, 2017.— С. 177—184.

Статус судей конституционных (уставных) судов

Иванова Е.Л. Проблемы законодательного регулирования механизма назначения состава конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Е.Л. Иванова // Российская юстиция.— М.— 2017.— № 8.— С. 48—51.

Портнова Е.В. Состав и требования к судьям конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Е.В. Портнова // Современное право.— М.: Новый индекс.— 2017.— № 8.— С. 66—70.

Конституционное (уставное) судопроизводство

Общие вопросы

Крылов В.М. Конституционное (уставное) судопроизводство как форма конституционного контроля и его некоторые проблемы / В.М. Крылов // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке.— 2017.— Т. 3.— № 3.— С. 216—224.

Петришин А.П. К вопросу о правовых основаниях ограничения права на публичное судебное разбирательство в конституционных (уставных) судах субъектов РФ / А.П. Петришин // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы V Международной научной конференции (Казань, октябрь 2016 г.).— Казань: Бук, 2016.— С. 25—30.

Хашукоева З.Р. Понятие и сущность конституционного (уставного) правосудия субъектов РФ / З.Р. Хашукоева // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе. Сб. науч. ст. Вып. 13.— Пятигорск: ПГЛУ, 2017.— С. 144—149.

Стадии конституционного судопроизводства

Обращение в конституционный (уставный) суд

Кадимова М.Ш. Обращение граждан как повод осуществления конституционного судопроизводства / М.Ш. Кадимова // Вестник Конституционного Суда Республики Дагестан.— 2017.— С. 155—157.

Решения конституционных (уставных) судов

Юридическая сила решений

Романова Г.В. Юридическая сила актов конституционного судопроизводства: понятие и особенности / Г.В. Романова // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2017.— С. 225—233.

Особенности производства в конституционных (уставных) судах по отдельным категориям дел

Портнова Е.В. Предварительное изучение жалобы гражданина в конституционный (уставный) суд субъекта РФ и основания отказа в принятии ее к рассмотрению / Е.В. Портнова // Российский судья.— М.— 2017.— № 7.— С. 46—49.

Правовые позиции конституционных (уставных) судов

Общетеоретические проблемы

Портнова Е.В. Правовая природа и пределы формирования правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Е.В. Портнова // Актуальные проблемы российского права.— М.— 2017.— № 4 (77).— С. 35—40.

Вопросы конституционного права в правовых позициях

Ким-Кимэн А.Н. Региональная конституционная юстиция как фактор развития и совершенствования современного федерализма / А.Н. Ким-Кимэн // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право.— Якутск.— 2018.— № 1 (09).— С. 32—37.

Портнова Е.В. Развитие конституционно-правовой доктрины органами конституционной юстиции субъектов РФ / Е.В. Портнова // Российская юстиция.— М.— 2017.— № 5.— С. 28—30.

Портнова Е.В. Защита права на образование конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации / Е.В. Портнова // Право и образование.— М., 2017. № 8.— С. 32—39.

Тимофеев И.В. Развитие конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации / И.В. Тимофеев // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах: коллективная монография / Под ред. А.А. Ларичева.— Петрозаводск: Карельский филиал РАНХиГС, 2017.— С. 200—205.

Тлехатук А.К. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в системе средств защиты избирательных прав граждан / А.К. Тлехатук, С.Г. Дзыбова // Конституционное и муниципальное право.— М.— 2017.— № 8.— С. 56—60.

Защита прав несовершеннолетних

Исламова Р. Конституционные (уставные) суды субъектов Федерации как дополнительный гарант защиты прав несовершеннолетних / Р. Исламова // Законность.— М.— 2017.— № 8.— С. 32—35.

Учет общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров в решениях конституционных (уставных) судов

Белых М.Л. К вопросу о применении международных источников конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации / М.Л. Белых // Уральская школа сравнительного конституционного правоведения: сб. науч. тр., приуроченных к юбилею профессора М.С. Саликова.— Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2017.— С. 37—46.

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

Гатауллин А.Г. Межрегиональное сотрудничество конституционных (уставных) судов — важное направление их внесудебной деятельности

/ А.Г. Гатауллин, Л.И. Багаутдинова // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2017.— С. 158—164.

Практика конституционных и уставных судов

Решения конституционных (уставных) судов по конкретным делам

Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации: Дайджест оперативной информации.— М., 2017.— №№ 1—5;

Эффективность и проблемы совершенствования деятельности региональной конституционной юстиции

Брежнев О.В. О некоторых тенденциях в развитии института конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации / О.В. Брежнев // Российская юстиция.— М.— 2017.— № 7.— С. 52—54.

Будаев К.А. О дальнейшем развитии организации и деятельности органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации (сравнительный аспект) / К.А. Будаев, А.Н. Дампилов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып XII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2017.— С. 118—128.

Клеандров М.И. Правовая организация механизма правосудия Российской Федерации: проблемы совершенствования / М.И. Клеандров.— М.: Норма, 2018.— 288 с. (2.3. Проблематика конституционно-уставной юстиции: желаемое ее будущее.— С. 69—90).

Либанова С.Э. Проблемы процедурной доступности конституционного правосудия в субъектах РФ / С.Э. Либанова / Международная научная конференция «Конституционное право: итоги развития, проблемы и перспективы (обзор) // Конституционное и муниципальное право.— М.— 2017.— № 5.— С. 72.

Малютин Н.С. Проблемы эффективности действующей в Российской Федерации системы региональной конституционной юстиции / Н.С. Малютин / Международная научная конференция «Конституционное право: итоги развития, проблемы и перспективы (обзор) // Конституционное и муниципальное право.— М.— 2017.— № 5.— С. 72.

Морщакова Т.Г. О некоторых актуальных проблемах конституционного правосудия / Т.Г. Морщакова // Сравнительное конституционное обозрение.— М.— 2017.— № 3 (118).— С. 117—123.

Мустафина Э.М. О некоторых актуальных вопросах совершенствования процедуры конституционного судопроизводства / Э.М. Мустафина, А.Р. Шакараев // Актуальные проблемы теории и практики консти-

туционного судопроизводства (вып. XII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2017.— С. 214—217.

Портнова Е.В. Современное состояние конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Е.В. Портнова, И.В. Зернов // Судебная реформа как инструмент совершенствования правосудия: сб. статей Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 25-летию судебной реформы в Российской Федерации (г. Пенза, 21 октября 2016 г.) / Под ред. В.А. Терехина.— Пенза: Изд-во ПГУ, 2017.— С. 172—177.

Региональный раздел

Конституционное правосудие в отдельных субъектах Российской Федерации

Общие вопросы

Будаев К.А. Сравнительно-правовое исследование конституционного (уставного) судопроизводства в субъектах РФ и землях Берлин и Шлезвиг-Гольштейн ФРГ / К.А. Будаев, А.П. Урбаева // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право.— Якутск.— 2018.— № 1 (09).— С. 22—31.

Республика Адыгея

Закон Республики Адыгея от 5 марта 2018 года № 127 «О внесении изменений в статью 23 Закона Республики Адыгея "О Конституционном Суде Республики Адыгея"» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 07.03.2018; Сов. Адыгея.— Майкоп.— 2018.— 13 марта.— № 41 (*о возможности назначения одного и того же лица на должность Председателя Конституционного Суда не более двух раз подряд*).

Закон Республики Адыгея от 5 марта 2018 года № 129 «О внесении изменений в Закон Республики Адыгея "О Конституционном Суде Республики Адыгея"» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 07.03.2018; Сов. Адыгея.— Майкоп.— 2018.— 13 марта.— № 41 (*о нормоконтроле иного нормативного правового акта и муниципального правового акта, уточнении порядка отбора и назначения кандидатов на должность судьи, повышении предельного возрастного срока пребывания в должности судьи с 65 до 70 лет, о порядке, сроках и форме получения дополнительного профессионального образования судьями, обновлении глав 11 и 12 о рассмотрении дел по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и запросам судов*).

Республика Башкортостан

Крылов В.М. Конституционный принцип равенства прав и свобод личности и его реализация в конституционном (уставном) правосудии (на примере Конституционного Суда Республики Башкортостан) / В.М. Крылов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2017.— С. 204—213.

Республика Бурятия

В Бурятии все-таки упразднили Конституционный суд // Байкал-Daily.— 2018.— 24 апр.

Депутаты Хурала молча поддержали упразднение Конституционного суда // Номер один.— Улан-Удэ.— 2018.— 6 апр.

Трубилина М. Конституционный суд региона оказался слишком дорогим удовольствием / М. Трубилина // Legal.Report.— 2018.— 25 апр. (http://legal.report/article/25042018/... 26.04 2018).

Республика Дагестан

Закон Республики Дагестан от 4 декабря 2015 года № 109 «О поправках к Конституции Республики Дагестан» // Дагестанская правда.— Махачкала.— 2015.— 9 дек.— № 4; Официальный интернет-портал правовой информации РД http://pravo.e-dag.ru, 19.05.2016.

Республика Ингушетия

Гагиев А.К. Конституционный Суд Республики Ингушетия в системе защиты конституционных прав граждан: интервью / А.К. Гагиев // Российский судья.— М.— 2018.— № 2.— С. 3—8.

Республика Карелия

Закон Республики Карелия от 4 апреля 2016 года № 2006-ЗРК «О внесении изменений в Закон Республики Карелия «О Конституционном Суде Республики Карелия» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 05.04.2016; Собрание законодательства Республики Карелия.— Петрозаводск.— 2016.— № 4.— Ст. 703 *(дополнен нормами о возмещении расходов, связанных со служебными командировками судей Конституционного Суда, а также судебным распорядительным заседанием).*

Решение Конституционного Суда Республики Карелия от 2 апреля 2014 года № 1 (ред. от 29.09.2015) «Об утверждении Регламента Конституционного Суда Республики Карелия» // Карелия.— Петрозаводск,

2014.— 2015.— 6 окт.; Собрание законодательства Республики Карелия.— Петрозаводск.— 2014.— № 4.— Ст. 75.

Республика Коми

Попова В.В. Нормативное толкование Конституции Республики Коми / В.В. Попова // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Серия: Государство и право.— Сыктывкар.— 2017.— № 4.— С. 53—57.

Республика Марий Эл

Халтурина М.О. Конституционный контроль и практика правоприменения в Республике Марий Эл / М.О. Халтурина, Е.Г. Брушковская // Конституция Российской Федерации: практика и проблемы построения правового государства. Сб. ст. по материалам Всероссийской научно-практической конференции 11 декабря 2016 г.— Йошкар-Ола, 2016.— С. 189—193.

Республика Саха (Якутия)

Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 14 марта 2016 года 1571-З № 701-V «О внесении изменения в статью 38 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) "О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве"» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 24.03.2016; Ил Тумэн.— 2016.— 25 марта.— № 11; Якутские ведомости.— 2016.— 29 марта.— № 11 *(об изменениях, касающихся порядка принятия решений КС).*

Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2016 года 1633-З № 873-V «О внесении изменения в статью 49 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) "О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве"» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 07.07.2016; Ил Тумэн.— 2016.— 15 июля.— № 27; Якутские ведомости.— 2016.— 12 июля.— № 25 *(о праве КС, исходя из имущественного положения плательщика госпошлины, освободить его от уплаты пошлины либо ее уменьшить или рассрочить).*

Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 25 октября 2016 года 1708-З № 971-V «О внесении изменений в статьи 6 и 113 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) "О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве"» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 10.11.2016; Ил Тумэн.— 2016.— 11 нояб.— № 44; Якутские

ведомости.— 2016. 15 нояб.— № 44 *(об уменьшении состава КС с семи до пяти судей).*

Портнова Е.В. Защита прав коренных малочисленных народов Севера Конституционным судом Республики Саха (Якутия) / Е.В. Портнова // Современное право.— 2017.— № 9.— С. 48—52.

Тумусова Т.Н. О толковании понятия «коренной народ» в решении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) / Т.Н. Тумусова // Конституционное и муниципальное право.— М.— 2017.— № 7.— С. 22—26.

Республика Северная Осетия—Алания

Конституционный закон Республики Северная Осетия—Алания от 3 июня 2017 года № 3-РКЗ «О внесении изменений в Конституционный закон Республики Северная Осетия—Алания "О Конституционном Суде Республики Северная Осетия—Алания"» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 06.06.2017; Северная Осетия.— Владикавказ.— 2017.— 7 июня.— № 99 *(редакционные изменения в ряде статей, признание утратившей силу главы IX, дополнение статьей о дисциплинарной ответственности судей КС и др.).*

Определение Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания от 9 февраля 2017 года об отказе в принятии к рассмотрению запроса гражданки Хетагуровой Т.А. о толковании статьи 4 Конституции Республики Северная Осетия—Алания // Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации: дайджест. Электронная версия.— М.— 2017.— № 8—9. Приложение.

Особое мнение судьи Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания Т.В. Батаевой от 27 апреля 2017 года № 1-П по делу о проверке конституционности абзаца 6 статьи 13 Закона Республики Северная Осетия—Алания от 30 декабря 2015 года № 48-РЗ «О республиканском бюджете Республики Северная Осетия—Алания» // Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации: дайджест. Электронная версия.— М.— 2017.— № 8—9.— Приложение.

Республика Татарстан

Закон Республики Татарстан от 26 марта 2016 года № 12-ЗРТ «О внесении изменений в статью 12 Закона Республики Татарстан "О Конституционном суде Республики Татарстан"» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 30.03.2016; Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан.— 2016.— № 3.— Ст. 162; Республика Татарстан.— Казань.— 2016.— 1 апр.— № 45 *(повышен предельный возраст для пребывания в должности судьи КС с 65 до 70 лет).*

Мухаметшин Ф.Х. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и Конституционного суда Республики Татарстан по вопросам защиты социальных прав человека и гражданина / Ф.Х. Мухаметшин // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2017.— С. 31—43.

Хуснутдинов Ф.Г. Влияние решений Конституционного суда Татарстана на совершенствование нормативно-правового регулирования в Республике Татарстан / Ф.Г. Хуснутдинов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2017.— С. 299—307.

Хуснутдинов Ф.Г. Реализация конституционных гарантий сохранения и развития исторических, национальных и духовных традиций, культуры и языков в деятельности Конституционного суда Республики Татарстан / Ф.Г. Хуснутдинов // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право.— Якутск.— 2018.— № 1 (09).— С. 46—49.

* * *

Решения Конституционного суда Республики Татарстан [январь — май 2017 г.] // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань.— 2017.— № 1 (34).— С. 3—196.

Калининградская область

Уставный закон Калининградской области от 17 июня 2016 года № 539 «О внесении изменений в отдельные уставные законы Калининградской области» // Калининградская правда (вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»).— 2016.— 23 июня.— № 110; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 24.06.2016 *(об отдельных редакционных изменениях в уставном законе «Об Уставном Суде...).*

Уставный закон Калининградской области от 5 июля 2017 года № 85 «О внесении изменений в Уставный закон Калининградской области “Об Уставном Суде Калининградской области”» // Калининградская правда (вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»).— 2017.— 13 июля.— № 124; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 12.06.2017 *(об отдельных редакционных изменениях, уточнении момента прекращения полномочий уставного судьи и др.)*

Закон Калининградской области от 23 октября 2017 года № 112 «О внесении изменений в отдельные законы Калининградской области»

// Калининградская правда (вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»).— 2017.— 1 нояб.— № 203; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 30.10.2017 *(об удостоверении судьи Уставного Суда).*

Герасимова Е. Новый Уставный закон «Об Уставном Суде Калининградской области»: (бес)перспективное будущее конституционной юстиции? / Е. Герасимова, С.В. Лонская // Журнал конституционной юстиции.— М.— 2017.— № 2.— С. 9—13.

Свердловская область

Закон Свердловской области от 21 декабря 2015 года № 155-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законы Свердловской области в связи с необходимостью приведения в соответствие с федеральными законами в сфере противодействия коррупции» // Областная газета.— Екатеринбург.— 2015.— 23 декаб.— № 237; Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области http://www.pravo.gov66.ru. 28.12.2015; Собрание законодательства Свердловской области.— 2016.— № 12-9 (2015).— Ст. 2072 *(внесены изменения в статью 20 Областного закона «Об Уставном Суде»).*

Закон Свердловской области от 7 июня 2016 года № 55-ОЗ «О внесении изменений в Областной закон “О правовых актах в Свердловской области” и отдельные законы Свердловской области» // Областная газета.— Екатеринбург.— 2016.— 9 июня.— № 102; Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области http://www.pravo.gov66.ru. 09.06.2016; Собрание законодательства Свердловской области.— 2016.— № 9.— Ст. 752 *(исключено опубликование актов Уставного Суда в «Собрании законодательства Свердловской области»).*

Закон Свердловской области от 20 июня 2016 года № 68-ОЗ «О внесении изменений в статьи 18 и 29-1 Областного закона “Об Уставном Суде Свердловской области”» // Областная газета.— Екатеринбург.— 2016.— 22 июня.— № 110; Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области http://www.pravo.gov66.ru. 23.06.2016 *(о сдаче квалификационных экзаменов на должность судьи Уставного Суда).*

Закон Свердловской области от 17 февраля 2017 года № 8-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законы Свердловской области в связи с необходимостью их приведения в соответствие с Уставом Свердловской области» // Областная газета.— Екатеринбург.— 2017.— 21 февр.— № 32; Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области http://www.pravo.gov66.ru. 21.02.2017 *(об установлении должностных окладов судьям Уставного Суда).*

Постановление Законодательного Собрания Свердловской области

от 11 апреля 2017 года № 521-ПЗС «Об исполнении Областного закона “Об Уставном Суде Свердловской области”» // Областная газета.— Екатеринбург.— 2017.— 19 апр.— № 68; Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области http://www.pravo.gov66.ru. 19.04.2017 *(приведена краткая информация о деятельности Уставного Суда в 2012—2016 годах и его решениях).*

Постановление Законодательного Собрания Свердловской области от 20 марта 2018 года № 1123-ПЗС «Об исполнении Закона Свердловской области “Об обеспечении доступа к информации о деятельности Уставного Суда Свердловской области и мировых судей Свердловской области”» // Областная газета.— Екатеринбург.— 2018.— 28 марта.— № 52; Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области http://www.pravo.gov66.ru. 28.03.2018.

* * *

Пантелеев В.Ю. Развитие конституционной юстиции в Свердловской области / В.Ю. Пантелеев // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2017.— С. 218—224.

Уставный Суд отказался вернуть прямые выборы в Дегтярске // ФедералПресс.— 2017.— 19 окт.

Санкт-Петербург

Закон Санкт-Петербурга от 23 апреля 2014 года № 201-39 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга “Об Уставном суде Санкт-Петербурга” и Закон Санкт-Петербурга “О реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга”» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.— 2014.— № 16; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга http://www.gov.spb.ru, 24.04.2014 *(новые редакции статей о полномочиях Председателя Уставного суда и его заместителя, порядке их избрания).*

Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 25 июня 2014 года № 433 «О внесении изменений в Регламент Уставного суда Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.— 2014.— № 24: Официальный сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга http://www/assembly.spb.ru 26.08.2014/.

Пушкарская А. Не устав от четвертого срока. Наталья Гуцан в очередной раз назначена главой Уставного суда Петербурга / А. Пушкарская // Коммерсант С-Петербурга.— 2018.— 25 апр.— № 72.— С. 12.

Проблемы образования конституционных и уставных судов в других субъектах Российской Федерации

Республика Алтай

Конституция Республики Алтай: История создания в архивных документах. Сборник архивных документов 1989—2005 гг.— Горно-Алтайск: АУ РА, ЛИД «Алтын-Туу».— 2017.— 364 с. (*о Конституционном Суде РА — С. 113—117, 148—149, 170, 272*).

Республика Крым

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

Костылев В.В. Становление и развитие института судебной власти в Республике Крым в период воссоединения с Российской Федерацией / В.В. Костылев, М.А. Василенко // Судебная реформа как инструмент совершенствования правосудия: сб. статей Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 25-летию судебной реформы в Российской Федерации (г. Пенза, 21 октября 2016 г.) / Под ред. В.А. Терехина.— Пенза: Изд-во ПГУ, 2017.— С. 33—37.

Республика Мордовия

Бочкарева С.В. Конституционный Суд Мордовской ССР: причины образования, компетенция и упразднение / С.В. Бочкарева, М.А. Бочкарева // XL Огаревские чтения: материалы научной конференции в 3-х ч. Ч. 3: Гуманитарные науки / Сост. Г.В. Терехина.— Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2012.— С. 148—152.

Библиография

Конституционное правосудие. Систематизированный библиографический указатель (2011—2016) / Авт.-сост. М.А. Митюков.— М.: Проспект, 2018.— С. 333—425 (877 библ. зап.).

Митюков М.А. Текущая библиография по конституционному правосудию в субъектах Российской Федерации / М.А. Митюков // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2017.— С. 67—83.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ КАК ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Алексеев Сергей Львович, *советник ректора по вопросам противодействия коррупции Академии социального образования, кандидат педагогических наук;*
Даренков Александр Александрович, *председатель Президиума Союза общественных деятелей Республики Татарстан;*
Сергеева Юлия Сергеевна, *старший преподаватель Академии социального образования;*
Шайдуллин Рамиль Наилевич, *ассистент Академии социального образования*

Авторы в своей статье рассматривают конституционные и правовые основы противодействия коррупции, дают авторское понятие коррупции как социально-негативному явлению, предлагают механизмы противодействия коррупции в теневой экономике, которые будут способствовать экономической безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: противодействие коррупции, экономическая безопасность, теневая экономика, антикоррупционное образование.

Сегодня коррупция является традиционным и достаточно распространенным видом преступности, существующим не только в нашем государстве, но и во многих других цивилизованных странах мира. От коррупции не застрахована ни одна страна в мире, так как элементы психологии коррупционера присущи почти каждому взрослому человеку.

200 лет назад известный российский историк Николай Михайлович Карамзин, пребывая во Франции, при встрече с русскими эмигрантами, на вопрос: «Скажите в двух словах, что происходит на Родине? — ответил — «Воруют!». Сегодня, в XXI веке, оценивая степень распространения коррупции в государственной и общественной системе, мы вы-

нуждены признать правоту великого историка и можем лишь добавить, что сегодня рыночные отношения преобладают над государственными интересами, а значит, коррупция жива!

Коррупция во всех ее проявлениях является угрозой для национальной и экономической безопасности нашей страны, нарушает принципы сложившейся в нашей стране демократии. Экономические кризисы, которые часто объявляются в Российской Федерации, являются в большей части последствием развитой коррупции. Этот кризис возникает в основном из-за взяточничества и расхищения государственного имущества.

Хочется отметить три причины сегодняшней ситуации. Первая — то, что Россия потеряла поколение 90-х годов. У сегодняшней молодежи, выросшей в 90-е годы, полностью коррупционное сознание. В их понимании коррупция не является чем-то ужасным. Нынешняя молодежь считает, что с помощью взятки можно решить практически любой вопрос от поступления в престижный вуз до приема на хорошую работу. Вторая причина заключается в создании экономических предпосылок для недопущения коррупции во всех госструктурах путем более тщательного подбора кадров, повышения моральной мотивации и материального стимулирования — повышения оплаты труда чиновников. Третья причина заключается в усилении профилактики коррупции среди тех, кто отвечает за распределение и последующее использование бюджетных средств.

Сложившаяся ситуация с коррупцией и проблемы, которые она создает, требуют неотлагательных действий со стороны государства, становится необходимым улучшить антикоррупционную политику, проводимую в России [Потомский 2017].

В ходе Арктического форума в 2017 году Президент Российской Федерации Владимир Путин отметил, что Россия последовательно борется с коррупцией, считает это серьезной проблемой и для Российской Федерации, и для других стран[1], а также в 2016 году в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации определил, что «Борьба с коррупцией — не шоу, она требует профессионализма, серьезности и ответственности. Только тогда она даст результат, получит осознанную, широкую поддержку со стороны общества»[2].

Решение задач борьбы с коррупцией требует проведения длительной и последовательной антикоррупционной политики, так как коррупция имеет способность быстро адаптироваться к новым условиям. Особое

[1] Путин рассказал о борьбе с коррупцией в России [Электронный ресурс].— URL: https://ria.ru/politics/20170330/1491128455.html.

[2] Путин: борьба с коррупцией — это не шоу [Электронный ресурс].— URL: http://www.ntv.ru/novosti/1727584/.

место коррупция находит в таких сферах, как бюджетная, правоохранительная и инвестиционная.

Исключительную опасность для общества представляют коррупционные процессы в судебных, правоохранительных и контролирующих органах, представители которых сами должны противостоять преступности и коррупции. Это не только порождает у граждан России ощущение безысходности и пессимизма, делает их совершенно беззащитными от произвола, но и разлагает конституционные основы государства.

По данным Генеральной прокуратуры России общая сумма полученных взяток должностными лицами за 2017 год увеличилась более чем в три раза по сравнению с 2016 годом на общую сумму 6,7 млрд. рублей. В 2016 году данный показатель составлял 2,3 млрд. рублей. В большинстве динамика наблюдается в Брянской области, Ингушетии и Карачаево-Черкесии[1]. Генеральный прокурор России Юрий Чайка в своем выступлении в декабре 2017 года сообщил, что за 2015—2016 годы и девять месяцев 2017 года материальный ущерб России от коррупционных правонарушений составил больше 148 млрд. рублей. При этом возместить потери государству удалось лишь на 60%[2].

Российская Федерация оказалась на 135-м месте из 180 в рейтинге восприятия коррупции по итогам 2017 года, составленном международной организацией Transparency International, разделив его с Доминиканской Республикой, Кыргызстаном, Лаосом, Мексикой, Папуа — Новой Гвинеей и Парагваем. Индекс восприятия коррупции Transparency International является общепризнанным и самым известным индикатором коррупции. Чем ниже страна в индексе, тем выше у нее уровень восприятия коррупции[3].

По статистике Прокуратуры Российской Федерации, в 2017 году было зарегистрировано 29600 преступлений коррупционной направленности, уволено должностных лиц в связи с утратой доверия — 1251, выявлено фактов неурегулирования конфликта интересов — 3103, случаи участия чиновников в предпринимательской деятельности — 815, обращено в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы, — 35 исков направлено в суд на сумму 10,3 млрд. руб., из них 25 исков удовлетворено на сумму 9,2 млрд. рублей.

Неоспоримым является тот факт, что значение коррупции как анти-

---

[1] Сумма полученных в 2017 году взяток достигла в России 6,7 млрд. рублей [Электронный ресурс].— URL: http://www.banki.ru/news/bankpress/?id=10317350.

[2] Ущерб от коррупции в РФ за три года составил почти 150 млрд. рублей — Чайка [Электронный ресурс].— URL: https://www.m24.ru/news/vlast/08122017/18924.

[3] Индекс восприятия коррупции — 2017: посадки не помогли [Электронный ресурс]. // URL: https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korruptsii-2017-posadki-ne-pomogli.html.

социального явления устанавливается нормами конституционного и международного права.

В теории выделяют 3 вида коррупции: бытовую, деловую и коррупцию верховной власти. Данные представлены в виде рисунка (рис. 1).

В целом международно-правовые определения коррупции, использующиеся в документах Организации Объединенных Наций (ООН) и Совета Европы, выглядят следующим образом: коррупция — это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц и групп. В соответствии с этим определением коррупция выходит за пределы взяточничества и подкупа и охватывает также непотизм и многочисленные формы незаконного присвоения публичных средств для частного использования.

Рисунок 1. Лица, участвующие в коррупционных правонарушениях

До принятия Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в российском законодательстве не употреблялся термин «коррупция»[1]. Так, в соответствии с законодательством под коррупцией принято понимать — злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, цен-

[1] СЗ РФ.— 2008.— № 52.— Ч. 1.— Ст. 6228.

ностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; совершение деяний, указанных выше, от имени или в интересах юридического лица.

Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» установлены основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Правовую основу, прежде всего, составляет Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, Федеральный закон № 273-ФЗ и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

Под противодействием коррупции принято понимать деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах своих полномочий: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

К основным международным актам, направленным на противодействие коррупции, относятся Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2013[1], ратифицированная Российской Федерацией Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ[2], и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999[3], ратифицированная Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ[4].

Если мы обратимся к тексту Конституции, то не увидим термина «коррупция». Вместе с тем Конституцией Российской Федерации чело-

[1] СЗ РФ.— 2006.— № 26.— Ст. 2780.
[2] СЗ РФ.— 2006.— № 12.— Ст. 1231.
[3] СЗ РФ.— 2009.— № 20.— Ст. 2394.
[4] СЗ РФ.— 2006.— № 31.— Ч. 1.— Ст. 3424.

век, его права и свободы провозглашены высшей ценностью, а защита прав и свобод граждан России отнесена к обязанностям государства и его органов[1]. Также Конституция Российской Федерации является основным регулятором противодействия коррупции, данные принципы заложены в главах 1 и 2 («Основы конституционного строя» и «Права и свободы человека») [Котляр 2017].

Следует отметить, что в Российской Федерации уже сформирована многоуровневая правовая база противодействия коррупции, реализован комплекс практических, правовых, экономических, организационных политических и информационных мер, разработаны и успешно применяются на практике соответствующие антикоррупционные стандарты [Алексеев 2018]. Так, действуют Федеральный закон от 27 июля 2014 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[2], Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»[3], Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»[4], Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»[5], Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[6] и ряд других.

Также для целенаправленной реализации мероприятий по противодействию коррупции в России принимается национальная стратегия и национальный план противодействия коррупции.

В этой связи необходимо понимать, что противодействие коррупции — сложная и многоаспектная задача, требующая усилий не только органов публичной власти, но и институтов гражданского общества. Сформулированный в Законе принцип сотрудничества государства с институтами гражданского общества и организациями подчеркивает

---

[1] 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) // СЗ РФ.— 2014.— № 31.— Ст. 4398.

[2] СЗ РФ.— 2004.— № 31.— Ст. 3215.

[3] СЗ РФ.— 2009.— № 29.— Ст. 3609.

[4] СЗ РФ.— 2012.— № 50.— Ч. 4.— Ст. 6953.

[5] СЗ РФ.— 2013.— № 19.— Ст. 2306.

[6] СЗ РФ.— 2014.— № 30.— Ч. I.— Ст. 4213.

социальный характер рассматриваемой проблемы, поскольку коррумпированность — не только проблема самого государственного или муниципального аппарата, но и вопрос к обществу, которое считает это явление вполне допустимым и относится порой к нему толерантно [Алексеев 2017].

Нормативные акты, допуская излишнюю свободу административного усмотрения, могут создавать условия для коррупционных проявлений. Как показывает практика, наиболее часто в нормативных правовых актах и их проектах встречаются коррупциогенные факторы, связанные с реализацией полномочий государственных и муниципальных органов, устанавливающие возможность необоснованного применения исключений из общих правил, выражающиеся в широте дискреционных полномочий, в выборочном изменении объема прав, в заполнении законодательных пробелов при помощи подзаконных актов при отсутствии соответствующих полномочий. Среди факторов, приводящих к коррупции, упоминаются также употребление двусмысленных терминов и категорий оценочного характера, а также наличие дублирующих полномочий госорганов.

Устранить подобные нормативные дефекты призвана антикоррупционная экспертиза. Впервые о такой экспертизе как особом направлении деятельности было упомянуто в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг. Данная идея получила свое воплощение в Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». В силу данного закона институты гражданского общества и граждане могут проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено.

В вопросе общественного контроля в настоящее время актуальным является то, что в сложившейся ситуации необходимо совершенствовать государственную политику, направленную на вовлечение различных институтов гражданского общества и широких слоев населения в противодействие коррупции, развивать активность институтов гражданского общества. Нужна организация полноценного диалога между государством и гражданским обществом, при этом государство в лице своих органов власти должно эффективнее развивать партнерские отношения и сотрудничать с различными институтами гражданского общества.

Общественный контроль является важнейшим институтом гражданского общества и давно доказал свою значимость как эффективный инструмент обеспечения законности и профилактики различных право-

нарушений на всех уровнях власти, в том числе коррупционного характера [Алексеев 2018].

Республика Татарстан наряду с другими субъектами Российской Федерации в соответствии с национальными планами противодействия коррупции (2008—2009, 2010—2011, 2012—2013, 2014—2015, 2016—2017 гг.) приняла меры по противодействию коррупции, которые включают не только целенаправленные усилия по пресечению коррупционных явлений, но и создание системы непрерывного антикоррупционного образования.

Большое значение в борьбе с коррупцией имеет личностный вклад отдельного гражданина, когда оказавшись в коррупционной ситуации, он не становится ее участником. В 2016 году, попав в коррупционную ситуацию, 52,8% опрошенных жителей республики предпочли решить свою проблему путем дачи взятки. Каждый третий респондент, оказавшись в коррупционной ситуации, становится ее участником, в связи с необходимостью добиться благосклонности со стороны должностного лица (34,8%). Для 28,4% респондентов причиной, подтолкнувшей дать взятку должностному лицу, является представление о стереотипности поведения в подобных ситуациях, так как «все дают взятку, так принято», четверть (24,8%) опрошенных вступают в коррупционную ситуацию из-за «отсутствия времени или возможностей для решения проблемы законным путем», 11,4% — устали от проволочек со стороны должностного лица, «он сам вымогал взятку»[1].

В апреле 2005 года Президентом Республики Татарстан подписывается Указ, утверждающий Стратегию антикоррупционной политики, в соответствии с которым при Президенте Республики Татарстан создается Управление Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики.

В целях обеспечения согласованного взаимодействия органов власти с гражданским обществом во исполнение Стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан, в 2006 году был создан Республиканский совет по реализации антикоррупционной политики. Госсовет Республики Татарстан принял Закон Республики Татарстан от 04.05.2006 № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан». Всеми министерствами и ведомствами республики были разработаны и приняты программы, включающие мероприятия антикоррупционной направленности. В настоящее время реализуется пятая Государственная программа «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015—2020 годы», основной упор в которой

[1] Изучение мнений населения и предпринимателей Республики Татарстан о коррупции [Электронный ресурс].— Режим доступа: anticorruption.tatarstan.ru/rus/research.html.

сделан на профилактику коррупции, минимизацию коррупционных рисков, воспитание и правовое просвещение граждан.

В целях совершенствования проводимой работы в 2011 году образован Совет по противодействию коррупции. Новое развитие республиканские антикоррупционные институты получили с принятием в 2015 году Указа Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции». Совет при Президенте Республики Татарстан был преобразован в Комиссию по координации работы по противодействию коррупции, аналогичные изменения проведены в муниципальных образованиях и исполнительных органах государственной власти Татарстана.

Изменения затронули не только названия и структуру основных республиканских антикоррупционных инструментов. Это позволило значительно расширить их компетенции по вопросам противодействия коррупции, обеспечить гарантии организационной и функциональной независимости.

В Республике Татарстан с 2012 года действует Республиканская экспертная группа по вопросам противодействия коррупции, положение о которой утверждено Указом Президента Республики Татарстан от 02.06.2012 № УП-415.

Надо отметить, что Республика Татарстан позиционирует себя как регион, комфортный для бизнеса и вложения инвестиций. Однако достижение этих целей невозможно без принципиальной и системной государственной политики в области противодействия коррупции, обеспеченной участием институтов гражданского общества и населения.

Воплощение решений, принятых в рамках Совета по противодействию коррупции в 2014 году, задало основной вектор реализации антикоррупционной политики. В число основных мер обеспечения антикоррупционной политики республики, установленных законом Республики Татарстан, входит обеспечение антикоррупционного образования населения, а также формирования в обществе нетерпимого отношения к коррупции. Особенно актуально проведение данной работы с молодыми людьми и школьниками, так как морально нравственные основы мировоззрения, заложенные с юных лет, в дальнейшем определяют взгляды и поведение личности в течение всей ее жизни [Алексеев 2016].

Искоренить коррупцию — значит создать сильное правовое и демократическое государство, которое эффективно служит всем российским гражданам. Победить коррупцию — это сформировать конкурентоспособную экономику, преодолеть бедность, повысить благосостояние россиян. Ликвидировать коррупцию — значит утвердить новое качество жизни, социальную стабильность, порядок и справедливость. Устранить коррупцию — это сформировать зрелое гражданское общество, обще-

ство свободных, ответственных и созидательных людей. Уничтожить коррупцию — это остановить терроризм в нашей стране, обезопасить жизнь граждан, сохранить целостность и единство России, сделать ее сильной и конкурентоспособной страной в мировом сообществе.

Коррупция существовала всегда и во всех странах. О полной победе над ней речь не идет. Но ее нужно загнать в такие рамки, когда она перестанет быть доминирующим элементом социальной и государственной системы. Абсолютная победа над таким злом, как коррупция, невозможна. Но мы в состоянии ограничить его масштабы до такой степени, чтобы оно не подрывало сами основы существования страны. В связи с этим мы дали свое понятие коррупции как социально-негативного правового явления — это вечное, но изменчивое явление, характеризующееся количественными и качественными показателями. Количественные показатели в понятии авторов — это все коррупционные правонарушения, совершенные за определенное время на определенной территории, а качественные — те преступления, которые попали в официальные отчеты статистики.

Для улучшения эффективности мер, направленных на снижение коррумпированности в экономической сфере, необходимо учитывать особенности и характерные признаки регулируемого объекта, учитывать итоги применяемых раньше мероприятий в этой области, анализировать законодательство, регламентирующее деятельность участников экономических правоотношений, и принять к сведению опыт зарубежных стран по этому вопросу. Также целесообразно разработать и применить комплекс способов противодействия коррупции, ориентируясь на предложения по уменьшению ее проявления в конкретных ведомствах для результативного использования бюджетных средств.

Проработав данные вопросы, следует выделить наиболее эффективные направления противодействия коррупции в России: проработка качества нормативной базы (увеличение размера штрафных санкций за нарушение установленных правовых норм, регулирующих экономические правоотношения), рост эффективности практической правоохранительной деятельности, становление специальных институтов гражданского общества, борющихся с коррупцией и теневой экономикой, ужесточение характера воздействия на участников коррупционных отношений.

Кроме карательных мер по противодействию коррупции, следует принимать профилактические меры. Государственным и муниципальным органам необходимо проводить антикоррупционные мероприятия, пропагандирующие отрицательное отношение общества к любым проявлениям коррупции, ввести программу антикоррупционного образования (развитие нетерпимости к коррупционному поведению в процессе обучения). В этих целях также рационально задействовать СМИ: систе-

матически и периодически публиковать материал о негативном и разрушающем влиянии коррупции на социально-экономическое состояние страны и ущемление прав граждан, а также проведение информирующих мероприятий с участием общественных объединений и представителей предпринимательской деятельности для обсуждения и разрешения проблем противодействия коррупции.

Следует отметить, что одно из значимых мест в системе борьбы с коррупцией занимают органы внутренних дел, которые осуществляют противодействие криминальным проявлениям в экономической сфере, куда входит предварительное расследование правонарушений, связанных с коррупционным поведением, уничтожение угроз экономической безопасности.

Снижению коррупции способствует увеличение воздействия государства на объекты экономических отношений. В пределах улучшения механизма борьбы с коррупцией необходимо создание новых и роста эффективности действующих институтов противодействия ей [Купрещенко 2015].

В заключение необходимо подчеркнуть: успех борьбы с теневой экономикой и коррупцией возможен лишь при условии сознательной массовой поддержки этой борьбы в обществе, а это, в свою очередь, достижимо только при наличии высокого уровня доверия граждан к государственным институтам власти и управления.

Литература

Алексеев С.Л. Формирование стандартов антикоррупционного поведения у студентов образовательных организаций / С.Л. Алексеев, Ю.С. Сергеева, Р.Н. Шайдуллин // Международный журнал экспериментального образования.— 2018.— № 1.— С. 5—10.

Алексеев С.Л. Педагогические аспекты формирования правосознания у студентов вузов, направленного на предупреждение экстремизма и коррупционных проявлений / С.Л. Алексеев, В.Г. Холоднов, А.Р. Шамигулов // Современные наукоемкие технологии.— 2016.— № 5-2.— С. 310—314.

Алексеев С.Л. Правомерность ограничения прав и свобод государственных служащих в Российской Федерации и вопросы противодействия коррупции / С.Л. Алексеев, А.А. Даренков, Ю.С. Сергеева, Р.Н. Шайдуллин // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2017.— С. 97—105.

Алексеев С.Л. Учебное пособие к регламенту по организации и осуществлению общественного контроля на территории Республики Татар-

стан / С.Л. Алексеев, А.А. Даренков, А.Ю. Епихин, И.Ш. Мухаметзянов, К.Н. Пономарев, Ю.С. Сергеева, Р.Н. Шайдуллин, А.Р. Шамигулов // Под ред. М.С. Бадрутдинова, С.Ф. Рахимова.— Казань: Академия социального образования, 2018.— 164 с.

Купрещенко Н.П. Взаимосвязь теневой экономики и коррупции в современной России / Н.П. Купрещенко, И.В. Филатова // Вестник Академии экономической безопасности МВД России.— № 1.— 2015.— С. 21—25.

Котляр И.А. Нормативно-правовые основы противодействия коррупции в образовательных организациях высшего образования / И.А. Котляр // Уголовная юстиция.— 2017.— № 10.— С. 133—137.

Потомский В.В. Антикоррупционная политика России: тенденции формирования и реализации / В.В. Потомский // Среднерусский вестник общественных наук.— Т. 12.— № 1.— 2017.— С. 130—136.

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДОСУДЕБНОГО СОГЛАШЕНИЯ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ В ПРАКТИКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Багаутдинов Камиль Флерович, *руководитель Азнакаевского межрайонного следственного отдела Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Республике Татарстан*

В статье анализируется практика Конституционного Суда Российской Федерации по отдельным положениям Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующим институт досудебного соглашения о сотрудничестве в российском уголовном процессе.

Ключевые слова: досудебное соглашение о сотрудничестве, практика Конституционного Суда Российской Федерации, полномочия прокурора.

С принятием Федерального закона от 29 июня 2009 года № 141-ФЗ в российском уголовном процессе появился новый институт — заключение досудебного соглашения о сотрудничестве с последующим особым порядком принятия судебного решения (гл. 40.1 УПК РФ). Основная цель принятия данного закона состояла в противодействии организованной преступности, коррупции, пресечении деятельности преступных сообществ, члены которых, как правило, отказываются от разоблачения соучастников и организаторов преступлений. Нормы данного института призваны предоставить правоохранительным органам возможность привлекать к сотрудничеству лиц, состоящих в организованных преступных группах и преступных сообществах, при условии значительного сокращения им уголовного наказания и распространения на них мер государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства. Досудебное соглашение о сотрудничестве по сути и содержанию представляет собой новый способ раскрытия и расследования наиболее тяжких преступлений («заказных» убийств, бандитизма, незаконного оборота наркотиков, оружия, коррупционных и иных преступлений) путем использования активного содействия следствию со стороны обвиняемого, заключившего такое соглашение.

Ходатайство о заключении досудебного соглашения подается подозреваемым, обвиняемым в письменном виде на имя прокурора через

следователя, оно подписывается также и адвокатом, при этом участие защитника является обязательным.

Поскольку досудебное соглашение о сотрудничестве может быть заключено только при участии защитника, следует полагать, что после заключения соглашения, при дальнейшем расследовании и судебном рассмотрении дела участие защитника является обязательным.

В приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15 марта 2010 года № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам» подчеркнуто, что ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве должно содержать указание на действия, которые подозреваемый (обвиняемый) обязуется совершить в целях содействия следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления (добровольно участвовать в следственных действиях, проводимых как по возбужденному в отношении лица уголовному делу, так и по другим уголовным делам, в проведении оперативно-разыскных мероприятий, способствующих выявлению готовящегося, совершаемого или совершенного преступления, а также сообщать о месте нахождения разыскиваемого лица, имуществе, добытом преступным путем, о структуре преступной организации, ее руководителях и др.).

Прокурор рассматривает ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве и соответствующее постановление следователя в течение трех суток с момента его поступления. По результатам рассмотрения прокурор удовлетворяет ходатайство либо отказывает в его удовлетворении. При этом основания отказа в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения в законе не определены.

Институт досудебного соглашения о сотрудничестве, отдельные положения главы 40.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) стали предметом исследования Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, речь идет о роли потерпевшего при реализации досудебного соглашения о сотрудничестве, о гарантиях обеспечения его прав.

При заключении досудебного соглашения о сотрудничестве мнение потерпевшего не выясняется, его согласие не требуется. Потерпевший не имеет права ознакомиться с документами, относящимися к заключению досудебного соглашения о сотрудничестве. Таким образом, права потерпевшего существенно ограничиваются, на что неоднократно обращалось внимание в юридической печати. В этой связи отдельные уче-

ные высказались о необходимости получения согласия потерпевшего на заключение досудебного соглашения о сотрудничестве либо на проведение судебного разбирательства в таких случаях в особом порядке.

В частности, П.А. Дудина предлагает включить в число участников досудебного соглашения о сотрудничестве потерпевшего, что будет являться одной из гарантий реализации его права на доступ к правосудию и справедливое судебное разбирательство. При заключении досудебного соглашения о сотрудничестве обвиняемый должен давать обязательство возместить ущерб и загладить свою вину перед потерпевшим, и данный пункт необходимо включать в досудебное соглашение о сотрудничестве в качестве одного из условий [Дудина 2015: 18].

Отдельные авторы предлагают предусмотреть в статье 317.3 УПК РФ обязанность следователя сообщать потерпевшему о принятом решении прокурора о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, а также включить потерпевшего в число лиц, имеющих право обжаловать это решение вышестоящему прокурору и в суд [Лошкобанова, Семенцов 2013: 152—156].

Полагаем, что потерпевший хотя бы должен быть уведомлен о заключении по делу досудебного соглашения о сотрудничестве. Что касается предоставления потерпевшему права на обжалование этого соглашения, то Конституционный Суд Российской Федерации по этому поводу указал, что само по себе законодательное установление процедуры заключения досудебного соглашения о сотрудничестве не ограничивает доступ потерпевших от преступления к правосудию и не снижает гарантии защиты ими своих прав и свобод. Такое ограничение прав участников уголовного процесса, признанных потерпевшими или гражданскими истцами по уголовному делу, допускается в целях защиты прав и законных интересов других лиц и организаций от преступлений, возмещения причиненного вреда, восстановления конституционных прав и свобод.[1]

Следует отметить, что Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан в качестве одного из условий заключения процессуального соглашения о сотрудничестве (так называется досудебное соглашение о сотрудничестве в УПК Республики Казахстан) предусматривает согласие потерпевшего (ст. 613). При несогласии потерпевшего процессуальное соглашение не заключается.

О том, что при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве необходимо учитывать мнение потерпевшего, указывает и

[1] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2011 года № 1481-О-О «По жалобе граждан Ковальчука Владимира Степановича и Ковальчук Тамары Николаевны на нарушение их конституционных прав частью второй статьи 317.6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

О.А. Тертышная. При этом согласие или возражение потерпевшего должно оформляться в письменном виде [Тертышная 2014: 13].

На наш взгляд, реализация такого предложения во многих случаях фактически заблокирует возможность заключения досудебного соглашения о сотрудничестве, что нанесет серьезный вред как публичным интересам, так и интересам самого потерпевшего. Реализация досудебного соглашения о сотрудничестве способствует более полному раскрытию преступления, выявлению и доказыванию вины всех соучастников преступления и привлечению их к ответственности, направлена на розыск имущества, следовательно, и на возмещение вреда потерпевшему.

При разрешении этой проблемы следует исходить из необходимости достижения баланса публичных и личных интересов. Институт досудебного соглашения о сотрудничестве в целом направлен на повышение раскрываемости тяжких и особо тяжких преступлений, противодействия организованным формам преступности, и это в конечном счете служит также интересам потерпевших. Вопросы возмещения вреда от преступления потерпевший может решить как в рамках уголовного, так и гражданского судопроизводства. Ведь институт досудебного соглашения о сотрудничестве, в том числе и нормы об особом порядке принятия судебного решения, не отменяет общие положения закона о возмещении вреда потерпевшему.

Наиболее важным вопросом для потерпевшего по любому уголовному делу, в особенности направленному против собственности, является именно возмещение причиненного ему вреда. Полагаем, что данное обстоятельство подлежит учету при заключении и реализации досудебного соглашения о сотрудничестве, однако при этом оно не должно носить обязательный характер.

Предварительное следствие в отношении подозреваемого или обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, проводится в общем порядке, но имеет отдельные особенности и отличия. Главная его особенность состоит в необходимости выделения уголовного дела в отношении лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, в отдельное производство. В соответствии со статьей 154 УПК РФ выделение уголовного дела в отдельное производство допускается, если это не отразится на всесторонности, объективности расследования и разрешения уголовного дела.

Части 1 и 2 статьи 154 УПК РФ были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Как следовало из жалобы и приложенных к ней материалов, в отношении Д.А. Сугробова и иных сотрудников органов внутренних дел в августе 2014 года было возбуждено уголовное дело по признакам преступлений, предусмотренных пунктом «в» части третьей статьи 286 «Превышение должностных полномочий»

Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ). Впоследствии ему предъявлено обвинение в совершении преступлений, предусмотренных этой нормой уголовного закона, а также частью третьей статьи 210 «Организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней)», частью третьей статьи 33 и статьей 304 «Провокация взятки либо коммерческого подкупа» УК РФ.

В ходе предварительного расследования из данного уголовного дела на основании статьи 154 УПК РФ в отдельные производства были выделены уголовные дела в отношении ряда граждан, привлеченных к уголовной ответственности за пособничество в указанных преступлениях. К моменту обращения Д.А. Сугробова в Конституционный Суд Российской Федерации выделенные уголовные дела были рассмотрены судами, которые признали обвинения обоснованными и постановили в отношении подсудимых обвинительные приговоры. Как полагал Д.А. Сугробов, отсутствие в оспариваемых нормах четких критериев законности и обоснованности выделения уголовного дела в отношении соучастников преступления (в том числе пособников) позволяет судам при рассмотрении выделенного уголовного дела в открытом судебном заседании установить событие преступления и факт участия в нем соучастников, чье уголовное дело не является предметом судебного разбирательства, что нарушает конституционные права тех обвиняемых, в отношении которых предварительное расследование продолжается, и что тем более недопустимо, когда рассматривается уголовное дело по обвинению в соучастии в виде пособничества преступлению до рассмотрения уголовного дела в отношении исполнителя объективной стороны этого преступления.

Как подчеркнул в этой связи Конституционный Суд Российской Федерации, выделение уголовного дела в отдельное производство допускается, если это не отразится на всесторонности и объективности предварительного расследования и разрешения уголовного дела. Следователь при вынесении постановления о выделении уголовного дела в отдельное производство должен приводить соответствующее фактическое и правовое обоснование. Если суд придет к выводу, что в рамках выделенного уголовного дела всесторонне и полно исследовать обстоятельства совершенного в соучастии преступления невозможно, он по ходатайству стороны или по собственной инициативе вправе возвращать дело прокурору для соединения с основным уголовным делом.

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что при рассмотрении каждого уголовного дела суд должен устанавливать обстоятельства, связанные с событием преступления. При этом УПК РФ не содержит каких-либо требований о последовательности проведения судебного заседания по уголовным делам при выделении из одного

уголовного дела другого в отдельное производство в соответствии со статьей 154 УПК РФ, в том числе в отношении соучастников — исполнителя и пособника. Каких-либо нарушений прав заявителя Конституционный Суд не установил[1].

При проведении судебного разбирательства и постановлении приговора в отношении подсудимого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, подлежат соблюдению общие для всех форм уголовного судопроизводства принципы осуществления правосудия. Недопустимо понижение уровня гарантий прав и законных интересов участников судебного разбирательства, установленных в том числе главой 40.1 УПК РФ.

Особый порядок проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, применяется, если суд удостоверится, что:

1) государственный обвинитель подтвердил активное содействие обвиняемого следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления;

2) досудебное соглашение о сотрудничестве было заключено добровольно и при участии защитника.

Если суд установит, что указанные условия не соблюдены, то он принимает решение о назначении судебного разбирательства в общем порядке.

При этом государственный обвинитель подтверждает (либо не подтверждает) соблюдение обвиняемым всех необходимых условий самостоятельно, на основании имеющихся материалов уголовного дела, и не связан с мнением (решением) того прокурора, который ранее заключил досудебное соглашение либо утвердил обвинительное заключение.

На практике имело место обращение гражданина Р.В. Петрова в Конституционный Суд Российской Федерации с заявлением об оспаривании конституционности пункта 1 части 2 статьи 317.6 УПК РФ. Постановлением судьи в подготовительной части судебного заседания был прекращен особый порядок его проведения по уголовному делу в отношении Петрова, поскольку государственный обвинитель не подтвердил соблюдение обвиняемым условий и выполнение обязательств, предусмотренных заключенным с ним досудебным соглашением о сотрудничестве. В дальнейшем суд рассмотрел уголовное дело в общем порядке

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2016 № 96-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сугробова Дениса Александровича на нарушение его конституционных прав частями первой и второй статьи 154 Уголовно-процессуального кодекса РФ».

и постановил обвинительный приговор, который судом апелляционной инстанции был оставлен без изменения.

Р.В. Петров в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что оспариваемая им норма противоречит статьям 15, 17—19, 45—47, 55 и 129 Конституции Российской Федерации, поскольку не содержит положений, согласно которым в случае заключения прокурором субъекта Российской Федерации или его заместителем с обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве прекращение особого порядка проведения судебного заседания при данном соглашении должно осуществляться лишь по письменному представлению названных должностных лиц с указанием в нем мотивов и оснований для принятия такого решения. Рассмотрев указанную жалобу, Конституционный Суд Российской Федерации отказал в ее принятии, указав, что оспариваемая норма не может расцениваться как нарушающая права заявителя.[1]

В юридической литературе высказывалось мнение о том, что лицо, заключившее досудебное соглашение о сотрудничестве, дело которого выделено в отдельное производство, по основному делу, рассматриваемому в отношении его соучастников, является свидетелем и поэтому его при этом следует предупреждать об уголовной ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний [Кубрикова 2013: 14—15].

Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел подобную ситуацию и в Постановлении от 20.07.2016 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений частей 2 и 8 статьи 56, части 2 статьи 278 и главы 40.1 УПК РФ в связи с жалобой гражданина Д.В. Усенко» пояснил, что 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 связан обязательством сообщать сведения, изобличающие других соучастников преступления, по своему процессуальному статусу не является свидетелем по основному уголовному делу. Статус такого лица не может быть соотнесен в полной мере ни с правовым положением свидетеля, ни с правовым положением подсудимого.

Отметим, что правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные в Постановлении от 20.07.2016 № 17-П, еще не получили окончательного законодательного закрепления в

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 29.01.2015 № 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Петрова Руслана Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части второй статьи 317.6 Уголовно-процессуального кодекса РФ».

УПК РФ. Вопрос оказался спорным и сложным, и соответствующий законопроект находится в стадии рассмотрения и обсуждения.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам досудебного соглашения о сотрудничестве направлены на совершенствование отдельных положений данного нового уголовно-процессуального института и имеют большое значение для правоприменителей.

Литература

Дудина Н.А. Порядок производства при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве как процессуальная форма деятельного расскаяния: автореф. дис… канд. юрид. наук / Н.А. Дудина.— Томск, 2015.— С. 18.

Кубрикова М.Е. Актуальные вопросы института досудебного соглашения о сотрудничестве: дис… канд. юрид. наук / М.Е. Кубрикова.— Челябинск, 2013.— С. 14, 15.

Лошкобанова Я.В. Права потерпевшего при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве / Я.В. Лошкобанова, В.А. Семенцов // Российский юридический журнал.— 2013.— № 4.— С. 152—156.

Тертышная О.А. Уголовно-процессуальный механизм досудебного соглашения о сотрудничестве: автореф. дис… канд. юрид. наук / О.А. Тертышная.— Воронеж, 2014.— С. 13.

ПОНЯТИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА, КРИТЕРИИ ВЫДЕЛЕНИЯ

Беньяминова Светлана Александровна, *Председатель Конституционного Суда Республики Карелия*

Узнавание конституционного судопроизводства не представляет собой отдельной проблемы в силу существования единственного на федеральном уровне суда, рассматривающего дела в порядке конституционного судопроизводства, — Конституционного Суда Российской Федерации. Тем не менее критерии выделения конституционного судопроизводства как отдельного вида судопроизводства недостаточно исследованы. В статье анализируются существующие понятия судопроизводства, соотношение понятий «судопроизводство» и «правосудие», «юридический процесс» и «судопроизводство», сущность этих явлений для того, чтобы найти критерий выделения конституционного судопроизводства в самостоятельный вид.

Ключевые слова: правосудие, судопроизводство, конституционное правосудие, конституционное судопроизводство, юридический процесс, конституционный судебный процесс, предмет дела, правовой спор.

Правовая наука выработала множество определений понятия судопроизводства. Их можно условно разделить на две группы в зависимости от того, какой элемент в структуре выделяется первым — формальный или содержательный.

Авторы, выделяющие формальный (процессуальный) элемент, конструируют понятие судопроизводства через понятие юридического процесса в его узком понимании, и в этом смысле судебный процесс выступает синонимом судопроизводства либо судебный процесс и судопроизводство рассматриваются в соотношении часть и целое, форма и содержание.

Так, Д.Н. Бахрах выделяет три вида юридических процессов по содержанию: правотворчество, регулятивное правоприменение (оперативно-распорядительное, правонаделительное) и юрисдикционный процесс. Судопроизводство относится к юрисдикционному виду и состоит в свою очередь из уголовного, гражданского, конституционного процессов [Бахрах 2008: 596—600].

Н.В. Витрук пишет, что судопроизводство представляет собой установленный законом порядок деятельности суда и участников процесса по разрешению конкретных дел, есть правовая форма осуществления

судебной юрисдикции в целях защиты прав граждан и юридических лиц, установления правонарушений и применения мер юридической ответственности по осуществлению судебного конституционного и иного контроля. Через судопроизводство процессуальными средствами осуществляется судебная власть [Витрук 2008: 391].

П.Г. Казанцев также указывает, что процесс как правовой институт является формой существования судопроизводства как средства осуществления судебной власти, выраженной в строго урегулированной нормами процессуального права деятельности по рассмотрению и разрешению судами споров, вытекающих из материально-правовых норм. При этом первичным является судопроизводство, а процесс — вторичным как форма его существования [Казанцев 2008, 12: 3].

Применительно к конституционному праву С.В. Нарутто указывает, что конституционный судебный процесс как совокупность действий участников процессуальных правоотношений имеет свою процессуальную форму, конституционно-судебная процессуальная форма — это нормативно установленный порядок конституционного судопроизводства [Нарутто 2014: 21—22].

М.С. Саликов рассматривает конституционный судебный процесс как установленный правом порядок осуществления конституционного судопроизводства. Таким образом, конституционное судопроизводство выступает как содержание, а конституционный судебный процесс — его форма [Конституционный 2015: 25].

Применительно к конституционному праву особую позицию высказывает Н.В. Витрук, указывая, что конституционное судопроизводство — это основная часть судебно-конституционного процесса, которая включает принятие конституционным судом обращения к рассмотрению и заканчивается вынесением итогового решения. Конституционное судопроизводство не включает в себя стадии направления обращения, исполнения итогового решения [Витрук 2012: 325].

Федеральный законодатель также подчеркивает процессуальный элемент в определениях судопроизводства[1].

Следует отметить, что Д.Н. Бахрах, выделяя по содержанию три вида процесса (правотворчество, регулятивное правоприменение и юрисдикционный), указывает, что они различаются тем, какой акт готовится, принимается, исполняется [Бахрах 2008: 596—600].

Если включить в понятие судопроизводства элемент «документ» и использовать определение производства [Ожегов 2010: 495], то можно

[1] См.: Ст. 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, ст. 9 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», ст. 2 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 26.04.2018).

сделать вывод о том, что судопроизводство представляет собой процесс создания судебного решения, то есть заданная последовательность действий суда, направленная на достижение конечного общественно значимого результата — вынесения судебного решения по конкретному делу.

Такой подход позволяет рассматривать судопроизводство как юрисдикционный процесс, в котором основным субъектом судопроизводства выступает суд; предметом выступает деятельность в виде системы последовательных действий, заданных нормами процессуального права, по разрешению конкретных дел; результатом этой деятельности является создание общественно значимого продукта — правосудного решения по конкретному делу.

Вторую группу определений понятия судопроизводства образуют те, которые правосудие рассматривают как содержательный элемент понятия судопроизводства.

Так, С.А. Авакьян указывает, что судопроизводство — это предусмотренное законом осуществление правосудия: а) компетентным судом; б) по определенным категориям дел; в) с использованием строго фиксированных процедур [Авакьян 2010, 2: 723].

Г.А. Жилин рассматривает правосудие как форму осуществления судебной власти, там же он указывает, что и конституционное судопроизводство является формой осуществления правосудия [Жилин 2010: 10—14].

При этом отсутствие как в законодательстве, так и в доктрине единого подхода к определению понятия правосудия, его объема создает возможность различного толкования понятия судопроизводства. Так, например, используя узкий подход к пониманию правосудия как способа разрешения правовых споров путем применения нормы материального права для определения субъективных прав и обязанностей сторон конфликта, из конституционных положений об осуществлении правосудия только судом можно сделать вывод о том, что Конституция Российской Федерации, запрещая иным органам осуществлять правосудие, при этом не исключает возможности возложения на суд иных властных полномочий, кроме отправления правосудия, например, контрольных. Но поскольку судебная власть осуществляется исключительно в четырех видах судопроизводства, то и контрольные полномочия также должны осуществляться в одном из четырех видов судопроизводства.

Ряд ученых (В.А. Бобренев, А.С. Мамыкин, А.П. Гуськова, А.А. Шамардин) нормоконтроль, в том числе и конституционный, относят к правосудию [Организация 2016: 12—14; Гуськова 2005: 12].

Другие полагают правосудие одной из основных функций судебной власти и выделяют в качестве самостоятельных функций судебной власти функции судебного нормоконтроля, судебного контроля за законностью и

обоснованностью применения мер процессуального принуждения; толкования правовых норм; удостоверения фактов, имеющих юридическое значение; ограничения конституционной и иной правосубъектности граждан [Правосудие 2012: 48; Прокудина 2010, 8: 3—7; Козлова 2007: 541].

Согласно диалектическому подходу к соотношению таких философских категорий бытия, как содержание и форма, содержанием выступает вся совокупность элементов системы, их взаимодействий и изменений. Форма же является внешним выражением содержания и представляет собой организацию устойчивых связей между элементами системы [Алексеев 2005: 472].

Следовательно, содержание определяет форму, форма и содержание взаимозависимы. Одно и то же содержание может иметь разные формы, но и одна и та же форма может иметь разное содержание.

Таким образом, если правосудие всегда является формой судебной власти, но не единственной его формой, а судопроизводство — это всегда форма судебной власти и всегда форма правосудия, то судопроизводство — это, в первую очередь, способ связи всех элементов системы судебной власти, обеспечивающих устойчивость ее существования. И это одна форма для двух явлений — судебной власти и правосудия. В этом смысле правосудие выступает в качестве одного из неотъемлемых элементов явления судебной власти. Судопроизводство создает такую форму судебной власти и правосудия, которая обеспечивает ее устойчивость, выражает цель создания отдельной ветви государственной власти — судебной, а именно обеспечение прав и свобод граждан путем разрешения правовых споров.

Ответ на вопрос, является ли конституционное судопроизводство способом отправления правосудия, зависит от того, что понимать под правосудием.

Определения судопроизводства как юридического или юрисдикционного процесса концентрируют свое внимание на последовательности действий, а определения судопроизводства как способа осуществления (формы) судебной власти отражают содержание властной государственной функции.

Однако указанное не позволяет выделить критерии и цели дифференциации существующих видов судопроизводств. Представляется, что поскольку судопроизводство в своем процессуальном и содержательном аспектах направлено на разрешение судом конкретных дел, то специфика судебных дел может выступить в качестве такого критерия, то есть должны существовать различные по набору процедур формы отправления правосудия, приспособленные для разрешения разных видов споров.

Так, по мнению Т.Г. Морщаковой, состав заинтересованных или уполномоченных субъектов, участвующих в судопроизводстве, характер спора и складывающиеся между ними правоотношения, а также

продиктованная этим специфика процессуальной деятельности объективно обосновывают признание и закрепление в части 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации различных видов судопроизводства, посредством которых осуществляется судебная власть [Морщакова 2013: 885].

На сочетание материально-правового и процессуального критерия как основы выделения видов судопроизводств обращает внимание и Д.А. Фурсов, И.В. Харламова, Е.Е. Уксусова [Фурсов 2009, 2: 189; Уксусова 2016, 5: 69—82].

Предметом судебного разбирательства является конкретное судебное дело. Устоявшимися и в законодательстве, и в научной литературе являются термины «уголовное дело», «гражданское дело», «административное дело», используемые для определения видов судебных дел в соответствующем судопроизводстве[1].

Представляется, что вид судебного дела определяет состав сторон по делу и иных лиц, участвующих в процессе, последовательность и особенности применяемых судебных процедур, способ разрешения судебного дела, а следовательно, и вид судопроизводства. В свою очередь, вид судебного дела определяется правовым спором, лежащим в его основании и превращающимся в судопроизводстве в предмет судебной деятельности. Виды правовых споров можно выделить по следующим элементам: 1) предмет спора; 2) отраслевая принадлежность норм материального права, регулирующих спорные правоотношения; 3) субъектный состав спора.

Исходя из этого, при конструировании определения конституционного судопроизводства, помимо общих элементов, характеризующих сущность судопроизводства как юрисдикционного процесса и государственной властной деятельности, необходимо указать специфику разрешаемых дел, а именно — разрешение конституционно-правовых споров.

Появление конституционно-правовых споров и потребность в их разрешении государственным органом являются объективной предпосылкой возникновения конституционного судопроизводства, а характер и особенности спора — критерий (основание) выделения конституционного судопроизводства в самостоятельный вид.

Литература

Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс в 2-х т. / С.А. Авакьян.— М.: Норма, 2010.— Т. 2.— С. 723.

[1] См.: Ст. ст. 1, 5, 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, ст. ст. 1, 2, 22—27 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 26.04.2018).

Алексеев П.В. Философия. Учебник / П.В. Алексеев, А.В. Панин.— М.: Проспект, 2005.— С. 472.

Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов.— М.: Норма, 2008.— С. 596—600.

Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. Учеб. пособие / Н.В. Витрук.— М.: Норма, 2012.— С. 325.

Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности / Н.В. Витрук.— М.: Норма, 2008.— С. 391.

Гуськова А.П. Правоохранительные органы (судоустройство). Учебник / А.П. Гуськова, А.А. Шамардин.— М.: Юрист, 2005.— С. 12.

Жилин Г.А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы / Г.А. Жилин.— М.: Проспект, 2010.— С. 10—14.

Казанцев П.Г. Понятие юридического процесса и его признаки / П.Г. Казанцев // Арбитражный и гражданский процесс.— 2008.— № 12.— С. 3.

Козлова Е.И. Конституционное право России. Учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин.— М.: Проспект, 2007.— С. 541.

Конституционный судебный процесс. Учебник / Отв. ред. М.С. Саликов.— М.: Норма, 2015.— С. 25.

Кряжков В.А. Конституционная юстиция в Российской Федерации / В.А. Кряжков, Л.В. Лазарев.— М., 1998.— С. 146, 147.

Морщакова Т.Г. Комментарий к статье 118 Конституции Российской Федерации / Т.Г. Морщакова // Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина.— М.: Норма, 2013.— С. 885.

Нарутто С.В. Конституционный судебный процесс. Учебник для магистрантов, аспирантов, преподавателей / С.В. Нарутто, С.Э. Несмеянова, Е.С. Шугрина.— М.: Норма, 2014.— С. 21, 22.

Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов.— М., 2010.— С. 495.

Организация судебной деятельности. Учебник / Под ред. В.В. Ершова.— М.: РГУП, 2016.— С. 12—14.

Правосудие в современном мире. Монография / Под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой.— М.: Норма, 2012.— С. 48.

Прокудина Л.А. Правосудие как способ разрешения правового конфликта / Л.А. Прокудина // Российский судья.— 2010.— № 8.— С. 3—7.

Фурсов Д.А. Теория правосудия в кратком трехтомном изложении по гражданским делам / Д.А. Фурсов, И.В. Харламова.— М., 2009.— Т. 2.— С. 189.

Уксусова Е.Е. Гражданское и административное судопроизводство: системные аспекты взаимосвязи / Е.Е. Уксусова // Законы России: опыт, анализ, практика.— 2016.— № 5.— С. 69—82.

О РЕФОРМЕ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЧАСТИ СОЗДАНИЯ АПЕЛЛЯЦИОННЫХ И КАССАЦИОННЫХ СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

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

Статья посвящена процессу реформирования судебной системы в Российской Федерации. Особое внимание уделено инициативе Верховного Суда России о создании системы апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции. В статье проведен анализ сложившихся в юридической науке и практике точек зрения на готовящуюся реформу. Автором оценены возможные последствия вносимых изменений, сформулированы предложения по совершенствованию организации системы судов в России. В частности, предложено обеспечить единство системы арбитражных судов и судов общей юрисдикции не только на уровне высшей судебной инстанции, но и в вопросах апелляции и кассации.

Ключевые слова: судебная система, Верховный Суд, апелляционный суд, кассационный суд, арбитражные суды, судебная реформа.

Президент Российской Федерации Владимир Путин на торжественном собрании по случаю 95-летия Верховного Суда обрисовал будущее судебной системы страны на основе предложений самих судей и призвал к аккуратности: решение должно быть продуманным.

История высшего в стране судебного органа по гражданским, уголовным, административным делам и экономическим спорам началась в 1923 году. А в 2014 году Верховный Суд был объединен с Высшим Арбитражным Судом.

«Трудно переоценить роль Верховного Суда в формировании в нашей стране единообразной судебной практики, его активное участие в систематизации законодательства и продвижении ключевых, судьбоносных судебных реформ»,— подчеркнул Владимир Путин. В начале 90-х годов Верховный Суд стал движущей силой преобразований, которые заложили в основу судебной системы такие принципы, как независимость, доступность, открытость правосудия, несменяемость и неприкосновенность судей, состязательность судебного процесса.

«Суды ежегодно рассматривают миллионы дел, и за каждым из них человеческие судьбы», — сказал Президент. Обобщая судебную практику, Верховный Суд фактически осуществлял официальное толкование нормативных актов. А правотворческая деятельность Верховного Суда позволяет восполнять пробелы в законодательстве, устранять противоречия. Важно, чтобы эта работа отвечала запросам граждан, экономики, современным тенденциям. «Нужно всегда помнить, что право формируется самой жизнью», — подчеркнул Владимир Путин.

Как констатировал Президент, объединение Верховного и Высшего Арбитражного судов позволило добиться единообразия судебной практики, большей правовой определенности, тем самым обеспечить принцип равенства граждан перед законом. А то по одним и тем же делам принимались абсолютно разные решения, вспомнил он: «Это, слава Богу, устранено».

«Независимая, современная, эффективно работающая судебная система — это неотъемлемое условие развития демократического правового и социального государства, свободного, ответственного и деятельного гражданского общества, сильной экономики и конкурентного делового климата», — считает Путин. Российские суды должны иметь все возможности для надежного обозначения прав граждан на судебную защиту. «Это одна из ключевых норм нашей Конституции, и она будет, безусловно, строго соблюдаться», — заверил он.

Важно, что Верховный Суд стремится модернизировать судебную систему: подготовлен ряд поправок, и глава государства их внимательно изучил и не раз обсудил с главой Верховного Суда [Латухина 2018: 2].

Верховный Суд подготовил по поручению Президента Российской Федерации проект глубокого переустройства судебной системы, с тем чтобы избавить ее от коррупции, влияния чиновников, криминального давления со стороны и корпоративной зависимости судей внутри собственной бюрократии. «Создать суд скорый, правый, милостивый» — такую цель ставил автор первой российской судебной реформы 1864 года император Александр II. Можно и сегодня подписаться под этими словами, добавив понятия «независимый, самостоятельный и доступный для людей».

О том, какие новации содержит в себе законопроект, внесенный Верховным Судом в Госдуму, рассказал председатель Комитета по государственному строительству и законодательству нижней палаты парламента Павел Крашенинников: «Судебная реформа идет у нас с 90-х годов, и многое в этой сфере уже сделано. В последние годы активно обсуждалась необходимость разделения апелляционной и кассационной инстанций и их выделение в отдельные, надрегиональные суды. Лично

я сторонник этой идеи и поддерживаю ее. В новом законопроекте представлен именно такой подход».

В настоящий момент в системе судов общей юрисдикции действуют мировые, районные, областные суды, а также Верховный Суд. Все они рассматривают дела по первой инстанции, то есть в полном объеме, даже Верховный Суд — по определенным категориям дел. Но основная масса таких дел приходится на районные и мировые суды. В случае если одна из сторон процесса не согласна с вынесенным решением, она может оспорить его в следующей инстанции — в апелляции, а затем еще и в кассации. Второй инстанцией, апелляционной, для районных судов являются областные суды. Если же решение и областного суда покажется несправедливым, человек обращается с кассационной жалобой, ее рассматривает уже президиум областного суда.

Вроде бы все правильно, выстроена многоуровневая система защиты прав и интересов граждан, в апелляционной и кассационной коллегиях свои отдельные составы. Но находятся они в одном суде, где один председатель, одни и те же люди в аппарате суда, а сам суд так или иначе завязан на властные структуры одного региона. Все это порождает вопросы и о коррупции, и о давлении, и о реальной независимости судей.

Законопроект предлагает создать самостоятельные апелляционные и кассационные суды со своим штатным составом, зданиями, материально-технической базой и финансовым обеспечением. При этом границы их компетенции не будут совпадать с границами субъектов Федерации, в новые судебные округа будут входить, в зависимости от количества населения, по нескольку регионов. Это позволит сделать суды более самостоятельными и независимыми, вывести их из-под возможного влияния коррупционных связей или «телефонного права».

В проекте закона предложены территориальные границы компетенции апелляционных и кассационных судов. Всего решено создать пять апелляционных и девять кассационных судов общей юрисдикции. Например, чтобы Первый апелляционный суд рассматривал дела по жалобам, представленным на судебные акты 20 областных судов центральной России и Калининградской области, а также Балтийского флотского военного суда. По Второму апелляционному суду предлагается охват территории тоже 20 субъектов, включая Москву и Санкт-Петербург, северо-восточные регионы, находящиеся на этих территориях военные суды.

Похожим образом будут сформированы 9 кассационных судов общей юрисдикции в соответствующих судебных кассационных округах, с той лишь разницей, что количество входящих в них регионов будет поменьше. Названия они также получат: Первый, Второй и т.д. кассационный суд общей юрисдикции.

Как указывает Павел Крашенинников, в проекте закона содержатся предложения о размещении судов, но это непростой вопрос и он будет прорабатываться. Здесь необходимо учитывать экономическую и судебную активность, транспортную составляющую, а также уровень преступности по регионам. Кроме того, имеет значение и наличие в городах апелляционных и кассационных арбитражных судов, чтобы в основном не располагать в одних и тех же городах по несколько судов. Все эти критерии должны приниматься во внимание.

Другой важный вопрос — доступность правосудия. Сейчас запущено использование видео-конференц-связи в судах. И эта технологическая составляющая играет большую роль, поэтому проблема доступности правосудия в значительной степени решена. Еще 5—10 лет назад это было бы невозможно.

Вместе с тем законопроект устанавливает, что в целях приближения правосудия к месту нахождения или жительства лиц, участвующих в деле, в составе суда может быть образовано постоянное судебное присутствие, расположенное вне места постоянного пребывания суда, но осуществляющее его полномочия.

Самостоятельные судебные округа, не совпадающие с границами административного деления, и соответствующие им суды давно созданы в системе арбитражных судов и неплохо работают. По словам Павла Крашенинникова, опыт функционирования арбитражной системы действительно положительный, но она менее разветвленная — там нет районных судов, нет мировых. А в судах общей юрисдикции круг вопросов значительно шире — тут рассматриваются и уголовные дела, и гражданские, включая трудовые, семейные, административные споры. Поэтому новая реформа не затронет сложившуюся систему арбитражных судов. Глава государства на собрании, посвященном 95-летию Верховного Суда, дал положительную оценку объединению Верховного и Высшего Арбитражного судов. Каких-либо других перемен в арбитражной системе не намечается, она будет продолжать работу в сложившихся правилах [Ямшанов 2018: 1, 3].

«Новые суды будут иметь межрегиональный характер, что сделает их полностью независимыми от органов власти субъектов Российской Федерации», — сказал Председатель Верховного Суда России.

По его словам, похожая система федеральных окружных судов хорошо зарекомендовала себя в системе арбитражных судов. Поэтому и предлагается перенести ее и в суды общей юрисдикции.

Сегодня, по словам экспертов, в одном региональном суде сосредоточено несколько инстанций. И нередко бывает, что дело на разных стадиях слушается в одном и том же суде. Да, судьи разные, но коллектив один. Судья апелляционной инстанции вполне может хо-

дить в одну столовую с судьей кассационной инстанции. Но хорошие отношения (как, впрочем, и плохие) — это всегда угроза для объективности.

Построение судов общей юрисдикции по новому принципу повысит объективность и независимость судопроизводства, снизит загруженность судов, в первую очередь, региональных.

«Позитивно скажется нововведение и на качестве рассмотрения дел в апелляционной и кассационной инстанциях, — говорит Вячеслав Лебедев.— В целом в Российской Федерации будет создана полноценная четырехступенчатая судебная система как арбитражных судов, так и судов общей юрисдикции, включающая суды первой инстанции, апелляционные, кассационные и надзорные суды».

По его словам, возрастет также оперативность и улучшится качество рассмотрения дел в судах первой инстанции. В проекте сказано, что в целях приближения правосудия к месту нахождения или месту жительства лиц, участвующих в деле, находящихся или проживающих в отдаленных местностях, федеральным законом в составе апелляционного суда общей юрисдикции или кассационного суда может быть образовано постоянное судебное присутствие, расположенное вне места постоянного пребывания суда. Такое постоянное судебное присутствие будет обособленным подразделением окружного апелляционного или кассационного суда [Куликов 2018].

Согласно подготовленному Верховным Судом законопроекту предполагается создание 5 апелляционных и 9 кассационных судов по аналогии с арбитражной моделью. Новые суды будут действовать в составе президиума, коллегий по гражданским, административным, уголовным делам и по делам военнослужащих.

Апелляционные суды:

Первый апелляционный суд общей юрисдикции — город Иваново Ивановской области (или город Воронеж Воронежской области);

Второй апелляционный суд общей юрисдикции — город Санкт-Петербург;

Третий апелляционный суд общей юрисдикции — город Сочи Краснодарского края (или город Краснодар Краснодарского края);

Четвертый апелляционный суд общей юрисдикции — город Нижний Новгород Нижегородской области;

Пятый апелляционный суд общей юрисдикции — город Томск Томской области.

Отметим, что в апелляционных судах общей юрисдикции планируется почти одинаковая численность штата — по 36 судей. Только в Первом апелляционном суде общей юрисдикции будет 37 судей.

Кассационные суды:

Первый кассационный суд общей юрисдикции — город Калуга Калужской области;

Второй кассационный суд общей юрисдикции — город Москва;

Третий кассационный суд общей юрисдикции — город Санкт-Петербург;

Четвертый кассационный суд общей юрисдикции — город Краснодар Краснодарского края;

Пятый кассационный суд общей юрисдикции — город Пятигорск Ставропольского края;

Шестой кассационный суд общей юрисдикции — город Казань Республики Татарстан;

Седьмой кассационный суд общей юрисдикции — город Пермь Пермского края;

Восьмой кассационный суд общей юрисдикции — город Кемерово Кемеровской области;

Девятый кассационный суд общей юрисдикции — город Владивосток Приморского края.

Самым большим кассационным судом общей юрисдикции по числу судей планируется сделать Шестой кассационный суд (113 судей), а самым маленьким — Пятый кассационный суд (27 судей) [Верховный 2018].

В настоящее время жителям Республики Бурятия, чтобы обжаловать решение Арбитражного суда Республики Бурятия, нужно обратиться в Четвертый арбитражный апелляционный суд (вторая инстанция), который находится в городе Чите (столице Забайкальского края, в 700 км от города Улан-Удэ), а чтобы обжаловать решение Четвертого арбитражного апелляционного суда нужно обратиться в Восточно-Сибирский окружной арбитражный суд (третья — кассационная инстанция), который находится в городе Иркутске (в 450 км от города Улан-Удэ). Сегодня апелляционные и кассационные инстанции для судов общей юрисдикции находятся в городе Улан-Удэ, под одной крышей Верховного суда Республики Бурятия.

Если предложенный вариант территориального размещения апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции будет принят, то жителям нашей республики, чтобы обжаловать решение Верховного суда Республики Бурятия (принятого в первой инстанции), надо будет обращаться в Пятый апелляционный суд общей юрисдикции, который будет находиться в городе Томске Томской области, а это более чем 2000 км от города Улан-Удэ. Чтобы обжаловать решение этого апелляционного суда, надо ехать уже в город Кемерово Кемеровской области, а это уже более 3000 км от города Улан-Удэ.

В целом, создание апелляционных и кассационных инстанций в судах общей юрисдикции в Республике Бурятия воспринято положительно, однако есть сомнения по поводу доступности правосудия.

Так, Борис Ботоев, председатель Комитета Народного Хурала Республики Бурятия по государственному устройству, отмечает: «Что предлагают инициаторы реформы? Создать для судов общей юрисдикции вторую и третью инстанции в виде межрегиональных судебных округов по аналогии с арбитражными судами — 5 апелляционных и 9 кассационных. Лично у меня по этим цифрам сразу же возникают вопросы, поскольку в арбитражной системе действуют сегодня 21 апелляционный и 10 окружных кассационных арбитражных судов. Количество рассматриваемых уголовных, гражданских, административных дел, число судей, работающих в системе судов общей юрисдикции, значительно больше, чем в арбитраже, поэтому очевидно, что и межрегиональных судебных округов для них должно быть больше» [Никитина 2016: 6].

По мнению Александры Васильевой, юриста, председателя РОО «Союз потребителей», на самом деле обществу не столь важно, кто занимает кресло судьи или председателя суда. Важно, что никто или ничто не может повлиять на справедливое и законное решение. Дело даже не в географическом положении нового суда, а в том, что там будет работать другой состав судей, никак не связанный с тем, который рассматривал дело. Внутри субъектов, где апелляционная и кассационная инстанции находятся в одном здании, где судьи вместе пьют чай, вынести такие решения проблематично [Никитина 2016: 6].

Николай Васюткин, юрист, генеральный директор «МК в Бурятии» считает, что «возникает вопрос доступности правосудия, поскольку получается, что теперь, чтобы обжаловать решение, необходимо будет выехать за пределы Бурятии, а это элементарно потребует от участников процесса дополнительных расходов. Мы понимаем, что в арбитраже судятся предприниматели и люди, которые могут позволить себе такие расходы. Система видео-конференц-связи, которая должная прийти на помощь, не всегда работает стабильно, а когда это будет носить массовый характер, потребует больших финансовых вложений. Посмотрим, как все это будет работать с бабушками и малоообеспеченными гражданами, для которых сегодня все судебные инстанции в одном регионе — это удобно».

По мнению Андрея Кочетова, юриста, «несмотря на декларируемую независимость судей, все значимые решения судьи первой инстанции сегодня согласуют с судьями Верховного суда. В итоге, согласно статистике, в апелляционной инстанции Верховного суда отменяют менее 3 процентов дел, объясняя это поддержанием стабильности в судебной системе… Минусы нового устройства судов тоже будут, но очевидно,

что плюсы перевесят их с лихвой. Возможно, мы доживем до того, что будем выбирать своих судей, присваивать им статус народных, как это было когда-то, все это вполне оправданно в достижении главной цели, которой для всех нас остается объективный и справедливый суд» [Никитина 2016: 6].

Как следует из финансово-экономического обоснования, реформа обойдется приблизительно в 4,4 млрд. руб. Сумма не окончательная, предупреждают в Верховном Суде. Многое будет зависеть от параметров реформы, которые еще обсуждаются: предстоит принять поправки в процессуальные кодексы, законы о судоустройстве. Однако массового призыва на судейские должности ждать не стоит: предполагается перераспределение кадров внутри системы. Но процедуру переназначения и проверки претендентам пройти придется, предупреждает секретарь Пленума Верховного Суда Виктор Момотов.

На Пленуме концепцию реформы поддержал заместитель Министра юстиции России Алу Алханов. А вот заместитель Генерального прокурора России Леонид Коржинек озабочен возможными проблемами с доступностью новых инстанций для участников споров. В судах имеется конференц-связь, напомнил ему Председатель Верховного суда РФ Вячеслав Лебедев [Корня 2017].

Создание самостоятельных окружных апелляционных и кассационных судов — правильное решение, которое уже давно обсуждается в судейском корпусе. Об этом «Парламентской газете» рассказал член Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству Алексей Александров.

В 2017 году суды общей юрисдикции рассмотрели 12 миллионов гражданских дел. «Правильно, когда судьи не знают, кто будет проверять их решения», — убежден сенатор. Теперь, полагает Алексей Александров, служители Фемиды станут более ответственно относиться к своим решениям, поскольку вынесенные вердикты будут проверяться отдельными судебными инстанциями.

Их задача — рассматривать дела, прошедшие первую инстанцию в других регионах. По словам сенатора, появление дополнительной апелляционной инстанции, увеличение степени ее автономии позволят повысить прозрачность правосудия.

Другое дело, что все это непросто и недешево, считает Алексей Александров. Кроме того, по его мнению, и об этом также говорил Президент, подобные реформы следует проводить без спешки, после тщательного анализа, чтобы ничего потом не переделывать.

«Позиция нашего Комитета в отношении всех судебных и правовых реформ — системность, научность, стабильность,— отмечает сенатор.— Все должно быть просчитано с правовой и материальной стороны. Не

должно быть такого, чтобы под влиянием сиюминутной ситуации принимались те или иные законы». Сенатор полагает, что до реализации большинства объявленных изменений пройдет некоторое время, возможно годы. «Нам не нужен быстрый и плохой результат!» — подчеркнул законодатель [Мельник 2018: 15].

Если в 2008 году 39 процентов жителей России отрицательно оценивали работу судей, то в 2017 году их стало 34 процента. Количество россиян, положительно оценивающих работу судебной системы, увеличилось с 28 процентов в 2008 году до 32 процентов в 2017 году [Мельник 2018: 15].

Таковы пока не очень утешительные цифры, характеризующие деятельность судей в настоящее время. При этом на судей возложена очень сложная, ответственная работа, а также большая нагрузка, в особенности на мировых судей и судей районных судов, в первую очередь, в части разрешения гражданских и административных дел, что негативно сказывается на качестве правосудия.

С учетом изложенного выдвигается несколько предложений по реформированию судебной системы в стране.

Во-первых, все арбитражные суды переименовать в экономические суды, поскольку в Верховном Суде России уже создана и функционирует экономическая коллегия. Я согласен с Александром Бланкенагелем и Ильей Левиным в том, что арбитражные суды — это наследники государственных и ведомственных арбитражей. Как указывают эти авторы, «существование в судебной системе судов общей юрисдикции и арбитражных судов (наименование вообще-то не очень удачное, это, скорее всего, экономические суды) характерно для постсоциалистических государств: разделение гражданско-правовых споров по субъекту тяжбы уходит корнями в советскую методику организации правосудия. Системе социалистического хозяйствования понадобились органы, которые разрешали споры, возникающие из разногласий по поводу выполнения планов; такими были органы государственного и ведомственного арбитражей, из которых в 1991 году сформировались арбитражные суды. Это значит, что российский законодатель сделал из нужды добродетель» [Бланкенагель 2014: 74].

Во-вторых, апелляционные и кассационные суды общей юрисдикции создать на базе ныне существующих и очень хорошо функционирующих, как это всеми подчеркивается, 21 апелляционных и 10 окружных кассационных арбитражных судов. Это приведет к следующим положительным последствиям: 1) повысит доступность правосудия для граждан — участников процесса; 2) у действующих апелляционных и окружных кассационных арбитражных судов уже сформирована хорошая материальная база, в том числе техническая оснащенность; 3) это

уже наработанный опыт судей данных судов по рассмотрению апелляционных и кассационных жалоб; 4) это, конечно, экономия бюджетных средств — не надо будет строить новые здания для 5 апелляционных и 9 кассационных судов общей юрисдикции.

В-третьих, со временем следует объединить арбитражные суды субъектов Российской Федерации с областными, краевыми и равными им судами. Например, «в судебной системе ФРГ гражданско-правовые споры в широком смысле отнесены к ведению судов общей юрисдикции вне зависимости от субъектов спора (предприниматель, хозяйствующий субъект). На уровне судов второй инстанции созданы специальные коллегии по торговым делам, к ведению которых относится разрешение споров, возникающих в процессе осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности». У нас это могут быть созданные в областных, краевых и равных им судах коллегии по рассмотрению экономических споров.

«Рассмотрение дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, отнесено к ведению административных судов — отдельной ветви судебной власти.

Таким образом, можно заключить, что в судебной системе ФРГ отсутствует та конкуренция между ветвями судебной власти, которая имеется в Российской Федерации: в результате возможность принятия судами «конкурирующих» или противоположных решений сокращена до минимума. Судебная система других европейских государств (с несоциалистическим прошлым) очень похожа на модель ФРГ: судебная власть разделена между судами общей юрисдикции и административными судами. Специальные (или, точнее говоря, специализированные) суды для решения экономических конфликтов (или определенных типов экономических конфликтов), как правило, существуют под различными наименованиями внутри системы судов общей юрисдикции. При этом надо иметь в виду, что в этих странах суды общей юрисдикции, в отличие от судов общей юрисдикции в Российской Федерации, главным образом разрешают гражданско-правовые конфликты (в широком смысле) [Бланкенагель 2014: 74—75].

Сергей Заикин прав, когда заявляет, что «в ситуации с обеспечением единообразия подходов в судебной практике, если такой точечный метод исправления судебных ошибок кого-то не устраивал, наиболее эффективным способом было бы полное слияние системы судов общей юрисдикции и арбитражных судов, так как, повторимся, именно на нижних уровнях обеих систем возникают проблемы с определением подведомственности, но никак не упразднением Высшего Арбитражного Суда» [Заикин 2014: 144].

С другой стороны, непонятно, как можно объединить Верховный и

Высший Арбитражный суды, при этом сохранив нижние уровни обеих судебных систем. Надо полагать, было принято половинчатое решение, которое необходимо довести до конца, то есть объединить областные, краевые и равные им суды с арбитражными судами субъектов Российской Федерации.

Литература

Бланкенагель А. Новый Верховный Суд РФ — решение мнимо существующих старых или создание новых проблем / А. Бланкенагель, И. Левин // Сравнительное конституционное обозрение.— 2014.— № 3.— С. 72—80.

Верховный Суд начал масштабную реформу судов общей юрисдикции [Электронный ресурс] // «Право.ru» — информационный портал // URL: http://www.pravo.ru/news/view/147475/ (дата обращения: 15.04.2018).

Заикин С. Высший Арбитражный суд: данные удалены / С. Заикин // Сравнительное конституционное обозрение.— 2014.— № 5.— С. 118—144.

Корня А. Верховный Суд одобрил создание системы апелляционных и кассационных судов / А. Корня // Ведомости [Электронный ресурс] URL: http:www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/07/14/723566-apellyatsionnih-kassatsionnih-sudov (дата обращения: 18.04.2018).

Куликов В. Движение вверх — по иску / В. Куликов // Российская газета.— 2018.— 29 янв.— № 18. [Электронный ресурс] URL:https://rg.ru/2018/01/26/v-gosdumu-vnesen-zakon-o-sozdanii-otdelnyh-kassacij-i-apelliacij.html (дата обращения: 18.04.2018).

Латухина К. Фемида в новом формате / К. Латухина // Российская газета.— 2018.— 24 янв.— № 14.— С. 2, 3.

Мельник Г. За ошибки судью понизят в классе / Г. Мельник // Парламентская газета.— 2018.— 26 янв.—1 февр.— С. 15, 16.

Никитина Т. Последний Председатель / Т. Никитина // МК в Бурятии.— 2016.— 30 нояб.— 7 дек.— С. 6—8.

Ямшанов Б. Войдите, Фемида! / Б. Ямшанов // Российская газета.— 2018.— 31 янв.— № 20.— С. 1—3.

ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН: ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ И НОВАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

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

В статье освещаются вопросы регулирования прав и свобод человека и гражданина в Конституции Республики Татарстан. Особое внимание уделяется сравнительной характеристике положений данного правового института в первоначальной (1992) и пореформенной (2002) редакциях республиканской Конституции. Отмечается вклад конституционного регулирования Республики Татарстан в становление и закрепление соответствующих норм на федеральном уровне.

Ключевые слова: конституция, права и свободы человека и гражданина, конституционная реформа, референдум, преемственность правового регулирования, правовые новации.

Конституция Республики Татарстан, принятая 6 ноября 1992 года, появилась в результате начавшихся масштабных реформ в российском и татарстанском обществе. Она стала юридическим выражением обновленного статуса республики и ключевых общественных отношений, востребованных в демократическом правовом государстве, включая, разумеется, сферу прав и свобод человека и гражданина.

Следует, конечно, помнить, в каких условиях и на каком общественно-историческом фоне (в его правовом измерении) создавалась и принималась новая Конституция Татарстана. Достаточно сказать, что в действовавшей на тот период Конституции РСФСР 1978 года с многочисленными изменениями вплоть до вступления в силу нынешней Конституции Российской Федерации 1993 года сохранялись такие атавизмы предшествующего правового регулирования, как, например, формулировки о классовом подходе, нерушимом союзе рабочих, крестьян и интеллигенции (ст. 19), социализме (в названии гл. 4). До апреля 1992 года российская Конституция закрепляла (дословно) «коммунистический

идеал “Свободное развитие каждого есть условие свободного развития всех”». И это, заметим, в условиях уже признаваемого тогда принципа политического плюрализма и многопартийности политической системы. Но даже и внесенные тогда изменения в данную норму свелись лишь к замене слова «коммунистический» на «общечеловеческий». Вот примерно таким и было в тот период качество конституционного регулирования на федеральном уровне власти. Конституция РСФСР вплоть до последнего дня своего действия в декабре 1993 года не содержала единой последовательной концепции правового закрепления обновленных институтов конституционного права. Она заключала в себе, порой в причудливой и противоречивой форме, пережитки прошлого с попытками отразить новые прогрессивные реалии. В связи с этим отнюдь не будет преувеличением тезис о том, что Конституция Татарстана в ноябре 1992 года действительно стала новым шагом в развитии конституционных норм и практике государственно-правового строительства. Не случайно среди республик, входящих в состав Российской Федерации, Татарстан был одним из первых (а если быть более точным, то вторым вслед за Республикой Саха (Якутия)), кто принял конституцию нового типа, отвечающую изменившимся условиям социально-политического развития того времени. Отметим для сравнения, что в некоторых республиках этот процесс конституционного обновления потребовал значительно большего времени. Например, в соседней Чувашской Республике новая Конституция была принята только в 2000 году.

Для отслеживания динамики преемственности и новаций конституционного регулирования следует иметь в виду, что за прошедшие годы с момента принятия и по состоянию на сегодняшний день в Конституцию Татарстана изменения и дополнения вносились 17 раз, но наиболее значимые и кардинальные произошли в апреле 2002 года. Они стали результатом так называемого приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным — явления, которое было характерно для начала «нулевых» годов в государственно-правовой жизни нашей страны. Эти изменения были настолько существенны, что впору было говорить не просто о новой редакции, а фактически о новой Конституции Татарстана, но для республики было принципиально важно сохранить преемственность с первоначальным текстом, а в особенности, не утратить связь принятой тогда Конституции с республиканским референдумом по правовому статусу Татарстана, проведенному в марте 1992 года. Более того, именно факт проведения референдума и стал правовым обоснованием невозможности изменения этой части Конституции представительным органом власти без аналогичного прямого волеизъявления всего народа Татарстана. Как отмечает один из авторов Конституции Татарстана Б.Л. Железнов, конституционное закрепление правового ста-

туса республики до сих пор остается дискуссионным вопросом, требующим урегулирования Конституционным Судом Российской Федерации или Конституционным судом Республики Татарстан [Железнов 2017: 1].

Закрепление в конституции любого государства прав и свобод человека и гражданина является устоявшимся правилом конституционализма со времен знаменитого Билля о правах — первых 10 поправок к Конституции США 1787 года (эти поправки были предложены Конгрессу в 1789 г., а вступили в силу в 1791 г., авторы Джеймс Мэдисон и Томас Джефферсон). Всего 2 года потребовалось так называемым отцам-основателям для осознания того непреложного факта, что без закрепления в основном законе прав и свобод человека и гражданина, конституция становится выхолощенной и уязвимой. Параллельно с этим на другом континенте во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 года было отмечено, что государство, в котором не проведено разделение властей, и не обеспечено пользование правами и свободами, не имеет конституции (ст. 16). С тех пор нормы о правах и свободах человека и гражданина являются неотъемлемой частью предмета конституционного права, а в XX веке после принятия Всеобщей декларации прав человека (10 декабря 1948 года) получили и международно-правовое измерение.

Конституция Республики Татарстан в первоначальной редакции (1992 г.) в главе 4 «Права, свободы и обязанности человека и гражданина» содержала 35 статей. В редакции после 2002 года в аналогичном разделе II содержится уже 38 статей. Для сравнения: в Конституции РСФСР по состоянию на ноябрь 1992 года было 40 статей данной тематики, а в нынешней Конституции РФ глава 2, посвященная тем же вопросам, состоит из 48 статей.

Однако эта статистика сама по себе может служить лишь примерным ориентиром в характере изменений, произошедших в регулировании прав и свобод человека и гражданина, поскольку их перечень и компоновка по статьям Конституции в рамках используемой юридической техники в обеих ключевых редакциях заметно отличаются. В первоначальной редакции Конституции Татарстана использовался, можно сказать, «классический» подход, производный от концепции правового статуса личности. Собственно говоря, упомянутая глава 4 «Права, свободы и обязанности человека и гражданина» входила в состав раздела II, который так и назывался — «Личность и государство» — и включал в себя также главу 3, посвященную регулированию гражданства и равноправию граждан (в ней было 5 статей). Кроме того, отдельные права и свободы были закреплены и в других частях Конституции Республики Татарстан (например, право на защиту было в главе о судебной власти; или, например, в той редакции была отдельная гл. 8 «Избира-

тельная система», которая содержала в числе прочего права граждан при проведении выборов в органы власти).

Нынешняя же структура и редакция раздела II Конституции Республики Татарстан фактически в большей своей части основана на соответствующих положениях Конституции Российской Федерации.

Если сравнивать первоначальную и нынешнюю редакции норм Конституции Татарстана о правах и свободах человека и гражданина, то нужно отметить следующее.

Конституция Татарстана в редакции 1992 года не имела положения о своем прямом действии. Прямое действие конституционных норм было введено спустя год федеральной Конституцией. Тем не менее в отношении прав и свобод человека и гражданина в Конституции Республики Татарстан было сказано, что «Права, свободы и обязанности граждан, предусмотренные Конституцией, осуществляются непосредственно на ее основе» (ч. 3 ст. 20). В определенном смысле это положение можно рассматривать в качестве предтечи установления прямого действия конституционных норм, что, вне всякого сомнения, является важным достижением российского конституционализма.

Также Татарстан в своей новой Конституции закрепил ключевой принцип приоритета прав человека и их высшей социальной ценности (ст. 3), что по тем временам было весьма значительным достижением в отечественном конституционном праве.

В первой редакции имелось упоминание о личной безопасности, которая «находится под защитой государства» (ст. 25). Ни в «пореформенной» редакции 2002 года, ни в действующей Конституции Российской Федерации подобная категория (личная безопасность) не употребляется.

Конституция Татарстана в том виде не просто закрепляла свободу совести и свободу вероисповедания, но и содержала норму о свободе каждого человека в отправлении религиозных обрядов (ст. 29). Нынешняя редакция Конституции Республики Татарстан и федеральная Конституция, отражая данные виды личных свобод, тем не менее указанной специальной гарантии не содержат.

Первоначальная редакция закрепляла право граждан на возмещение не только материального, но и морального вреда. Причем от неправомерных действий как органов государственной власти, так и от общественных организаций (ст. 34).

Специальная гарантия на конституционном уровне закрепления была предоставлена оппозиционному меньшинству, права которого гарантировались законом (ст. 37). В этой же статье поддерживалось участие граждан в политической жизни посредством гражданской инициативы. В нынешней редакции Конституции Республики Татарстан эти положения оказались утрачены.

Кроме того, как уже отмечалось, в первоначальной редакции Конституция Татарстана содержала отдельную главу «Избирательная система», в которой закреплялись права и гарантии граждан при проведении выборов в органы власти и при разрешении вопросов посредством референдума. Эти гарантии имели весьма существенное значение и, разумеется, попадали в сферу конституционного судебного контроля, что придавало им большую защищенность. В частности, в данной главе не просто закреплялись такие фундаментальные принципы проведения выборов, как их всеобщность, равенство голосов, непосредственность и тайность голосования (ст. ст. 70, 73—75), но и давалась четкая конституционно-правовая дефиниция этих принципов. Приходится сожалеть, что этот важный и нужный институт конституционного права был попросту исключен из текста республиканской Конституции, по сути лишь на том основании, что аналогичных норм не было в федеральной Конституции. Фактически интересы шаблонной унификации в данном случае взяли верх над вполне обоснованным и правомерным разнообразием, что в общем-то и составляет основу федерализма как принципа государственного устройства.

Та редакция хотя и содержала формулировку о праве на труд, но тут же квалифицировала это право как свободу распоряжаться своими способностями к труду (ст. 42). Данный подход вполне соответствовал духу происходивших перемен в нашем обществе в связи с его ориентацией на рыночные механизмы экономического развития.

Наряду с этим отнюдь не была приуменьшена сфера социальной защиты и социальной поддержки граждан в новых условиях хозяйствования. Конституция Татарстана 1992 года в своей первоначальной редакции обогатила теорию конституционного права такими понятиями, как, например, «социальное рыночное хозяйство», «социальное партнерство между гражданином и государством, потребителем и производителем, работником и работодателем». Отдельной нормой была закреплена возможность государственного регулирования хозяйственной деятельности в интересах общества и в пределах, установленных законом (ст. 10). В сущности данные нормы стали вкладом нашей республики в общефедеральную концепцию социального государства, получившую закрепление в действующей Конституции Российской Федерации (ст. 7).

Новацией было и закрепление в первоначальной редакции Конституции Татарстана права на труд лиц с физическими и психическими недостатками (ч. 4 ст. 42). Эта специальная антидискриминационная норма не имела аналогов на федеральном уровне конституционного регулирования.

Столь же прогрессивным было упоминание в тексте Конституции прав авторов, изобретателей и рационализаторов (ст. 49, ч. 2). Данное

конституционное положение создавало основу для развития авторского права.

Конституция Республики Татарстан содержала также норму о праве на забастовку как крайнюю меру разрешения коллективного трудового спора (ст. 50).

Кроме того, устанавливалась возможность замены воинской службы выполнением альтернативных обязанностей (ст. 58, ч. 2), то есть признавалось право граждан на альтернативную гражданскую службу.

Первоначальная редакция Конституции Республики Татарстан закрепила право граждан на суд присяжных, что в тот период также было существенным прорывом (ч. 3 ст. 145).

Вместе с тем следует признать, что по некоторым параметрам Конституция Татарстана «не дотягивала» до уровня действовавших федеральных стандартов по вопросам прав и свобод человека и гражданина. Вот лишь некоторые из них.

Так, первоначальная редакция Конституции Республики Татарстан не предусматривала возможности обращения граждан в органы международной судебной юрисдикции. Кстати, и сейчас такую возможность Конституция Татарстана предусматривает не прямо, а косвенно, через Конституцию Российской Федерации.

Право человека на жизнь, охрану здоровья и личную свободу формулировалось не как субъективное право, а как «защита государством» (ст. 25), что и в сущностном плане, и в плане юридической техники было все-таки не самым удачным решением.

Многих прав и свобод, особенно в части судебных и процессуальных гарантий, в той редакции Конституции Республики Татарстан не было. Однако уже тогда предусматривалось, например, создание самостоятельного Следственного комитета (ст. 157). Прозорливость этой нормы весьма очевидна с высоты современного опыта правоохранительной деятельности.

Подводя итог сказанному, можно утверждать, что Конституция Татарстана, принятая 6 ноября 1992 года, изначально заключала в себе мощный потенциал защиты прав и свобод человека и гражданина. Она содержала в том числе и такие гарантии, аналогов которым в тот период на федеральном уровне еще не существовало, и это, безусловно, дало позитивный импульс в развитии конституционного законодательства в общефедеральном масштабе. Как отметил Председатель Государственного Совета Республики Татарстан Ф.Х. Мухаметшин: «Основной закон Татарстана сослужил хорошую службу при выборе пути федерального развития страны. Некоторые положения нашей Конституции обсуждались при разработке новой Конституции Российской Федерации» [Мухаметшин 2017: 1]. Данный подход можно заметить и в нынешней ре-

дакции Конституции Республики Татарстан, которая нередко не просто воспроизводит положения федеральной Конституции, но также содержит дополнительные гарантии прав и свобод человека и гражданина.

Литература

Железнов Б.Л. Как 25 лет назад принималась Конституция Татарстана (интервью интернет-газете «Реальное время», 06.11.2017) [Электронный ресурс] / Б.Л. Железнов // Реальное время // URL: https://realnoevremya.ru/articles/80563-kak-25-let-nazad-prinimalas-konstituciya-tatarstana (дата обращения: 25.04.2018).

Мухаметшин Ф.Х. Мы должны гордиться Конституцией Татарстана / Ф.Х. Мухаметшин // Республика Татарстан.— 2017.— 1 нояб.— № 161.— С. 1.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН НА ПЕНСИОННОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

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

В данной статье рассматриваются проблемы реализации конституционных прав граждан на пенсионное и социальное обеспечение. Указываются пути решения таких проблем.

Ключевые слова: защита конституционных прав, страховые взносы, пенсия, демография, материнский (семейный) капитал.

Конституцией Российской Федерации провозглашено, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Кроме того, в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» устанавливает основания возникновения и порядок реализации права граждан Российской Федерации на страховые пенсии. Целью указанного закона является защита прав граждан Российской Федерации на страховую пенсию, предоставляемую на основе обязательного пенсионного страхования с учетом социальной значимости трудовой и (или) иной общественно-полезной деятельности граждан в правовом государстве с социально ориентированной рыночной экономикой, в результате которой создается материальная основа для пенсионного обеспечения, особого значения страховой пенсии для поддержания материальной обеспеченности и удовлетворения основ-

ных жизненных потребностей пенсионеров, субсидиарной ответственности государства за пенсионное обеспечение, а также иных конституционно значимых принципов пенсионного обеспечения.

Однако, несмотря на вышеизложенное, остаются не до конца разрешенными некоторые проблемы в практической реализации декларируемых конституционных прав граждан на пенсионное и социальное обеспечение.

Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ, принятая Государственной Думой 21 октября 1994 года, реализовала право граждан на занятие предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, то есть самостоятельно обеспечивать себя работой (индивидуальные предприниматели, частные детективы, занимающиеся частной практикой, нотариусы, адвокаты), быть членами крестьянских (фермерских) хозяйств, членами родовых, семейных общин малочисленных народов Севера.

Однако, несмотря на то, что еще в 1994 году гражданам предоставлено право заниматься предпринимательской деятельностью, на сегодняшний день остается неразрешенной до конца проблема назначения таким гражданам достойной страховой пенсии.

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).

Социальная ответственность и платежная дисциплина лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, оставляют желать лучшего. Это проявляется в занижении облагаемой базы, непредставлении отчетности либо представлении неполных (недостоверных) данных и т.д.

В этой связи актуальным остается вопрос контроля добросовестности лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, который осуществляется органами Пенсионного фонда и налоговыми органами 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 января 2017 года. Такой контроль осуществляется в ходе проведения камеральных и вы-

ездных проверок, в том числе при уточнении страхователями отчетности за предыдущие периоды.

Результаты проверок свидетельствуют об устойчивой тенденции к минимизации образования задолженности перед территориальными органами Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР).

В связи с изложенным государство не всегда может реализовать конституционные гарантии создания условий, обеспечивающих достойную жизнь при выплате страховых пенсий лицам, самостоятельно обеспечивающим себя работой, которые уклонялись от уплаты страховых взносов.

Другой проблемой является неподтверждение, непредставление гражданами архивных справок для включениях тех или иных периодов работы в страховой стаж для назначения страховой пенсии.

Причины возникновения такой проблемы различные.

26 декабря 1991 года Совет Республик Верховного Совета СССР принял декларацию о прекращении существования Союза Советских Социалистических Республик в связи с образованием Содружества Независимых Государств.

В результате этого некоторые граждане не могут доказать свой страховой стаж, размер выплаченной им заработной платы за периоды работы во времена существования Союза. Такое доказывание необходимо в связи с неточностью записей в трудовой книжке или необходимостью подтверждения специального стажа, дающего право на досрочное назначение страховой пенсии. Вышеуказанное прямым образом влияет на размер назначаемой страховой пенсии.

Причиной такой ситуации является утрата архивов предприятий, организаций, которые впоследствии были ликвидированы или реорганизованы.

Все статистические данные хранились на бумажных носителях в архивах союзных республик, а информация об отчислениях находилась в территориальных органах социального обеспечения (собес) и у работодателя.

Кроме того, при ликвидации предприятий и организаций документы по личному составу в архивы не сдавались.

Вследствие распада СССР существенно увеличилось количество российских граждан, которые испытывают трудности при назначении им страховой пенсии.

При этом территориальные органы ПФР всячески оказывают содействие таким гражданам по сбору необходимой информации, но, к сожалению, в силу вышеизложенных причин не всегда эта информация поступает в территориальные органы ПФР из государственных органов бывших союзных республик.

Также остается неразрешенной следующая проблема — невысокий уровень размера страховой пенсии у работников сельского хозяйства.

Таблица 1.

Средний размер пенсии, получаемой в Республике Татарстан с 2010 по 2017 гг., руб.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Работники сельского хозяйства	6528	7112	7908	8635	9420	10483	10842	11782
Работники в городах	7439	8107	8956	9841	10700	11905	12278	13200

Однако государство предприняло меры по устранению указанной проблемы. Так, Федеральным законом от 19.12.2016 № 428-ФЗ установлено, что с 1 января 2020 года лицам, проработавшим не менее 30 календарных лет в сельском хозяйстве, не осуществляющим работу и (или) иную деятельность, в период которой они подлежат обязательному пенсионному страхованию в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», устанавливается повышение фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости и к страховой пенсии по инвалидности в размере 25 процентов суммы установленной фиксированной выплаты к соответствующей страховой пенсии, предусмотренной частями 1 и 2 статьи 16 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях в Российской Федерации», на весь период их проживания в сельской местности.

Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 года указал на имеющиеся проблемы экономического и социального развития страны, а именно на демографические проблемы.

В связи с этим могут возникнуть затруднения по выплате пенсий и пособий, так как из-за старения населения увеличивается социальная напряженность, а также нагрузка на пенсионную систему, систему здравоохранения и социального обеспечения. Может быть создан дефицит рабочей силы, связанный с сокращением трудоспособного населения, соответственно и уменьшение поступления сумм страховых взносов.

Одним из вариантов решения указанной проблемы является повышение рождаемости. Президент предложил, в частности, повысить выплаты матерям по уходу за детьми, увеличить льготы для многодетных семей и учредить так называемый материнский капитал для тех, у кого

родился второй ребенок, с целью стимулирования рождаемости в стране.

В Послании также было отмечено, что государство обязано помочь женщине, которая родила второго ребенка и на долгое время выбывает из трудовой деятельности, теряя свою квалификацию.

В целях реализации положений Послания Президента Российской Федерации был разработан Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». С принятием данного Федерального закона появилось понятие «материнский (семейный) капитал».

Принятая и реализуемая уже не один год государственная программа «Материнский капитал» как раз и была направлена на увеличение продолжительности жизни, сокращение уровня смертности, рост рождаемости, сохранение и укрепление здоровья населения, регулирование внутренней и внешней миграции и улучшение на этой основе демографической ситуации в стране [Кармиргодиева, Черкесова 2016: 250].

За время действия программы размер материнского капитала вырос с 250 тысяч рублей до 453 тысяч рублей. Последняя индексация была проведена в 2015 году, с учетом непростой экономической ситуации в стране в декабре 2016 года индексация была приостановлена до 01 января 2020 года.

Тема материнского капитала остается приоритетом для социального блока в Правительстве Российской Федерации. Несмотря на то, что направления использования средств материнского капитала за 10 лет кардинально не изменились, в программу регулярно вносились изменения. Их основная цель — максимально облегчить семьям получение сертификата и распорядиться его средствами [Гусева 2012: 126].

Первоначально в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» программа поддержки рождаемости «Материнский капитал» была рассчитана на 10 лет. Правительство Российской Федерации проанализировало положительные стороны этой программы, которая показала небольшой, но естественный прирост, и было принято решение о ее продлении.

Таким образом, следует отметить, что с момента принятия Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» рождаемость населения в Республике Татарстан растет и с 2011 года превысила смертность.

Самым популярным направлением использования средств материнского (семейного) капитала по-прежнему остается погашение кредитов и займов, полученных гражданами на улучшение жилищных условий.

Таблица 2.

Рождаемость и смертность населения Республики Татарстан с 2007 по 2017 гг., чел.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Родившихся	40892	44290	46605	48791	50777	55421	56458	56480	56598	55592	48115
Умерших	48962	48952	47892	49713	47071	46358	46192	46921	46478	44949	43957

Также с 2018 года семьи получают финансовую поддержку на дошкольное образование практически сразу после рождения ребенка, поскольку материнский (семейный) капитал можно использовать уже через два месяца с момента приобретения права на него. Распорядиться средствами в такой срок можно на оплату детского сада и яслей, в том числе частных, а также на оплату услуг по уходу и присмотру за ребенком.

Кроме того, средства материнского (семейного) капитала возможно направить на формирование накопительной части пенсии для женщин; приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов.

При этом новеллой Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» является возможность получения ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) второго ребенка в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2017 № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей».

Следует отметь, что распоряжение средствами материнского (семейного) капитала может осуществляться лицами, получившими сертификат, одновременно по нескольким направлениям, установленным Федеральным законом от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

По состоянию на 1 апреля 2018 года в Республике Татарстан общая сумма направленных средств федерального бюджета на предоставление мер государственной поддержки семей, имеющих детей, составила 73,2 млрд. рублей. При этом территориальными органами Пенсионного фонда Российской Федерации вынесено 194 811 решений о распоряжении средствами материнского (семейного) капитала.

Государством было принято решение продлить программу материнского капитала до 31 декабря 2021 года. То есть для получения права на

материнский капитал необходимо, чтобы ребенок, который дает право на сертификат, родился или был усыновлен до 31 декабря 2021 года. При этом само получение сертификата и распоряжение его средствами временем не ограничены.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод, что положения Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» способствовали значительному улучшению демографической ситуации в регионе. По результатам социологического опроса, проведенного в 2013 году с целью оценки результативности реализуемых мер демографической политики, наиболее результативными мерами оказались федеральный материнский (семейный) капитал, увеличение пособий семьям с детьми до 1,5 лет, региональный материнский капитал и выделение земельных участков семьям с тремя и более детьми [Архангельский 2015: 56]. Чтобы и в дальнейшем сохранить рождаемость на прежнем высоком уровне, несмотря на все уже вступившие в силу изменения, положения данного закона по-прежнему требуют доработки с целью упрощения процедуры получения материнского капитала и введения новых направлений использования средств материнского капитала.

Таким образом, в целях защиты конституционных прав и законных интересов граждан органам законодательной власти необходимо учитывать существующие проблемы, выявленные при реализации и исполнении тех или иных нормативных правовых актов.

Литература

Архангельский В.Н. Помощь семьям с детьми в России: оценка демографической результативности / В.Н. Архангельский // Социологические исследования.— 2015.— № 3.— С. 56—64.

Буянова М.О. Право социального обеспечения: учебник.— 5-е изд., стер. / М.О. Буянова, С.И. Кобзева, З.А. Кондратьева.— М.: КНОРУС, 2017.— 464 с.

Вафин Э.Я. Влияние доходов населения на пенсионную систему в Республике Татарстан. Сб. тр. XII Международной научно-практической конференции «Экономика и управление: анализ тенденций и перспектив развития» (АТ-12) / Э.Я. Вафин.— Новосибирск: ООО «Институт управления и социально-экономического развития», 2014 г.— С. 108—111.

Гусева Т.С. Проблемы реализации права на социальное обеспечение семей, имеющих детей, в Российской Федерации / Т.С. Гусева // Российский юридический журнал.— 2012.— № 1.— С. 125—131.

Кармиргодиева А.А. Влияние демографических факторов на соци-

ально-экономическое развитие / А.А. Кармиргодиева, Э.Ю. Черкесова // Научно-методический электронный журнал «Концепт».— 2016.— Т. 17.— С. 249—253 // URL: http://e-koncept.ru/2016/46228.htm.

Комаров В.В. Конституционное право России: учебник / В.В. Комаров.— Москва: КНОРУС, 2017.— 280 с.

Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Учебник для СПО.— 3-е изд., пер. и доп. / Е.Е. Мачульская.— М: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2017 // ЭБС «Юрайт» // URL: https://biblio-online.ru/

ПОЗИЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФОРМИРОВАНИИ ИНСТИТУТА ПРАВОПРЕЕМСТВА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Гаврилов Максим Александрович, *старший преподаватель Казанского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации*

В статье рассматривается проблема правового регулирования вступления в уголовный процесс новых участников уголовного судопроизводства в связи со смертью обвиняемого (подозреваемого, подсудимого), с учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Автором предпринята попытка обоснования института процессуального правопреемства в уголовно-процессуальном праве. С учетом этого предлагается теоретическая основа для решения вопроса об уголовно-процессуальном статусе лиц, наделенных правом возражать против прекращения уголовного дела в отношении умершего лица и участвовать в уголовном процессе.

Ключевые слова: смерть обвиняемого (подозреваемого, подсудимого), правопреемство в уголовном судопроизводстве, правопреемник, правопредшественник, переход права, позиция Конституционного Суда Российской Федерации.

Уголовное судопроизводство Российской Федерации имеет своим назначением в том числе и защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

При производстве по уголовным делам имеют место случаи, когда лицо, привлекаемое к уголовной ответственности, скончалось до вступления приговора в законную силу. При этом оно в силу естественных причин лишено возможности защитить от умаления такие личные блага, как честь и доброе имя, путем реализации своего конституционного права на охрану достоинства личности. Поскольку указанное конституционное право распространяется не только на период жизни человека, оно обязывает государство создавать правовые гарантии для защиты чести и доброго имени умершего, сохранения достойного к нему отношения, что в свою очередь предполагает обязанность компетентных органов исходить из необходимости обеспечения близким родственникам умершего доступа к правосудию и судебной защиты в полном объеме. Органы пред-

варительного расследования при возражении близких родственников умершего лица, привлекаемого к уголовной ответственности, при наличии достаточных доказательств его вины, обязаны направить соответствующее уголовное дело в суд. Это следует из смысла Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2011 года № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 части первой статьи 24 и пункта 1 статьи 254 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.И. Александрина и Ю.Ф. Ващенко».

Вышеуказанным Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации федеральному законодателю предписывалось внести в действующее законодательство изменения, в том числе конкретизировать перечень лиц, которым, помимо близких родственников, может быть предоставлено право настаивать на продолжении производства по уголовному делу с целью возможной реабилитации умершего, процессуальные формы их допуска к участию в деле и соответствующий правовой статус, предусмотреть особенности производства предварительного расследования и судебного разбирательства в случае смерти подозреваемого, обвиняемого (подсудимого)[1].

Между тем действующее уголовно-процессуальное законодательство до сих пор не содержит отдельных норм, институтов или главы, устанавливающих порядок производства по уголовному делу в случае смерти обвиняемого (подозреваемого, подсудимого).

В соответствии со статьей 80 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации» в случае, если решением Конституционного Суда Российской Федерации нормативный акт признан не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью или частично либо из постановления Конституционного Суда Российской Федерации вытекает необходимость устранения пробела или противоречий в правовом регулировании, Правительство Российской Федерации вносит в Государственную Думу законопроект о внесении изменений в этот закон.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2012 года № 2198-р в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части уточнения порядка производства по

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2011 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 части первой статьи 24 и пункта 1 статьи 254 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.И. Александрина и Ю.Ф. Ващенко» // СПС КонсультантПлюс (доступ 10.03.2018).

уголовному делу в случае смерти обвиняемого, подозреваемого, лица, подлежавшего привлечению к уголовной ответственности)»[1].

Как указано в пояснительной записке к данному законопроекту, предлагается внести в статьи 24 и 254 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) изменения, согласно которым отказ в возбуждении уголовного дела, прекращение уголовного дела или уголовного преследования в связи со смертью обвиняемого, подозреваемого, лица, подлежавшего привлечению к уголовной ответственности по данному уголовному делу, не допускаются, если его близкие родственники, родственники либо близкие лица, состоящие с ним в свойстве, возражают против отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела. В связи с тем, что перечисленные лица могут быть несовершеннолетними или по своему физическому либо психическому состоянию лишены возможности самостоятельно защищать свои права и законные интересы, законопроектом предлагается также наделить правом подачи указанного возражения законных представителей таких лиц. Законопроектом в статью 5 УПК РФ предлагается ввести новое понятие «представители обвиняемого» — привлеченные в установленном законом порядке к производству по уголовному делу в случае смерти обвиняемого, подозреваемого, лица, подлежавшего привлечению к уголовной ответственности, его близкие родственники либо их законные представители, родственники либо их законные представители, близкие лица либо их законные представители (далее — представители обвиняемого). Законопроект определяет порядок участия представителя обвиняемого в судопроизводстве, его права и обязанности, в целом соответствующие правам и обязанностям подозреваемого, обвиняемого[2].

Отметим, что указанный законопроект до сих пор не принят и решение Конституционного Суда Российской Федерации по существу остается неисполненным.

Между тем согласно пункту 6 вышеупомянутого Постановления Конституционного Суда Российской Федерации лицам, вступающим в процесс после смерти лица, привлекаемого к уголовной ответственности, должны быть обеспечены права, которыми должен был бы обладать подозреваемый, обвиняемый (подсудимый), аналогично тому, как это установлено частью 8 статьи 42 УПК РФ применительно к умершим потерпевшим. Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении указывает на необходимость применения аналогии закона.

Согласно части 8 статьи 42 УПК РФ по уголовным делам о пре-

[1] Законопроект № 180771-6, http://sozd.parlament.gov.ru/bill/180771-6.

[2] Пояснительная записка к законопроекту № 180771-6, http://sozd.parlament.gov.ru/bill/180771-6.

ступлениях, последствием которых явилась смерть лица, права потерпевшего, предусмотренные этой статьей, переходят к одному из его близких родственников и (или) близких лиц, а при их отсутствии или невозможности их участия в уголовном судопроизводстве — к одному из родственников.

В соответствии с пунктом 5 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 июня 2010 года № 17 (ред. от 16.05.2017) «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» лицо, вступающее в процесс после смерти потерпевшего, признается потерпевшим, о чем выносится постановление или определение. Обратим внимание, что при этом речь идет не о статусе представителя потерпевшего, а именно о статусе потерпевшего. В рассматриваемом случае правоизменяющий юридический факт — смерть потерпевшего — влечет изменение правоотношения, а именно замену одного из его субъектов. Признание потерпевшим одного из близких родственников в случае смерти потерпевшего по сути является процессуальным правопреемством [Носов 2011: 149].

Однако, как видно из текста внесенного Правительством Российской Федерации законопроекта, несмотря на предлагаемый Конституционным Судом Российской Федерации способ устранения пробела в законодательстве путем применения аналогии закона, авторы законопроекта предлагают иное решение.

Дело в том, что в случае смерти потерпевшего предусмотрен именно переход его прав к другим лицам, которые признаются потерпевшими, наделяются тем же статусом, теми же правами и обязанностями. Однако в случае смерти обвиняемого (подозреваемого, подсудимого) авторы законопроекта не предусматривают перехода прав умершего обвиняемого (подозреваемого, подсудимого) к другим лицам, а предлагают вступление в уголовный процесс нового участника — «представителя обвиняемого».

В научной среде высказываются вполне обоснованные сомнения относительно необходимости наделения лиц, вступающих в процесс после смерти обвиняемого (подозреваемого, подсудимого), полномочиями представителя.

По мнению О.В. Хитровой, близкие родственники умершего подозреваемого (обвиняемого) имеют в деле личный, а не представляемый интерес, следовательно, статус данных лиц вряд ли правильно определять как «представитель» или «законный представитель» [Хитрова 2015: 39]. Действительно, представитель располагает возможностью согласовывать свои процессуальные действия с доверителем, в своей процессуальной деятельности он учитывает исключительно интересы

представляемого. Но ведь в силу объективных причин ознакомиться с позицией умершего лица не представляется возможным.

С.И. Ожегов определяет представительство как выполнение обязанностей представителя, состоящих в выражении чьих-то интересов [Словарь русского языка 1988: 471]. В ситуации, когда лицо вступает в уголовный процесс после смерти его родственника, оно может действовать, защищая не только интересы умершего, но также и свои собственные. Кроме этого, при наделении лица, вступающего в уголовный процесс вместо скончавшегося лица, полномочиями представителя, данное лицо лишается возможности иметь своего представителя, т.к. представитель представителя УПК РФ не предусмотрен.

В силу этих причин считаем, что лицо, вступающее в процесс вместо скончавшегося лица, должно иметь другой уголовно-процессуальный статус, который, очевидно, имеет общие признаки с представительством, но не идентичен ему.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении по сути указал на необходимость включения в уголовно-процессуальное законодательство норм, предусматривающих переход прав умершего обвиняемого к другим лицам, что является правопреемством. По нашему мнению, законодателю при формировании норм УПК РФ о правовом статусе лица, вступающего в процесс, после смерти обвиняемого (подозреваемого, подсудимого), необходимо подходить с учетом этой позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

В этой связи представляет интерес положение статьи 106-1 Уголовно-процессуального кодекса Азербайджанской Республики[1], которая дает определение такого участника процесса, как «правопреемник обвиняемого». Под ним признается один из близких родственников, который выразил желание осуществлять права и обязанности скончавшегося обвиняемого (подозреваемого) во время производства по уголовному делу. Эта же норма закона содержит перечень прав и обязанностей правопреемника обвиняемого (подозреваемого). Так, правопреемник обвиняемого (подозреваемого) участвует в производстве по уголовному делу вместо скончавшегося лица. При этом он пользуется правом обвиняемого на дачу показаний, а также пользуется другими правами и выполняет его обязанности, за исключением неотъемлемых прав личности. Правопреемник обвиняемого не имеет права: признавать вину скончавшегося лица в совершении вменяемого ему деяния; отказываться от жалобы, поданной обвиняемым (подозреваемым). Правопреемник обвиняемого (подозреваемого) может быть допрошен в качестве свидетеля.

---

[1] Уголовно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики от 14.07.2000 // http://continent-online.com/Document/?doc_id=30420280.

Уголовно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики предусматривает процедуру определения правопреемника, перечень обстоятельств, препятствующих получению этого статуса, а также порядок наделения лица этим уголовно-процессуальным статусом.

Введение в уголовный процесс Российской Федерации участника уголовного судопроизводства — «правопреемник обвиняемого» — позволит избежать неопределенности с кругом лиц, вступающих в процесс после смерти обвиняемого (подозреваемого, подсудимого).

Право на судебную защиту нарушенных прав и законных интересов как самого умершего подозреваемого (обвиняемого), так и его близких родственников и других заинтересованных лиц обусловлено не только формальным признанием лица тем или иным участником производства по уголовному делу, но и наличием определенных сущностных признаков, характеризующих его фактическое положение [Айвар, Трунов 2011: 107—111].

Исходя из вышеизложенного, следует констатировать, что отсутствие в уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации правовой регламентации последствий смерти обвиняемого (подозреваемого, подсудимого) является серьезным пробелом, для устранения которого требуются серьезные теоретические исследования, в основу которых должна быть положена исследуемая правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации.

Литература

Айвар Л.К. Мертвые подозреваемые не замолчат / Л.К. Айвар, И.Л. Трунов // Вестник Российской Академии естественных наук.— 2011/3.— С. 107—111.

Носов Д.В. Правопреемство (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук / Д.В. Носов.— М., 2011.— С. 149.

Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов.— М., 1988.— С. 471.

Хитрова О.В. Производство по уголовному делу в целях реабилитации умершего подозреваемого или обвиняемого: проблемы правового регулирования / О.В. Хитрова // Труды Академии управления МВД России.— 2015.— № 4.— С. 39.

Гатауллин Анас Газизович, *профессор Казанского федерального университета, заместитель Председателя Конституционного суда Республики Татарстан в отставке, доктор юридических наук*

В статье анализируется возможность осуществления судебными органами конституционного контроля своей деятельности в рамках действия принципа единства судебной системы. Выявляются отличительные особенности конституционных и уставных судов в Российской Федерации, отмечается двойственная природа Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. В результате исследования автор приходит к выводу о том, что указанные органы образуют разные подсистемы в единой судебной системе и в целях обеспечения конституционных ценностей нуждаются в дальнейшем реформировании.

Ключевые слова: конституционный контроль, принцип единства, конституционные (уставные) суды, система, взаимоотношения, судебная система.

Основной гарантией реализации конституционных принципов, например принципов народовластия, правового государства, защиты прав и свобод, является наличие судебной власти.

В соответствии с положениями части 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации право на судебную защиту реализуется через различные виды судопроизводства, включая конституционное. Об этом отмечается в статьях Всеобщей декларации прав человека, в частности, в части 1 статьи 8 закреплено право каждого человека на обращение к компетентным национальным судам в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией и законом.

В этой связи можно сделать вывод, что под защитой государства находятся не только основные (конституционные), но и остальные права и свободы, которые, к примеру, установлены текущими законами и подзаконными актами. Таким образом, вид судопроизводства, в рамках которого будет осуществлена защита нарушенного права, будет определяться характером данного права — конституционного или иного.

Конституция Российской Федерации провозглашает принцип единства судебной системы. Это вовсе не исключает построение судебной системы с организационным делением на суды, осуществляющие различные виды судопроизводства, предусмотренные Основным Законом страны. Рассматриваемый принцип также не означает и наличие единого высшего судебного органа. В этой связи представляется, что единство должно быть обеспечено четким разграничением компетенции между существующими судами.

В настоящее время в Российской Федерации действует двухуровневая судебная система (федеральные суды и суды субъектов Федерации), в рамках которой функционируют суды общей юрисдикции, арбитражные суды, Конституционный Суд Российской Федерации и аналогичные суды в 16 регионах. Последних объединяет то, что они являются институтами, которые обеспечивают конституционную законность в Российской Федерации.

Принцип федерализма с децентрализованным характером лежит в основе взаимоотношений конституционных (уставных) судов друг с другом. Автономность указанных судебных органов, предполагающая отсутствие процессуальных взаимоотношений, вовсе не означает, что Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации не руководствуются принципом единства осуществления судебной власти. Однородная правовая природа, связанность решений рассматриваемых судов общим конституционным пространством, едиными конституционными ценностями свидетельствуют о единстве их деятельности. К примеру, достижение баланса между публично-правовыми и частно-правовыми интересами, обеспечение и реализация высших конституционных ценностей лежат в основе принятия ими любого решения.

В то же время подобные правовые связи между органами конституционной юстиции подводят отдельных ученых и практиков к мысли о существовании иерархических взаимоотношений между ними. При этом ими полностью игнорируется то обстоятельство, что подобное явление в виде укрепления вертикали органов конституционного контроля может привести к чрезмерной централизации судебной власти в целом и централизации федеральных и региональных правовых систем.

В связи с этим говорить о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации только как об организационном элементе государственной власти конкретного региона будет неверным. В то же время невозможно и противопоставить федеральный и региональный конституционный контроль, говоря о полной самостоятельности и независимости конституционных (уставных) судов.

Закрепление в федеральном законодательстве права регионов на со-

здание конституционных (уставных) судов впервые повлекло за собой возможность размежевания судебной ветви власти по вертикали. Примечательно, что в положениях Конституции Российской Федерации, провозглашающих наличие единой федеральной судебной системы, предусмотрено также наличие и функционирование судов, действующих в субъектах Российской Федерации, но не в качестве самостоятельных судебных систем региона.

Таким образом, создание конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации предусматривалось в качестве составного звена единой судебной системы Российской Федерации.

Анализ положений законодательства Российской Федерации позволяет выявить лишь наличие организационной обособленности органов конституционной юстиции субъектов Российской Федерации, что, в свою очередь, вовсе не исключает возможности формирования в дальнейшем единой системы органов конституционного контроля, тем более зарубежная практика подтверждает возможность существования в органическом единстве федерального и регионального судебного конституционного контроля.

Понятие системы подразумевает собой совокупность составных элементов, построенных на таких принципах, как централизация, иерархия и подчиненность. Сфера конституционного судебного контроля характеризуется отсутствием названных принципов, однако это вовсе не означает, что нельзя говорить о системе конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Ряд авторов в качестве отличительной особенности рассматриваемых судов называют осуществление ими своей деятельности в рамках единого правового поля. При этом, поскольку Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды совместно с системами судов общей юрисдикции и арбитражных судов входят в единую систему судов Российской Федерации, можно говорить о том, что системы отдельных видов судов Российской Федерации являются подсистемами единой судебной системы России.

Исходя из вышеизложенного, можно выявить ряд отличительных особенностей, характерных только для системы конституционных (уставных) судов в Российской Федерации.

Итак, Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации независимо от разделения их компетенции: 1) наделены едиными целями, задачами, основной смысл которых состоит в обеспечении конституционности российского законодательства; 2) свою деятельность осуществляют в рамках единой формы конституционного судопроизводства; 3) основаны на общих принципах организации и деятельности.

Напомним, что единство системы органов судебного конституционного контроля в Российской Федерации предполагает в соответствии с законодательством разделение компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации без права делегирования тех или иных полномочий с федерального уровня на нижестоящий или, наоборот, с регионального на федеральный. Иными словами, единство системы конституционных судов Российской Федерации всех уровней строится на единстве правовой системы России с учетом разграничения подсудности органов судебного конституционного контроля и разделения их полномочий.

Примечательно, что, несмотря на то, что Конституционный Суд Российской Федерации не является по отношению к конституционным (уставным) судам субъектов Федерации вышестоящей судебной инстанцией и они не связаны вертикалью подчиненности, последние в своей деятельности учитывают правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. В качестве примера можно привести постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 21 ноября 2017 года № 76-П, принятое по делу об оспаривании муниципального правового акта, которым был установлен размер платы за содержание жилых помещений для собственников помещений в многоквартирных домах, не принявших решения о выборе способа управления многоквартирным домом. В мотивировочной части решения суд сослался на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации относительно данного вопроса о том, что реализация указанного полномочия органом местного самоуправления обусловлена отсутствием соответствующего волеизъявления собственников помещений в многоквартирном доме.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что решения Конституционного Суда Российской Федерации, принятые по аналогичным делам, предопределяют точку зрения органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации, столкнувшихся со схожей задачей. Напомним, в статье 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» указывается на обязательность решений Конституционного Суда Российской Федерации для всех органов государственной власти и иных субъектов права, включая конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

Отметим, что конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями вышеназванного закона наделены правом направлять запросы в Конституционный Суд Российской Федерации о конституционности закона, подлежащего применению или уже примененного по конкретному делу. В этом также проявляется единство системы.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации представляют один вид судопроизводства, но — различные подсистемы в рамках судебной системы и системы органов государственной власти. Конституционные (уставные) суды субъектов Федерации имеют двойственную природу: во-первых, они являются судами субъекта Российской Федерации в единой судебной системе Российской Федерации; во-вторых, входят в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Среди факторов, определяющих двойственную природу конституционных (уставных) судов, можно назвать: 1) право субъектов Российской Федерации на создание конституционных (уставных) судов; 2) самостоятельное определение субъектами Российской Федерации порядка их организации и деятельности за счет собственных средств бюджета; 3) открытый перечень вопросов, для решения которых могут создаваться конституционные (уставные) суды субъектов Федерации.

Сегодня в Российской Федерации тенденция по активному реформированию государственной власти сохраняется. Не является исключением и судебная система. Расширение полномочий Конституционного Суда Российской Федерации с внесением изменений в статью 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» свидетельствует о том, что государство нуждается в сильной, самостоятельной и независимой судебной власти, в том числе и на уровне регионов, способной отстоять незыблемость конституционных ценностей.

Исходя из вышеизложенного, приходим к выводу об осуществлении органами конституционной юстиции своей деятельности в рамках действия принципа единства судебной системы. В качестве отличительной особенности указанных органов отмечается их двойственная природа. Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации образуют разные подсистемы в единой судебной системе. Представляется, что рассмотренные судебные органы нуждаются в дальнейшем реформировании.

ОБ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

Гилазов Ильгиз Идрисович, *Председатель Верховного суда Республики Татарстан*

В статье рассматриваются вопросы функционирования системы судов общей юрисдикции Республики Татарстан в 2017 году и ставятся задачи на 2018 год. 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.

«Независимая, современная, эффективно работающая судебная система — это неотъемлемое условие развития демократического правового и социального государства, свободного, ответственного и деятельного гражданского общества, сильной экономики и конкурентного делового климата»[1], — отметил Президент России Владимир Владимирович Путин в своем выступлении на праздновании 95-летия со дня основания Верховного Суда Российской Федерации.

Количество обращений в суды в последнее время устойчиво растет, и 2017 год не исключение. Судами республики рассмотрено 865 000 дел и различных материалов, увеличение составило 2 процента. Мировыми судьями рассмотрено 544 000 дел, это 63 процента от общего количества, районными и городскими судами — 273 000 дел, Верховным судом Республики Татарстан — 48 000 дел.

При этом увеличение количества произошло по гражданским делам на 2 процента, по делам об административных правонарушениях — на 9 процентов; снижение по уголовным делам на 4 процента, по административным — на 9 процентов.

Служебная нагрузка увеличилась и составила у мировых судей 276 дел и материалов в месяц на один участок, у судей Верховного суда Республики Татарстан — по 31 делу и снизилась у судей районных судов, которые рассмотрели по 70 дел.

[1] http://www.vsrf.ru/press_center/news/26371/ (сайт Верховного Суда Российской Федерации).

Анализ статистики и динамики основных показателей свидетельствует о следующем.

В области уголовного судопроизводства сохраняется тенденция последних лет. Так, число уголовных дел, рассмотренных первой инстанцией по существу, осталось на том же уровне и составило около 21 000. Количество рассмотренных материалов в порядке судебного контроля снизилось на 7 процентов и составило 85 000.

Качество рассмотрения уголовных дел судами остается на должном и высоком уровне:

в Верховном суде Республики Татарстан — 91 процент;

в районных (городских) судах — 85 процентов;

у мировых судей — 82 процента.

Снизилось на 15 процентов, в сравнении с прошлым годом, количество ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, а также на 21 процент количество ходатайств о продлении срока содержания под стражей, что является положительным фактором. 91 процент ходатайств об избрании меры пресечения в виде домашнего ареста удовлетворен.

Необходимо отметить, что качество рассмотрения уголовных дел в суде во многом определятся качеством предварительного расследования. В прошлом году количество дел, возвращенных в прокуратуру для устранения недостатков, увеличилось на 10 процентов и составило 160 дел. При этом 47 процентов, или почти половина определений районных судов отменены апелляционной инстанцией Верховного суда Республики Татарстан. Судами вынесено 685 частных постановлений по вопросам нарушения закона в стадии дознания и следствия — увеличение составило 2 процента.

В отчетном году к уголовной ответственности привлечено 16 693 лица. Как и в предыдущие годы, 67 процентов преступлений совершено лицами без постоянного источника дохода, 34 процента осужденных имели судимости. Каждое третье преступление совершалось в состоянии алкогольного опьянения. 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 29 процентов. Оправдательные приговоры вынесены в отношении 72 человек.

Относительно судебной практики назначения наказаний аналитические данные свидетельствуют, что основную группу в общем количестве осужденных лиц составляют приговоренные к условным мерам наказания — это 30 процентов от общего числа осужденных. Наказание в виде реального лишения свободы было постановлено в отношении 28

процентов осужденных (по РФ — 29 процентов). Пожизненное лишение свободы в прошедшем году не назначалось.

С участием присяжных заседателей рассмотрено по существу 4 уголовных дела в отношении 15 лиц. Статистика свидетельствует, что наибольшее количество лиц осуждено за совершение корыстных преступлений.

Имеется устойчивая тенденция к существенному увеличению по экологическим преступлениям в 2 раза, заведомо ложному сообщению об акте терроризма — на 28 процентов, мошенничеству — на 15 процентов, изнасилованию — на 14 процентов, преступлениям в сфере экономики — на 11 процентов, незаконным действиям с наркотическими веществами — на 10 процентов, преступлениям против представителей власти — на 7 процентов.

Уменьшилось число дел о хулиганстве на 19 процентов, бандитизме — на 17 процентов, разбое — на 11 процентов, преступлениях экстремистской направленности — на 10 процентов, неправомерном завладении транспортным средством без цели хищения — на 8 процентов. Кроме того, необходимо сказать о снижении количества преступлений, связанных с дачей взятки в 5 раз, с получением взятки — на 7 процентов.

Всего за преступления коррупционной направленности в 2017 году осуждено 67 должностных лиц, снижение составило 50 процентов.

В 2018 году предполагается введение в действие законодательства о рассмотрении уголовных дел в районных судах с участием присяжных заседателей. В связи с этим были предприняты меры по проведению учебы и стажировок судей районных судов, подготовлены 2 методических пособия.

В порядке гражданского судопроизводства рассмотрено 400 000 дел и материалов. Как и в прошлые годы, количество удовлетворенных требований, то есть восстановление нарушенных прав сторон, находится на высоком уровне и составляет 95 процентов.

Граждане все чаще выбирают суд как способ защиты своих нарушенных прав и интересов, они верят, что с помощью суда можно отстоять свои права. При этом 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 правосудию, что влечет за собой обоснованные нарекания и обжалование соответствующих судебных определений. Качество таких определений в 2016 году составило 67 процентов, в 2017 — 63 процента, а это 1/3 необоснованных отказов в доступе к правосудию.

Наблюдается значительное увеличение количества гражданских дел

по спорам, связанным с наследованием имущества, на 126 процентов, по некоторым категориям семейных споров — в 2 раза, по искам из договора аренды имущества — на 48 процентов.

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, заметим, что их содержание усложняется. Предъявляемые гражданами требования в большинстве случаев имеют комплексный характер, связанный как с частным интересом, так и вопросами, носящими публично-правовой характер.

В целях привлечения внимания общества к вопросам экологии и защиты окружающей среды 2017 год в нашей республике был объявлен Годом экологии и общественных пространств. Поэтому пристальное внимание и общественный резонанс приобретали споры, связанные с нарушением минимально допустимых расстояний опасных производственных объектов (газопроводов и трубопроводов).

Кроме того, в ушедшем году суды республики обращали особое внимание на случаи инициирования судебных споров в целях незаконного так называемого «обналичивания» денежных средств. В судебной практике встречались случаи предъявления исков о взыскании денежных средств по безденежным договорам займа либо о взыскании фиктивной задолженности по заработной плате.

Подобные действия могут привести не только к обналичиванию денежных средств, но и последующему финансированию противоправных действий. В целях противодействия подобным попыткам Верховным судом республики было подготовлено и разослано в суды соответствующее информационное письмо. Еще раз обращаем внимание на необходимость привлечения к участию в деле Росфинмониторинга в случае наличия в действиях сторон признаков недобросовестного инициирования спора.

К сожалению, приходится отметить, что в отчетном периоде в судах республики были дела, рассмотренные с превышением установленного срока.

Свыше одного года в производстве судов находилось 105 гражданских дел. Самое большое их количество было в Зеленодольском районе — 16 дел, Лаишевском районе — 14, Ново-Савиновском районе — 12, Приволжском районе — 11.

При этом нарушение сроков не всегда связано с большой нагрузкой, поскольку в не менее загруженных судах ситуация с соблюдением сроков отличается.

Так, в одном из крупных и практикообразующих судов республи-

ки — Набережночелнинском суде имелось всего 2 дела, а в Альметьевском и Нижнекамском судах вообще не было дел, рассмотрение которых длилось свыше одного года.

По делам об административных правонарушениях имеет место увеличение числа рассмотренных дел по всем инстанциям. В среднем увеличение произошло на 10 процентов.

По-прежнему наибольшее количество административных дел связано с нарушениями в области общественного порядка и общественной безопасности — 37 процентов, дорожного движения — 16 процентов, финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг — 11 процентов, охраны собственности — около 7 процентов.

Увеличилось число дел, связанных с незаконным оборотом и потреблением наркотических средств, на 31 процент, мелким хищением — на 24 процента, осуществлением предпринимательской деятельности без лицензии — на 22 процента, появлением в общественных местах в состоянии опьянения — на 19 процентов, с несоблюдением ограничений, устанавливаемых при административном надзоре, — на 10 процентов.

Проведенный анализ практики рассмотрения дел об административных правонарушениях показывает, что судьи республики справляются с задачами, поставленными законом и правовой действительностью, и поддерживают качество работы на необходимом уровне. Однако имеют место случаи «поверхностного», «несерьезного» отношения к административно-деликтным вопросам и правам участников юрисдикционного процесса. Несмотря на особую публичную значимость контроля и организации миграции, судьи должным образом не уделяют внимания делам, связанным с миграционными правонарушениями. И ведь именно данная группа дел чаще всего сопряжена с вторжением в личную жизнь человека, существенно затрагивает его права и законные интересы и потому нередко становится предметом рассмотрения Европейского Суда по правам человека. В прошлом году произошло снижение на 12 процентов числа иностранных граждан за нарушения миграционного законодательства. При этом дополнительное наказание в виде административного выдворения было назначено в 63 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 2 процента.

Однако, имеет место увеличение в 3 раза правонарушений, связанных с выездом на встречную полосу движения, а это повод принимать должные меры для выявления очагов и их устранения, так как данное правонарушение приводит к наиболее тяжким последствиям.

Подвергнуто наказанию 188 600 лиц, увеличение на 6 процентов, из

них к 31 000 применен арест, то есть к каждому шестому совершившему административное правонарушение.

В 2017 году общая сумма наложенных судами административных штрафов составила почти 1,3 млрд. рублей.

При этом следует отметить, что количество дел, связанных с неуплатой штрафа, снизилось незначительно и составило 54 000, что составляет 1/3 от общего количества привлеченных к административной ответственности. 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 Российской Федерации, регламентирующего порядок рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, по всем инстанциям рассмотрено 102 тысячи дел, из них мировыми судьями — 90 000, районными (городскими) судами — 12 000.

В Верховный суд Республики Татарстан поступило 1126 административных исковых заявления, из них окончено производством 805 дел. Произошло увеличение на 24 процента.

С требованиями об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объекта недвижимости поступило 986 заявлений, рассмотрение которых представляло большую сложность и в связи с новизной этой категории дел, и в связи с экономической составляющей.

Поступило 32 заявления в связи с нарушением права на судопроизводство в разумный срок и одно заявление по делам о защите избирательных прав.

В 2017 году Верховный суд республики активно занимался аналитической работой. Нами проведено 147 обобщений. Актуальными являлись в уголовной коллегии изучение практики освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа; в гражданской — изучение практики применения судами норм Гражданского процессуального кодекса об обеспечении иска; в административной — изучение практики рассмотрения дел об оспаривании кадастровой стоимости объектов недвижимости.

Проводили семинары по вопросам рассмотрения судьями республики семейных, жилищных, трудовых, кредитных и других споров; по введению института суда присяжных заседателей в районных судах; по защите избирательных прав.

Теперь остановимся на стратегических направлениях нашей работы. Основной задачей судебной деятельности является качественное и свое-

временное рассмотрение дел. Судебное постановление должно быть законным и обоснованным.

Безусловно, на высоком уровне должна быть и культура судопроизводства. Как сказал Владимир Владимирович Путин в своем выступлении: «Современный судья — он просто обязан быть профессионалом, неукоснительно соблюдать закон, быть примером личной порядочности и независимости, и, конечно, он должен обладать высокой правовой культурой, уважать участников судопроизводства, такому судье будут доверять люди, а его работа, безукоризненное ведение процесса послужат повышению авторитета судебной власти в обществе»[1].

Полагаем, что каждый из нас своей деятельностью формирует у граждан представление о судебной власти. Однако, о недостаточном профессиональном и культурном уровне отдельных наших работников свидетельствуют жалобы непроцессуального характера.

В сравнении с 2016 годом число подобного рода обращений снизилось на 28 процентов, и это положительная динамика.

Основная часть таких обращений связана с несогласием с вынесенными судебными актами. Положительным моментом является снижение числа жалоб консультативно-справочного характера, на процессуальные нарушения, на злоупотребление и коррупцию в судах, на работников аппаратов судов, на действия и поведение судьи.

Вместе с тем вызывает обеспокоенность рост жалоб на работу сайтов судов, на длительное рассмотрение дел в судах, волокиту.

Важным вектором развития судебной системы являются внедрение и использование информационных технологий. Электронное правосудие призвано обеспечить повышение качества отправления правосудия для ускорения судебного разбирательства, улучшения общего качества обслуживания и повышения прозрачности правоприменительной деятельности. Некоторые элементы электронного правосудия уже функционируют в судах общей юрисдикции.

Судебные акты, предусмотренные законом, публикуются в сети Интернет для общего доступа. С целью оперативного извещения участников процесса 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 Татарстан в 2017 году посетили 530 тысяч человек.

---

[1] http://www.vsrf.ru/press_center/mass_media/26389/ (сайт Верховного Суда Российской Федерации).

Одним из основных направлений нашей деятельности является 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 некоторые председатели 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 24 000 дел и нагрузка составила 2 300 дел в месяц. Цифры очень большие! В таких случаях логично может возникнуть вопрос о качестве.

За прошлый год благодаря поддержке руководства республики сделано очень многое для мировой юстиции: на 12 судебных участках мировых судей проведен ремонт, отвечающий современным требованиям. В новые помещения переехали мировые судьи Казани, Зеленодольска, Лениногорска и Камского Устья. Начаты ремонтные работы в здании для мировых судей Кировского района Казани. В Лениногорске построили один из самых современных в республике Домов правосудия. Заканчивается строительство нового здания Нижнекамского суда, в стадии строительства здания Набережночелнинского, Тукаевского и Чистопольского судов, на реконструкции здание Зеленодольского суда.

Не менее важными являются вопросы подбора кадров судебной системы. Штатная численность федеральных и мировых судей республики составила 702 единицы. Общее количество работников аппаратов судов и мировых судей составляет 1 948 человек.

В 2017 году проделана большая кадровая работа, связанная с подбором и назначением судей. Так, в 2017 году назначены 17 судей Верховного суда Республики Татарстан, 4 председателя, 4 заместителя, 28 судей районных судов. Избрано 28 мировых судей. Итого — 81 судья республики. Таким образом, состав судей обновился на 10 процентов.

Следует отметить, что треть судей районных судов в возрасте от 41 года до 50 лет имеют стаж работы свыше 10 лет. Основная часть мировых судей в возрасте от 31 до 50 лет со стажем в основном до 10 лет. 54 процента судейского корпуса республики составляют женщины, 46 процентов — мужчины.

При этом необходимо обратить внимание на вопросы, возникающие с назначением на судейские должности. По республике за 2017 год было отклонено 19 кандидатов, из них 2 в Верховный суд Республики Татарстан и 17 в районные суды. Причины отказов разные, есть соответствующие проблемы, над которыми надо работать при подборе кадров.

На прошедшем пленарном заседании Совета судей России предсе-

датель Совета при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека Михаил Федотов высказал предложение в поддержку кандидатов: «Порой мы вынуждены отказывать очень достойным претендентам только из-за того, что они не указали в своих декларациях доход от проданных старых «Жигулей», это несправедливо, и нужно дать кандидатам в судьи шанс исправить свои ошибки»[1].

Для судей республики прошедший 2017 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 активно участвует в общественной жизни коллектива. В 2017 году проведено большое количество интеллектуальных, спортивных и иных мероприятий, в которых мы непосредственно принимали участие. Это:

— турниры по лыжным гонкам, шахматам, настольному теннису, хоккею с шайбой, мини-футболу;

— спортивные события «Казанский марафон», «Кросс нации»;

— спартакиада государственных служащих,

— 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 2017 году регулярно издавались газета «Суд да Дело в Татарстане» и журнал «Правосудие в Татарстане». При участии судей республики на канале ТНВ было подготовлено 11 серий фильма из цикла «Черное озеро», где рассказывалось о наиболее резонансных преступлениях и назначенных по ним судом заслуженных наказаниях.

На сегодняшний день судебная власть — значимый институт государственной власти, целью которого является защита нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

Прошедший 2017 год был для судебной системы стабильным — это самый главный фактор, позволяющий укреплять позиции и повышать эффективность отправления правосудия. Надеемся, что так будет и дальше.

Текущий год ознаменован для нас рядом важных событий: выборы

---

[1] http://www.vsrf.ru/press_center/mass_media/26389/ (сайт Верховного Суда Российской Федерации).

Президента страны; создание окружных апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции; введение суда присяжных заседателей на уровне районных и городских судов; развитие электронного правосудия; модернизация судебной системы; законодательные поправки, регулирующие процессуальные и организационные формы самой судебной деятельности.

Литература

Верховный Суд Российской Федерации // URL: http://www.vsrf.ru/press_center/news/26371.

Верховный Суд Российской Федерации // URL: http://www.vsrf.ru/press_center/mass_media/26389.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В РОССИИ

Гусева Любовь Акимовна, *заведующий кафедрой Академии социального образования, судья Конституционного суда Республики Татарстан в отставке, кандидат политических наук;*

Яхина Зульфия Шамильевна, *проректор по образовательной деятельности Академии социального образования, кандидат психологических наук;*

Чемерисова Елена Юрьевна, *доцент Академии социального образования, кандидат юридических наук*

В статье рассматриваются конституционные основы защиты прав граждан в сфере образовательных правоотношений в России, развития образовательного права и образовательного законодательства, нормативно-правового регулирования образовательной деятельности в России на современном этапе, материалы судебной практики по защите прав граждан в сфере образования.

Ключевые слова: право, образовательное право, образовательное законодательство, образовательные правоотношения, граждане, их защита в сфере образования.

Социально-экономические и политические процессы, происходящие в России, оказали и продолжают оказывать существенное влияние на российское образование. Адаптации российского образования к принципиально новым условиям жизни способствовало разработанное и принятое за последние десять лет законодательство об образовании. За это время появилось множество образовательных учреждений, развился негосударственный сектор, утвердилась автономия высших учебных заведений, сформировались функционирующие государственно-общественные формы управления.

Согласно статье 43 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на образование, гражданам гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, на конкурсной бесплатной основе они также могут получить высшее образование.

В настоящее время в России активно развивается образовательная

политика России — ее общие принципы определены в Федеральном законе от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Официальная позиция государства по данному вопросу изложена в постановлении Правительства Российской Федерации от 23 мая 2015 года № 497 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2016—2020 годы». Целью программы является обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и экономики; повышение эффективности реализации молодежной политики в интересах инновационного социально ориентированного развития страны.

Основными задачами программы выступают: создание современной системы оценки качества образования на основе принципов открытости, объективности, прозрачности, общественно-профессионального участия; обеспечение эффективной системы по социализации и самореализации молодежи, развитию потенциала молодежи; модернизация образовательных программ в системах дошкольного, общего и дополнительного образования детей, направленных на достижение современного качества учебных результатов и результатов социализации; развитие инфраструктуры и организационно-экономических механизмов, обеспечивающих равную доступность услуг дошкольного, общего, дополнительного образования детей; формирование гибкой, подотчетной обществу системы непрерывного образования, развивающей человеческий потенциал, обеспечивающей текущие и перспективные потребности социально-экономического развития Российской Федерации.

Разнообразные общественные отношения и деятельность в сфере образования подлежат нормативно-правовому регулированию. Многочисленные акты различной юридической силы составляют законодательство об образовании и правовую базу, на которой образовательные организации строят свою деятельность для достижения поставленных целей.

Нормы образовательного законодательства должны вносить «ясность и стабильность» в правовые отношения между всеми участниками образовательных отношений, создавать правовые гарантии реализации права личности на образование. Именно нормативные правовые акты отражают государственную политику в области образования, закрепляют основные задачи и принципы функционирования отрасли, структуру системы, совокупность специальных органов, осуществляющих функции управления в сфере образования, права и обязанности участников образовательного процесса, механизмы защиты их статуса.

Всего за последнее десятилетие в России принято было более 40 федеральных законов, так или иначе касающихся правового регулирова-

ния отношений в сфере образования. В Общеправовой классификатор отраслей законодательства в Российской Федерации в качестве самостоятельной рубрики было включено «Законодательство об образовании», ставится вопрос о разработке Образовательного кодекса Российской Федерации. В связи с этим на сегодняшний день можно говорить о формировании образовательного права.

Образование, провозглашенное государством приоритетной областью, влияет на обслуживающие эту область трудовые, финансовые, управленческие, пенсионные и иные отношения, во многом определяя содержание регулирующих их правовых норм. Образовательные правоотношения урегулированы правовыми нормами, обслуживающими основные образовательные правоотношения, исходя из провозглашенной в законе приоритетности сферы образования для государства и общества [Шкатулла 2015: 212].

Вместе с тем гражданин, чье право на образование нарушено, имеет право на защиту от государства. В соответствии со статьей 33 Конституции Российской Федерации он может прибегнуть к помощи административных и судебных органов, органов прокуратуры, а также Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Авторы, исследуя материалы судебной практики, пришли к выводу о том, что граждане активно пользуются своим конституционным правом на судебную защиту, обжалуя в суды решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц в соответствии с частью 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации, повлекшие за собой нарушение их прав, свобод и законных интересов в сфере образования. А Закон Российской Федерации от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» регулировал порядок обращения в суд.

Так, граждане видят причину нарушения своих образовательных прав в несовершенстве законодательства в области образования и обращаются в суды не за защитой конкретного права, а с просьбой о проверке конституционности законодательных норм, а также об отмене норм подзаконных актов. Из практики Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации известны случаи обращения граждан с заявлениями о проверке конституционности тех или иных положений законодательства в области образования.

Так, например, еще в 1996 году в Конституционный Суд Российской Федерации поступило обращение с просьбой о проверке конституционности пункта 3 статьи 5 Закона Российской Федерации от 14.07.1992 № 3266-1 «Об образовании». Заявитель

полагал, что установленная этой нормой гарантированность бесплатного получения только первого высшего образования противоречит части 3 статьи 43 и части 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 22.05.1996 об отказе в принятии к рассмотрению жалобы А.Ю. Цицулина как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» отметил, что жалоба не отвечает критерию допустимости по смыслу статьи 97 этого закона, так как по существу оспариваемая в ней норма говорит не о конституционном праве на получение высшего образования, а регулирует только вопросы оплаты второго и последующего высшего образования.

Частым поводом для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации или в уставные суды субъектов Федерации является просьба о проверке конституционности законодательных норм, регулирующих право граждан на свободный выбор языка обучения.

Данная проблема была поднята в жалобе С.И. Хапугина, поданной им в Конституционный Суд Российской Федерации в интересах несовершеннолетнего сына.

Заявитель оспаривал конституционность положений законодательства Татарстана, обязывающих учащихся общеобразовательных учреждений с русским языком обучения изучать в большом объеме татарский язык, что, по его мнению, ограничивает возможность углубленного изучения иных предметов учебного плана, а также освоения дисциплин по выбору (факультативно). Тем самым, по утверждению заявителя, граждане России, проживающие в Татарстане, ставятся в неравное положение в реализации права на образование по сравнению с проживающими в других субъектах Федерации, чем нарушаются гарантии права, закрепленные в статье 43 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее частью 2 статьи 6, частью 3 статьи 17, частью 2 статьи 19 и частями 2 и 3 статьи 55.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16.11.2004 № 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части 2 статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного суда Республики Татарстан содержащееся в пункте 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов

Республики Татарстан» (в редакции ч. 2 ст. 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан») и пункте 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» нормативное положение, устанавливающее, что татарский и русский языки как государственные языки Республики Татарстан в общеобразовательных учреждениях и учреждениях начального и среднего профессионального образования изучаются в равных объемах, признано не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе нормативного регулирования оно предполагает, что изучение татарского языка должно осуществляться в соответствии с установленными федеральным законодательством федеральными государственными образовательными стандартами и не препятствовать прохождению итоговой аттестации, выдаче документа о получении основного общего образования и получению образования более высокого уровня.

Постановлением Конституционного суда Республики Татарстан от 23.06.2017 № 74-П по делу о проверке конституционности статьи 11 Закона Республики Татарстан от 8 июля 1992 года № 1560-XII «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан» (в редакции Закона Республики Татарстан от 28 июля 2004 года № 44-ЗРТ) также рассматривается вопрос о государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан, который является, на взгляд авторов, неотъемлемым элементом механизма защиты прав и свобод человека и гражданина и способствует более полному и последовательному обеспечению конституционно-правовых гарантий получения информации на обоих государственных языках Республики Татарстан.

Несмотря на то что нормы федерального законодательства, регламентирующие право граждан на свободный выбор языка обучения, соответствуют международным стандартам и создают надлежащую правовую основу для реализации этого права, императивное звучание этих норм ограничивается реальными возможностями их практического применения. Соответствующие международным стандартам нормы должны получить работающий правовой механизм, который позволил бы обеспечить их реализацию, в том числе избегая ограничения других образовательных прав.

Случаи из практики Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации являются примерами опосредованной защиты образовательных прав граждан при помощи отмены или изменения норм и положений законодательства в области образования, нарушающих или ограничивающих субъективные права граждан.

Законодательство в области образования несовершенно. Правовые нормы, закрепляющие права граждан в сфере образования, а также законодательные положения, устанавливающие обязанность органов государственной власти и образовательных учреждений исполнять требования, установленные законодательством в области образования, не подкрепляются санкциями за их нарушение или невыполнение. Отсутствуют нормы, устанавливающие форму ответственности образовательных учреждений, нарушающих права граждан.

Таким образом, за последнее десятилетие судебная практика по защите права на образование стала нормой, такая статистика свидетельствует о тенденции к увеличению количества таких обращений, что демонстрирует активность граждан в отношении восстановления своих нарушенных прав.

Среди главных проблем образовательного законодательства можно выделить пробелы и противоречия, приводящие к нарушению или ограничению прав граждан на образование. Также существует недостаточная правовая регламентация механизма реализации права на образование, процессуального и дисциплинарного аспектов в образовательной деятельности, не установлены формы ответственности и санкции за нарушение прав участников образовательного процесса.

Несовершенство правового механизма препятствует реализации ряда законодательных норм, соответствующих международным стандартам, и создает ситуацию, в которой осуществление одних прав неизбежно влечет за собой ограничение других. Все это приводит не только к нарушению прав лиц в сфере образования, но и к нарушению права на судебную защиту.

Литература

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).

Конституция Республики Татарстан (принята 6 ноября 1992 г.) (с учетом поправок и изменений № 1665-XII. С изменениями от 29 ноября 1994 г., 30 марта и 8 декабря 1995 г., 27 ноября 1996 г., 26 мая и 21 июля 1999 г., 3 марта, 31 мая и 19 декабря 2000 г., 28 июня 2001 г., 19 апреля 2002 г., 15 сентября 2003 г., 12 марта 2004 г., 14 марта 2005 г., 30 марта, 22 ноября 2010 г., 22 июня 2012 г.).

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ.— 2012.— № 53.— Ч. 1.— Ст. 7598.

Андриченко Л.В. Образовательное законодательство России. Новая

веха развития [Электронный ресурс]: монография / Л.В. Андриченко // Электрон. текстовые данные.— М.: Юриспруденция, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015.— 474 c. // URL: http://www.iprbookshop.ru/48783.html.— ЭБС «IPRbooks».

Джуринский А.Н. История педагогики: Учебное пособие для студентов педвузов / А.Н. Джуринский.— М., 1999.

Шкатулла В.И. Образовательное право России: Учебник для вузов / В.И. Шкатулла.— М.: Юстицинформ, 2015.— 212 с.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ IT-ТЕХНОЛОГИЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Давлетшина Аида Фаридовна, *судья Вахитовского районного суда г. Казани;*

Хисамова Рина Винеровна, *аспирант Международной лаборатории по праву информационных технологий и интеллектуальной собственности НИУ «Высшая школа экономики», старший юрист-аналитик компании «КонсультантПлюс»*

В статье рассматриваются ключевые проблемы применения новых информационных технологий при отправлении правосудия с акцентом на осуществлении конституционного судопроизводства. Выделены основные направления их использования: обеспечение права на доступ к информации о суде, коммуникация между судами и расширение инструментария «электронного правосудия». В качестве фундаментальной правовой проблемы обозначена недопустимость подмены функций судьи внедрением IT-технологий.

Ключевые слова: конституционное судопроизводство, информатизация судебной системы, электронное правосудие, право на доступ к информации о суде.

Информационные технологии сегодня — неотъемлемый атрибут современной действительности, в том числе правовой. Развитие в России информационного общества в направлении, заданном Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 года № 203, предполагает поэтапный переход государственных органов и органов местного самоуправления к использованию инфраструктуры электронного правительства, входящей в информационную инфраструктуру Российской Федерации.

Судебная система, будучи важнейшей частью системы государственного управления, наряду со всеми, так или иначе, попадает под общий курс информатизации[1]. Учитывая, что согласно статье 18 Конституции

[1] В том числе в рамках мероприятий федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013—2020 годы», утв. постановлением Правительства РФ от 27.12.2012 № 1406 (ред. от 14.12.2017) // СПС КонсультантПлюс.

Российской Федерации судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, внедрение IT-технологий в каждый из перечисленных видов судопроизводств имеет свои особенности и, соответственно, свои проблемы. О том, какие именно проблемы правового и практического характера возникают в связи с использованием IT-технологий при осуществлении конституционного судопроизводства, речь и пойдет в настоящей статье[1].

Прежде чем приступить к рассмотрению собственно проблематики информатизации правосудия, осуществляемого посредством конституционного судопроизводства, следует более или менее определиться с базовой терминологией. Принимая во внимание легальную дефиницию информационных технологий, закрепленную в статье 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», предлагается под информационно-коммуникационными технологиями в праве (далее — ИКТ) понимать процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации правового характера и способы осуществления этих процессов и методов, а также передачу такой информации на расстояние по линиям связи с использованием электронных устройств[2]. Применительно к рассматриваемым в настоящей статье проблемам представляется возможным принять в качестве синонимичных понятий «IT-технологии» и «ИКТ» с той только оговоркой, что ИКТ включают в себя не только процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации правового характера и способы осуществления этих процессов и методов, но и их передачу по линиям связи с использованием электронных устройств. Остальные правовые (правосудие, судопроизводство, судебная система) и технические (Интернет, информатизация, электронные ресурсы, сайт) термины используются в их общепринятых значениях.

Возвращаясь к вопросу информатизации судебной системы, нельзя,

---

[1] О проблемах применения информационных технологий в других видах судопроизводства: Решетняк В.И. Применение информационных технологий в административном судопроизводстве / В.И. Решетняк, Е.С. Смагина // Арбитражный и гражданский процесс.— 2016.— № 4.— С. 40—46; Рябцева Е.В. Электронная форма осуществления правосудия: уголовно-процессуальный аспект / Е.В. Рябцева // Администратор суда.— 2017.— № 1.— С. 12—16; Балашов А.Н. Развитие электронных технологий в гражданском судопроизводстве / А.Н. Балашов, Н.Г. Ефремова // Арбитражный и гражданский процесс.— 2016.— № 8.— С. 8—12.

[2] Аналогичное определение предлагает в своей работе и Антонов Я.В. К вопросу о необходимости совершенствования правового регулирования электронной демократии в России / Я.В. Антонов // Государственная власть и местное самоуправление.— 2017.— № 7.— С. 3—7.

прежде всего, не обратить внимания на высокий уровень оптимизма, наполняющий юридическое сообщество в связи с этим. Так, в литературе отмечают, что «информационные технологии становятся фундаментом судебной системы, катализатором радикальных изменений процессуального права и вместе с тем основой правового государства»[1], «внедрение электронного судопроизводства и его элементов является одним из важных факторов преодоления правового нигилизма посредством обеспечения открытого и доступного правосудия, ускорения сроков рассмотрения споров и повышения качества судебных актов»[2] и т.п.

Ни в коем случае мы не хотим сказать, что все это неверно. Напротив, положительного много, но вместе с тем за таким излишне оптимистичным настроем скрывается риск того, что важные проблемы могут остаться незамеченными, а значит и нерешенными. Следует полностью согласиться с замечанием В.Д. Зорькина, озвученным при выступлении на IV Юридическом форуме стран БРИКС (Москва, 30 ноября 2017 года), о том, что можно выделить «две тенденции современного научно-технологического развития, несущие в себе как возможности беспрецедентного прорыва на пути к обеспечению общего блага, так и не менее колоссальные риски и угрозы. Это: 1) интенсивное развитие технологий, позволяющих совершенствовать телесные и интеллектуальные качества человека, и 2) процессы роботизации, автоматизации и информатизации общественного производства, преобразующие важнейшую для человека сферу трудовых отношений. Представители мировых властных элит и научно-технического сообщества обычно высказывают в целом положительные оценки этих тенденций и делают на их основе оптимистические прогнозы. Однако юристам в такого рода вопросах более подобает роль пессимистов»[3]. Разумных пессимистов, если быть точнее.

Для того чтобы построить разговор о проблемах, так или иначе связанных с информационными технологиями в праве, более конструктивно, следует сначала обозначить основные направления использования последних в сфере судебной деятельности. По нашему мнению, сформированному на основании заключения Консультативного совета европейских судей для Комитета Министров Совета Европы № 14 (2011), принятого на 12-м пленарном заседании КСЕС в г. Страсбурге, 7—9 но-

---

[1] *Дивин И.М.* Открытость правосудия и современные информационные технологии / И.М. Дивин // Администратор суда.— 2016.— № 3. С. 9—11.

[2] *Чуча Ч.Ю.* Электронное судопроизводство как фактор снижения конфликтности в российском обществе / Ч.Ю. Чуча, И.В. Сорокина, Е.А. Кулагина // Закон.— 2011.— № 2.— С. 73.

[3] *Зорькин В.Д.* Выступление на IV Юридическом форуме стран БРИКС (Москва, 30 ноября 2017 года) / В.Д. Зорькин // http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/ReportKS2016.aspx.

ября 2011 года, можно выделить 3 основных направления использования ИКТ при отправлении правосудия:

1) обеспечение доступа к информации о суде (то есть взаимодействие по схеме «общество» – «судебная система»);

2) развитие коммуникации между судами как в пределах одной страны, так и разных стран (то есть взаимодействие внутри «судебной системы» как государственной, так и международной);

3) совершение отдельных процессуальных действий — «электронное правосудие» (то есть взаимодействие по схеме «гражданин» — «судебная система»).

Применение IT-технологий в каждом из обозначенных направлений очевидно обладает уникальными особенностями и характеристиками, а значит, позволяет выявить и обозначить некоторые нюансы, включая проблемные.

(1) Обеспечение доступа к информации о суде по существу представляет собой частное проявление более общего права на доступ к информации государственных органов. На сегодняшний день ключевую нормативную роль здесь играет Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 262). Подчеркнем, что в понимании этого закона «информация о деятельности суда» включает в себя максимально широкий круг данных (и информацию, подготовленную судами, и поступившую в суд информацию, и законодательство о судебной системе, судах и правилах судопроизводства, и судебные акты по конкретным делам, а также любые иные акты, регулирующие вопросы деятельности судов).

Поскольку информационные технологии в любом случае оптимизируют процессы поиска, получения, распространения и передачи информации, оправданно ожидать, что ИКТ в указанной части могут также способствовать реальному обеспечению права каждого получить информацию о суде. Консультативный совет европейских судей в своем заключении № 14 (2011) о правосудии и информационных технологиях указывает, что «современные информационные и коммуникационные технологии также являются неоценимым средством для развития роли судов. С использованием IT можно совершенствовать способы, с помощью которых суды сообщают заинтересованным лицам подробную информацию о процедуре в целом. Таким образом, Консультативный совет европейских судей рекомендует, чтобы суды разрабатывали *ориентированные на пользователей* электронные информационные службы»[1]. Анализ нормативных правовых актов, однако, доказывает, что опреде-

[1] Заключение № 14 (2011) Консультативного совета европейских судей «Правосудие и информационные технологии (CCJE(2011)2)». Принято в г. Страсбурге 09.11.2011 // СПС КонсультантПлюс.

ленности в понимании последнего нет. Каковы критерии пользовательской ориентированности электронной информационной системы суда? Положение усугубляется тем, что в силу части 2 статьи 10 Федерального закона № 262-ФЗ порядок создания официальных сайтов, размещения на них информации о деятельности судов, сроки обновления указанной информации с учетом требований федерального закона устанавливаются в пределах своих полномочий Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Судебным департаментом, а в отношении конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации — субъектами Российской Федерации. При таком подходе на практике мы сталкиваемся со множеством официальных сайтов судов, реально получить интересующую информацию из которых очень сложно. К примеру, контекстный поиск оптимизирует процесс получения информации, поскольку позволяет из общего (зачастую далеко не малочисленного) массива данных выделить те, которые наиболее отвечают интересам пользователя. И наоборот, отсутствие контекстного поиска осложняет получение информации, поскольку вынуждает пользователя «открывать» огромнейшее количество ненужных ему документов, сводя на «нет», таким образом, плюсы любой информатизации. На сегодня только официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации более или менее можно считать ориентированным на пользователя: доступна информация о суде, судьях, правовых основах деятельности суда, решениях суда, его заседаниях, подробно изложен порядок обращения в суд, включая возможность подачи документов в электронном виде[1]. В качестве особых плюсов следует отметить систему «фильтрации» и контекстный поиск, в том числе расширенный[2], при работе с массивом судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации — http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx, а также доступность правил работы с системой электронной подачи документов, ссылка на которые представлена на одной странице с личным кабинетом. В целом «дружелюбный интерфейс» — нейтральной цветовой гаммы и отсутствием «излишеств» — позволяет работать с сайтом действительно эффективно и плодотворно.

К сожалению, нельзя сказать ничего подобного об официальных сайтах конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. В большинстве случаев, конечно, на их страницах представлена общая информация о суде, судьях, структуре суда и его документах. Однако все документы представлены отдельными файлами, не собранными в единую «базу данных», контекстный поиск отсутствует, пользователь-

[1] https://petition.ksrf.ru.
[2] http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/extsearch.aspx.

ская «фильтрация» также не предусмотрена. В качестве примеров можно привести официальные сайты конституционных судов республик Адыгея (http://ksra.ru/), Башкортостан (http://www.ks-rb.ru/), Дагестан (http://www.ksrd.ru/), Коми (http://ksrk.rkomi.ru/left/glavnaya/), Северная Осетия—Алания (http://www.ksrso.ru/), Татарстан (http://ks.tatarstan.ru/), уставных судов Калининградской области (http://www.ustavsudklgd.ru/), Свердловской области (http://ustavsud.ur.ru/index.php/).

Заметим, что официальный сайт Уставного суда г. Санкт-Петербурга предоставляет возможность контекстного поиска по названию и номеру акта: http://www.spbustavsud.ru/court/search_act. А вот сайт Конституционного суда Республики Тыва вовсе не представляет информацию о принятых им актах (см. http://ksrtuva.ru/).

При таких условиях следует констатировать, что с практической точки зрения реально существует проблема в обеспечении прав граждан на доступ к информации о конституционном (уставном) суде, которая может быть решена правовыми средствами. В качестве одного из таковых можно рассмотреть потенциальную возможность нормативного закрепления единых требований к сервисам и опциям официальных сайтов судов, обеспечивающих их ориентированность на пользователя.

(2) Совершение отдельных процессуальных действий посредством использования ИКТ — это третье направление их применения, в котором, на наш взгляд, следует выделить наиболее фундаментальную правовую проблему.

Прежде всего, заметим, что само по себе упрощение процессуальных шагов, ведущих к индивидуальному решению по существу спора, с использованием Интернета и IT-технологий и составляет содержание «электронного правосудия». Между тем, коль скоро данное понятие является сравнительно новым для доктрины российского права, обратим внимание на то, что единого понимания данного термина не существует. Некоторые полагают, что «электронное правосудие» — это целый ряд систем, обеспечивающих доступ к информации о деятельности судов, а также систем автоматизации судопроизводства[1]. Другие, в свою очередь, разграничивают понятия «электронное правосудие» и «информатизация судов»[2], третьи предлагают рассматривать «электронное правосудие» в узком и широком смыслах[3], говоря о том, что под элек-

---

[1] *Дивин И.М.* Открытость правосудия и современные информационные технологии / И.М. Дивин // Администратор суда.— 2016.— № 3.— С. 9—11.

[2] *Федосеева Н.Н.* Электронное правосудие в России и в мире / Н.Н. Федосеева, М.А. Чайковская // Администратор суда.— 2011.— № 3.— С. 3.

[3] *Романенкова С.В.* Понятие электронного правосудия, его генезис и внедрение в правоприменительную практику зарубежных стран / С.В. Романенкова // Арбитражный и гражданский процесс.— 2013.— № 4.— С. 29.

тронным правосудием в узком смысле следует понимать закрепленную в законодательстве возможность осуществления процессуальных действий (таких, как подача исковых заявлений, применение систем видеоконференц-связи, извещение участников) с использованием информационных технологий, тогда как электронный документооборот в суде, а также деятельность судов по размещению информации о суде, судебных актов в сети Интернет следует называть «информатизацией судов» или «электронным правосудием в широком смысле».

Не вдаваясь в терминологический аспект проблемы, на наш взгляд, важно обратить внимание на те процессуальные действия, которые могут быть оптимизированы IT-технологиями, а которые нет. В вопросах информатизации суда и расширения инструментария электронного правосудия принципиально важно не упустить из вида то, что «информационные технологии и модернизация судопроизводства не должны нарушать основополагающие принципы права вообще и процессуального права в частности»[1]. Так, во-первых, IT-технологии не должны и не могут подменять судью как участника процесса, а значит ряд процессуальных функций судьи (исследование и оценка доказательств, подготовка мотивированного решения суда и т.д.) в любом случае останется прерогативой судьи. Консультативный совет европейских судей однозначно четко утверждает, что «при применении информационных технологий в европейских судах судебная система не должна лишаться своего «человеческого лица»[2]. Если правосудие воспринимается людьми как машина, без его реальных изначальных функций, оно рискует стать «нечеловечным». Правосудие является и должно оставаться ориентированным на человека, поскольку оно касается живых людей и их споров»[3].

Во-вторых, критично важно сохранение процессуальных гарантий. В том же самом заключении Консультативный совет европейских судей указывает на то, что «современные информационные и коммуникационные технологии не должны ограничивать процессуальные права сторон». Интересно, что, по мнению совета, именно «судьи должны принимать во внимание такие риски, поскольку они ответственны за обеспечение защиты прав сторон»[4]. Данную ситуацию можно проил-

---

[1] *Кудрявцева Е.В.* Внедрение информационных технологий в гражданское судопроизводство / Е.В. Кудрявцева // Закон.— 2011.— № 2.— С. 53—55.

[2] О соотношении символизма и правосудия и рисках, связанных с упразднением ритуалов в судебном процессе, к которому склонны современные демократии, см.: *Garapon A.* Bien juger — Essai sur le rituel judiciaire (Odile Jacob, Paris, 2001), а также список литературы там же.

[3] Заключение № 14 (2011) Консультативного совета европейских судей «Правосудие и информационные технологии (CCJE(2011)2)». Принято в г. Страсбурге 09.11.2011 // СПС КонсультантПлюс.

[4] Там же.

люстрировать правом на состав суда. Удаленное информационное взаимодействие ставит под угрозу существование такого права. Остаются открытыми на сегодняшний день вопросы о том, как и чем можно обеспечить действительное участие в рассмотрении дела только одного судьи и исключить его несанкционированную замену. Примечательно, что эта проблема применительно к конституционному судопроизводству не столь остра, поскольку дела при конституционном судопроизводстве рассматриваются коллегиально.

Подводя некоторые итоги, следует сказать, что внедрение ИКТ в процесс отправления правосудия, в том числе посредством конституционного судопроизводства, бесспорно, влечет за собой массу преимуществ. Это и большая степень транспарентности правосудия, и расширенное обеспечение гласности, открытости суда. Вместе с тем развитие IT не должно быть направлено на подмену судебных органов.

Литература

Заключение № 14 (2011) Консультативного совета европейских судей «Правосудие и информационные технологии (CCJE(2011)2)». Принято в г. Страсбурге 09.11.2011 // СПС КонсультантПлюс.

Антонов Я.В. К вопросу о необходимости совершенствования правового регулирования электронной демократии в России / Я.В. Антонов // Государственная власть и местное самоуправление.— 2017.— № 7.— С. 3—7.

Балашов А.Н. Развитие электронных технологий в гражданском судопроизводстве / А.Н. Балашов, Н.Г. Ефремова // Арбитражный и гражданский процесс.— 2016.— № 8.— С. 8—12.

Дивин И.М. Открытость правосудия и современные информационные технологии / И.М. Дивин // Администратор суда.— 2016.— № 3.— С. 9—11.

Зорькин В.Д. Выступление на IV Юридическом форуме стран БРИКС (Москва, 30 ноября 2017 года) / В.Д. Зорькин // http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/ReportKS2016.aspx (дата обращения: 24.03.2018).

Кудрявцева Е.В. Внедрение информационных технологий в гражданское судопроизводство / Е.В. Кудрявцева // Закон.— 2011.— № 2.— С. 53—55.

Решетняк В.И. Применение информационных технологий в административном судопроизводстве / В.И. Решетняк, Е.С. Смагина // Арбитражный и гражданский процесс.— 2016.— № 4.— С. 40—46.

Романенкова С.В. Понятие электронного правосудия, его генезис и внедрение в правоприменительную практику зарубежных стран /

С.В. Романенкова // Арбитражный и гражданский процесс.— 2013.— № 4.— С. 29.

Рябцева Е.В. Электронная форма осуществления правосудия: уголовно-процессуальный аспект / Е.В. Рябцева // Администратор суда.— 2017.— № 1.— С. 12—16.

Федосеева Н.Н. Электронное правосудие в России и в мире / Н.Н. Федосеева, М.А. Чайковская // Администратор суда.— 2011.— № 3.— С. 3.

Чуча Ч.Ю. Электронное судопроизводство как фактор снижения конфликтности в российском обществе / Ч.Ю. Чуча, И.В. Сорокина, Е.А. Кулагина // Закон.— 2011.— № 2.— С. 73.

ФУНКЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО (УСТАВНОГО) ПРАВОСУДИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ

Демидов Виктор Николаевич, *начальник Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Татарстан, Председатель Конституционного суда Республики Татарстан в отставке, доктор юридических наук*

В статье рассматриваются конституционно-правовые и административно-правовые аспекты деятельности конституционных (уставных) судов в сфере нормативного правового регулирования безопасности, при этом отмечается, что к первой категории относятся дела по толкованию положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, а ко второй — дела об оценке соответствия конституциям (уставам) законодательных и подзаконных норм, относящихся к указанной сфере. Далее в статье по материалам дел административно-правовой категории прослеживается несколько функций, выполняемых конституционным (уставным) правосудием при рассмотрении дел об оценке норм административного и административно-процессуального законодательства, регламентирующих отношения в сфере безопасности. Данные функции выделяются по критерию направленности норм, ставших предметом оценки органа конституционного (уставного) правосудия, — регулируют ли они непосредственно обязательные требования общественной безопасности, направленные на их обеспечение меры административного принуждения или они направлены на административно-правовое противодействие чрезвычайным и иным вредоносным ситуациям техногенного, природного, иного рода. Содержащиеся в статье примеры из практики конституционной (уставной) юстиции показывают практическую востребованность всех вышеуказанных направлений и функций в деятельности конституционных (уставных) судов Российской Федерации.

Ключевые слова: конституционное (уставное) правосудие, обеспечение безопасности, обязательные требования общественной безопасности, меры административного принуждения, административно-правовое предупреждение чрезвычайных ситуаций.

В деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации среди множества отраслевых направлений особое

значение занимает работа, направленная на осуществление конституционного контроля за нормами обеспечения безопасности. При этом правовое содержание деятельности конституционных (уставных) судов в сфере обеспечения исполнения актов нормативного правового регулирования безопасности имеет межотраслевой характер. Конституционные аспекты содержания деятельности конституционных (уставных) судов в сфере обеспечения исполнения актов нормативного правового регулирования безопасности в большей степени проявляются при рассмотрении дел о толковании положений конституции или устава субъекта Российской Федерации, определяющих исходные начала нормативного правового регулирования на территории субъекта Российской Федерации, а также муниципальных образований, входящих в его состав, отдельных видов (сфер) общественной безопасности либо вопросов (направлений) обеспечения общественной безопасности, отнесенных к ведению субъекта Российской Федерации или муниципального образования федеральным законом.

Примером данного направления конституционного (уставного) правосудия в сфере обеспечения безопасности является постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 3 октября 2000 года № 1-П по делу о толковании статей 1 (ч. ч. 1 и 3), 14, 17 (ч. 1), 19 (ч. 2), 22, 39 (ч. 5) Конституции Республики Дагестан. В частности, в указанном постановлении отмечается, что Конституция Республики Дагестан (ст. 19, ч. 2) предусматривает, что права и свободы человека и гражданина не могут быть ограничены иначе как в порядке, установленном Конституцией Республики Дагестан. Системное толкование положений части 3 статьи 55, части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с частью 1 статьи 65 Конституции Республики Дагестан позволили Конституционному Суду Республики Дагестан подчеркнуть верховенство положений Конституции Российской Федерации и федеральных законов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина, и свести свою правовую позицию к тому, что в части 2 статьи 19 Конституция Республики Дагестан под порядком, установленным Конституцией Республики Дагестан и законом, подразумевается прямое действие на территории Республики Дагестан Конституции Российской Федерации и федеральных законов.

Другим примером является постановление Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания от 4 ноября 2003 года № 002-П по делу о толковании статьи 31 Конституции Республики Северная Осетия—Алания по запросу администрации местного самоуправления г. Владикавказа, в котором органам государственной власти и органам местного самоуправления Республики Северная Осетия—Алания предоставляется право дополнительно регламентировать порядок

проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования с учетом местных условий, не вторгаясь при этом в полномочия федеральных органов государственной власти по регулированию прав и свобод граждан, установленных пунктом «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания указанные органы вправе запретить проведение мероприятия, если его цель противоречит Конституции Республики Северная Осетия—Алания либо угрожает общественному порядку и безопасности граждан. Конкретизируя свою правовую позицию, Конституционный Суд Республики Северная Осетия—Алания предоставляет право органам государственной власти и органам местного самоуправления Республики Северная Осетия—Алания установить нормативным правовым актом перечень мест (маршрутов), запрещенных для проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, при условии, что указанный запрет мотивирован и возможен только в конституционно значимых целях: защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, предотвращения массовых беспорядков и террористических актов.

В целом необходимо отметить, что дела о толковании положений конституции или устава субъекта Российской Федерации в области обеспечения общественной безопасности являются в практике регионального конституционного (уставного) правосудия сравнительно немногочисленными.

Административно-правовое содержание конституционных (уставных) судов в сфере обеспечения исполнения актов нормативного правового регулирования безопасности проявляется в оценке соответствия конституциям или уставам субъектов Российской Федерации норм административного и административно-процессуального законодательства, регулирующих отношения в отдельных сферах или по отдельным вопросам (направлениям) обеспечения общественной безопасности. При этом дела об установлении соответствия конституции или уставу субъекта Российской Федерации обязательных требований общественной безопасности в отдельных сферах (видах) или по отдельным вопросам (направлениям) обеспечения общественной безопасности занимают в практике конституционных (уставных) судов по обеспечению безопасности более значительный объем.

Существующие особенности реализации регионального и муниципального нормативного правового регулирования по отдельным вопросам (направлениям) обеспечения общественной безопасности позволяют выделить следующие типичные функции обеспечения общественной

безопасности, которые реализуются конституционным (уставным) судом в рамках установленной компетенции и связаны с оценкой норм административного и административно-процессуального законодательства:

1. Установление соответствия конституции или уставу субъекта Российской Федерации обязательных требований общественной безопасности, закрепленных в соответствии с федеральными законами, регулирующими отдельные виды (сферы) или вопросы (направления) обеспечения общественной безопасности, в законах и иных нормативных правовых актах, принятых субъектом Российской Федерации, а также входящими в его состав муниципальными образованиями.

В качестве примера в практике конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по делам об установлении соответствия конституции или уставу субъекта Российской Федерации обязательных требований общественной безопасности можно выделить итоговые решения, связанные с вопросами обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды.

Например, в сфере обеспечения экологической безопасности принято постановление Конституционного суда Татарстана от 8 декабря 2009 года № 37-П в отношении охранной зоны Волжско-Камского государственного природного заповедника. В этом решении суд, в частности, отметил: «Утверждая Положение об охранной зоне Волжско-Камского государственного природного заповедника, Кабинет Министров Республики Татарстан установил, что хозяйственные работы в охранной зоне Волжско-Камского государственного природного заповедника производятся землепользователями только по согласованию с администрацией Волжско-Камского государственного природного заповедника и Министерством экологии и природных ресурсов Республики Татарстан. Указанное требование Кабинета Министров Республики Татарстан основано на положениях статей 59 и 103 Конституции Республики Татарстан, в соответствии с которыми осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц и наносить ущерба, в частности, здоровью населения; Кабинет Министров Республики Татарстан обеспечивает исполнение на территории Республики Татарстан в том числе федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Исходя из этого нормативное закрепление требования о согласовании проведения хозяйственных работ на территории охранной зоны Волжско-Камского государственного природного заповедника не может рассматриваться как нарушающее права собственников земельных участков, расположенных в указанной зоне». Принятое Конституционным судом Республики Татарстан постановление согласуется с закрепленным в Стратегии национальной безо-

пасности тезисом о том, что в целях противодействия угрозам в области экологической безопасности и рационального природопользования органы государственной власти и органы местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества принимают меры, направленные, в частности, на развитие системы особо охраняемых природных территорий, в том числе морских, сохранение редких и исчезающих видов растений и животных, уникальных природных ландшафтов и живых систем (п. 86).

2. Установление соответствия конституции или уставу субъекта Российской Федерации норм законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, регламентирующих меры административного принуждения в области обеспечения общественной безопасности, в том числе меры административной ответственности, применяемые за нарушение или ненадлежащее исполнение обязательных требований безопасности органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления в пределах полномочий, установленных федеральным законом.

Так, например, Конституционный суд Республики Марий Эл в своем постановлении от 8 апреля 2004 года признал неопределенность статьи 4 Закона Республики Марий Эл «Об административных правонарушениях в Республике Марий Эл», нарушающей конституционный принцип равенства перед законом и судом, закрепленный в статье 19 (п. 1) Конституции Республики Марий Эл. В качестве основных доводов Конституционный суд Республики Марий Эл указал на общий характер данной правовой нормы, так как она охватывала своим составом не только правонарушения, объединенные в одной главе оспоренного закона по родовому объекту, но и правонарушения, предусмотренные в других главах оспоренного Закона, допуская тем самым за совершение одного и того же правонарушения применение мер административного воздействия в рамках одного закона по разным статьям, предусматривающим различные санкции. Кроме того, в судебном решении подчеркивается, что диспозиция оспоренной нормы, имея отсылочный характер, не устанавливает конкретные требования, нарушение или невыполнение которых влечет административную ответственность.

Принимая данное решение, Конституционный суд Республики Марий Эл опирался на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и при этом отметил, что, осуществляя делегированные федеральным законодательством полномочия по установлению административной ответственности, законодатель субъекта Российской Федерации обязан руководствоваться конституционными принципами равенства всех перед законом и судом, а также верховенства зако-

на, а устанавливаемые законодателем меры принудительного характера должны быть соразмерны конституционно закрепленным целям и охраняемым законом интересам, а также характеру совершенного деяния, нормы права должны быть формально определенными, точными, четкими и ясными, не допускающими расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

В практике конституционного (уставного) правосудия по делам об установлении соответствия конституции или уставу субъекта Российской Федерации норм законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, регулирующих меры административной ответственности в области обеспечения общественной безопасности, заслуживает внимания также постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 10 июня 2009 года № 35-П по делу о проверке конституционности статьи 3.8 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях, устанавливающей ответственность за нарушение тишины и покоя граждан в ночное время.

По данному делу в своей правовой позиции Конституционный суд Республики Татарстан обоснованно подчеркнул, что установление административной ответственности за нарушение тишины и покоя граждан, предусмотренной оспариваемой правовой нормой, не отнесено к предметам ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, которые определены исчерпывающим образом в статье 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Кроме того, указанный Кодекс не содержит норму, закрепляющую состав аналогичного административного правонарушения. Следовательно, при отсутствии федеральной нормы, регулирующей те же правоотношения, республиканский законодатель правомочен осуществлять собственное правовое регулирование.

В своем решении Конституционный суд Республики Татарстан в полной мере следовал правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации. При этом следует подчеркнуть, что в практике конституционных (уставных) судов имеют место решения, в которых данная позиция Конституционного Суда Российской Федерации получает дальнейшее развитие. Примером является постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) по делу о проверке конституционности положения статьи 9.10 Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях, предусматривающей административную ответственность за несанкционированный выезд транспортного средства на ледовые переправы рек, озер, водохранилищ, а также на лед, где такие переправы не оборудованы.

В своем решении Конституционный суд Республики Саха (Якутия) обоснованно подчеркивает, что установление административной ответ-

ственности за несанкционированный выезд транспортного средства на ледовые переправы рек, озер, водохранилищ, а также на лед, где такие переправы не оборудованы, не отнесено к предметам ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Кроме того, указанный Кодекс не содержит норму, закрепляющую состав аналогичного административного правонарушения. Соответственно делает вывод, что при отсутствии федеральной нормы, регулирующей те же правоотношения, республиканский законодатель правомочен осуществлять собственное правовое регулирование, и поэтому признает положения статьи 9.10 Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях не противоречащими Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия). При этом в правовой позиции Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) на основании статей 5 и 17 Конституции республики, гарантирующих права граждан на использование природных ресурсов и свободу передвижения, подчеркивается, что установленное соответствие статьи 9.10 Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях Конституции республики не исключает правомочие органов законодательной и исполнительной власти республики в процессе совершенствования правового регулирования рассматриваемых отношений внести в нормативные правовые акты, включая Кодекс Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях, изменения, направленные на уточнение порядка и условий выхода (выезда) на лед в местах, не оборудованных для этих целей, имея в виду установление запрещенного периода совершения указанных действий с учетом природно-климатических особенностей и гидрометеорологических условий в различных районах Республики Саха (Якутия).

3. Установление соответствия конституции или уставу субъекта Российской Федерации норм законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также входящих в его состав муниципальных образований, регулирующих административно-правовые меры по предупреждению, ограничению и нейтрализации чрезвычайных и иных общественно опасных ситуаций техногенного, природного, иного рода, в том числе связанных с публичным взаимодействием граждан.

К примеру, Конституционным судом Республики Татарстан приняты постановления от 23 апреля 2015 года № 62-П и от 1 декабря 2015 года № 65-П, посвященные проверке конституционности отдельных положений 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 постановлении № 62-П Конституционный суд Татарстана отметил, что норма о запрете проведения собраний, митингов, шествий, демонстраций в местах, расположенных ближе 50 метров от зданий, занимаемых органами государственной власти, прокуратуры, консульств, образовательными, медицинскими организациями, и культовых сооружений, исходит из целей обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности и направлена на защиту прав и свобод как лиц, участвующих в публичных мероприятиях, так и лиц, в них не участвующих; при этом отказ в согласовании публичных мероприятий, проведение которых заявлено в местах, расположенных ближе 50 метров от зданий, занимаемых органами государственной власти, прокуратуры, консульств, образовательными, медицинскими организациями, и культовых сооружений, допустим только в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности.

Аналогичным образом в постановлении № 65-П Конституционный суд Республики Татарстан установил, что оспоренное положение предусматривает обязанность уполномоченного органа в случае отказа в согласовании проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры довести до сведения организатора публичного мероприятия не только информацию о наличии данного заключения, но и его содержание, с указанием законодательно установленных случаев, препятствующих проведению публичного мероприятия, послуживших основанием для отказа в согласовании заявленного публичного мероприятия. Тем самым данная норма по своему содержанию и целевому предназначению направлена на защиту прав и свобод как лиц, участвующих в публичных мероприятиях, так и лиц, в них не участвующих, исходит из целей сохранения нормального и бесперебойного функционирования объектов транспортной инфраструктуры и обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности. Кроме того, она согласуется также с общепризнанными принципами и нормами международного права, в том числе закрепленными в Международном пакте о гражданских и политических правах, статья 21 которого, признавая право на мирные собрания, допускает введение обоснованных его ограничений, налагаемых в соответствии с законом и необходимых в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Также заслуживает внимания постановление Уставного Суда Свердловской области от 3 июня 2014 года, в котором был рассмотрен на соответствие Уставу Свердловской области пункт 11.6 Регламента Думы Кушвинского городского округа, определяющий, что в случае чрезвы-

чайной (кризисной) ситуации на территории городского округа, требующей немедленного решения Думы, глава городского округа вправе собрать экстренное заседание Думы в течение суток с оповещением депутатов любым доступным способом. В данном решении органа уставной юстиции было указано, что пункт 1 статьи 5 Устава Кушвинского городского округа воспроизводит положения статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», содержащей вопросы местного значения городского округа, к которым относятся в том числе: участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа; организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории городского округа и другие. При этом полномочия по реализации данных вопросов возлагаются на Администрацию городского округа, а контроль за исполнением органами местного самоуправления и их должностными лицами своих полномочий относится к компетенции Думы Кушвинского городского округа. Тем самым глава городского округа вправе требовать созыва внеочередного заседания Думы городского округа, в том числе и в целях обеспечения надлежащего контроля со стороны Думы городского округа за деятельностью Администрации городского округа по исполнению возложенных на нее обязанностей.

При этом в ряде случаев решения конституционных (уставных) судов по делам об установлении соответствия конституции или уставу субъекта Российской Федерации норм законов, регулирующих административную ответственность, носят комплексный характер, сочетающий в себе сразу несколько из вышеуказанных функций, так как дополняются правовыми позициями о конституционности муниципальных нормативных актов, принимаемых органами местного самоуправления по отдельным вопросам обеспечения общественной безопасности.

Так, в постановлении Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания 27 декабря 2013 года о проверке конституционности статьи 3.2 Закона Республики Северная Осетия—Алания от 1 августа 2003 года № 31-РЗ «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений» сформулирована правовая позиция о допустимости установления определенных требований к носителям информации органами местного самоуправления в целях обеспечения безопасности граждан и сохранения внешнего облика территории.

В постановлении Уставного Суда Свердловской области от 11 фев-

раля 2016 года о проверке конституционности пункта 1 статьи 17 Закона Свердловской области от 14 июня 2005 года № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» выражается правовая позиция данного суда о признании соответствия Уставу Свердловской области пункта 7 Приложения 1 к Решению Екатеринбургской городской Думы от 26 июня 2012 года № 29/61 «Об утверждении Правил благоустройства на территории муниципального образования "город Екатеринбург"», устанавливающего запрет перевозки грунта, мусора, сыпучих строительных материалов, легкой тары, листвы, ветвей деревьев без покрытия брезентом или другим материалом, исключающим загрязнение атмосферного воздуха и дорог.

Таким образом, учитывая межотраслевой характер деятельности конституционных (уставных) судов, к подсудности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения исполнения актов нормативного правового регулирования безопасности можно отнести следующие категории дел, рассматриваемых в порядке конституционного судопроизводства: 1) дела о толковании положений конституции или устава субъекта Российской Федерации в области обеспечения общественной безопасности; 2) дела об установлении соответствия конституции или уставу субъекта Российской Федерации обязательных требований общественной безопасности; 3) дела об установлении соответствия конституции или уставу субъекта Российской Федерации норм законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, регулирующих меры административного принуждения в области обеспечения общественной безопасности; 4) дела об установлении соответствия конституции или уставу субъекта Российской Федерации норм законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, муниципальных образований, регулирующих административно-правовое противодействие чрезвычайным и иным вредоносным ситуациям техногенного, природного, иного рода.

Указанные категории дел и коррелирующие с ними функции обеспечения безопасности, выполняемые конституционными (уставными) судами Российской Федерации, имеют важное значение в общей системе обеспечения безопасности на региональном и местном уровнях и оказываются практически востребованными в деятельности органов конституционной (уставной) юстиции, о чем свидетельствуют приведенные выше примеры их реализации.

РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ ЮСТИЦИЯ: ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Евлоев Ильяс Муслимович, *судья Конституционного Суда Республики Ингушетия*

Статья посвящена вопросу законодательного регулирования деятельности региональных органов конституционной юстиции. Отсутствие единого закона на федеральном уровне приводит к значительному расхождению в регламентации вопросов конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации. Различия проявляются практически во всех вопросах, начиная с порядка формирования конституционных (уставных) судов до организации их деятельности и компетенции. Все это влечет необходимость совершенствования в первую очередь федерального законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: конституционные (уставные) суды, конституционная юстиция, законодательство о конституционных судах.

До настоящего времени такой значимый элемент федерализма, как региональная конституционная юстиция, остается в начальной стадии становления. На федеральном уровне деятельность конституционных (уставных) судов законодательно практически не регулируется. В Конституции России нет норм, касающихся этих органов. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» также весьма скупо освещает данную сферу. Помимо общих положений о том, что конституционные (уставные) суды входят в судебную систему Российской Федерации и относятся к судам субъектов Российской Федерации, и нескольких норм, отсылающих к региональному законодательству, в законе содержится лишь одна статья, которая в самых общих чертах определяет компетенцию конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации[1].

Естественно, подобный правовой вакуум не лучшим образом сказывается на формировании и развитии конституционной юстиции. Регионы вынуждены самостоятельно решать не только вопрос создания суда, но и определять его полномочия, структуру, порядок деятельности и регламентировать прочие организационные моменты. Как следствие, на сегодняшний день деятельность региональных органов конституцион-

[1] СЗ РФ.— 1997.— № 1.— Ст. 1.

ной юстиции практически полностью регулируется региональным законодательством. Все это приводит к достаточно большому разнообразию подходов к конституционной юстиции на местах.

Как правило, правовой статус и компетенция судов закрепляются в региональных конституциях (уставах). В большинстве случаев основные законы содержат отдельную статью, посвященную этому вопросу. В некоторых случаях таких статей может быть больше (конституции республик Саха (Якутия), Адыгея, Карелия)[1]. Детальная регламентация порядка формирования, осуществления полномочий и иных вопросов, относящихся к деятельности органов конституционной юстиции, осуществляется законами субъектов. В республиках Ингушетия, Саха (Якутия), Тыва, Северная Осетия—Алания и Чеченская — это конституционные законы, в остальных регионах — законы.

В конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, где созданы конституционные (уставные) суды, закреплено, что эти органы осуществляют государственную власть либо являются государственными органами соответствующего субъекта. В то же время констатируется, что конституционные (уставные) суды осуществляют судебную власть. То есть законодательно закрепляется двойственная правовая природа органов конституционной юстиции, на которую обращается внимание как в юридической литературе [Гатауллин 2012: 37—39; Куликов 2012: 60—63; Синцов 2013: 11—13], так и в решениях Конституционного Суда Российской Федерации[2].

В целом региональные законы схожи и включают в себя несколько разделов, состоящих из глав (исключение составляют законы республик Бурятия и Карелия, в которых главы не объединены в разделы). Разделы посвящены следующим блокам норм:

— организационные основы деятельности суда, включающие в себя положения о статусе суда, принципах судопроизводства, особенностях статуса судей (в законах Республики Северная Осетия—Алания и Кабардино-Балкарской Республики нормы о статусе судей изложены в отдельном разделе), структуре и организации деятельности суда;

— принципы и правила судопроизводства (в некоторых случаях принципы содержатся в первом разделе, например, в законах Калининградской и Свердловской областей), в том числе порядок обращения в суд, рассмотрения дел и вынесения решений судом;

— особенности судопроизводства по отдельным категориям дел (этот раздел отсутствует в законе Республики Башкортостан);

[1] Здесь и далее: информация о законодательстве субъектов РФ из СПС КонсультантПлюс: Региональное законодательство.

[2] Определение Конституционного Суда РФ от 27.12.2005 № 491-О // Вестник Конституционного Суда РФ.— 2006.— № 2.

— заключительные положения: местопребывание суда, печать, символы, в некоторых случаях — аппарат, официальное издание (Коми, Татарстан, Ингушетия), Секретариат (Башкортостан), полномочия по вопросам внутренней деятельности (Тыва).

Численность судей конституционных судов в большинстве случаев составляет пять человек. В Республике Татарстан суд состоит из шести судей. Самым многочисленным являлся Конституционный Суд Республики Адыгея, в состав которого входило девять судей, однако в 2001 году в законодательство были внесены изменения и число судей сокращено до трех. Вообще, в последние годы заметна тенденция к сокращению судейского состава, что, видимо, объясняется режимом экономии бюджетных средств в условиях кризиса. Так, в 2013—2015 годах число судей конституционных (уставных) судов республик Карелия, Тыва, Бурятия и Калининградской области уменьшено с пяти до трех. В 2015 году законодатель Кабардино-Балкарской Республики сократил число судей Конституционного Суда республики с шести до четырех человек. А в 2016 году с семи до пяти уменьшен численный состав Конституционного суда Республики Саха (Якутия).

Еще больше расхождений обнаруживается при сравнительном анализе компетенции судов разных субъектов. В этом вопросе до сих пор нет единого подхода. В общем виде полномочия конституционных (уставных) судов определены Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», согласно статье 27 которого эти органы создаются для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Таким образом, речь идет о двух основных функциях органов региональной конституционной юстиции: проверке конституционности нормативных актов и толковании основного закона субъекта.

За рамками этих базовых полномочий субъекты самостоятельно определяют юрисдикцию конституционных (уставных) судов. Однако такое понимание указанной нормы закона сложилось не сразу. Некоторые юристы небезосновательно отмечали, что норма содержит исчерпывающий и не подлежащий расширительному толкованию перечень полномочий конституционных (уставных) судов [Гошуляк 1999: 328; Ливеровский 2001: 27]. Этого же подхода придерживалась судебная

практика[1]. Споры были сняты Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2003 года № 103-О «По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации"», в котором Суд отметил, что часть 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» не препятствует закреплению в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации дополнительных, по сравнению с установленным перечнем, полномочий, не вторгающихся в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, других федеральных судов и соответствующих компетенции субъекта Российской Федерации[2]. После принятия данного Определения Верховный Суд России также скорректировал свою практику[3].

Этим и некоторыми другими решениями Конституционного Суда Российской Федерации[4] субъектам России был дан карт-бланш в установлении компетенции региональных конституционных судов. Законодателю субъекта Российской Федерации предоставлено право не только самостоятельно определять полномочия конституционного (уставного) суда и порядок их осуществления, но и право менять эти полномочия и правила[5]. Как следствие, на сегодняшний день сложилась достаточно пестрая картина в разрезе по субъектам. Если одни регионы придерживаются того минимума полномочий, который закреплен в федеральном законе, то другие максимально расширяют перечень вопросов, отнесенных к юрисдикции конституционных (уставных) судов.

Так, в большинстве субъектов органы конституционной юстиции наделены полномочиями по проверке конституционности договоров. Законодатели девяти субъектов Российской Федерации предоставили судам право рассматривать споры о компетенции. Законы Чеченской Республики и Республики Адыгея допускают разрешение дел о конституционности проектов нормативных правовых актов или вопросов, выносимых на референдум. Правом проверки конституционности вопросов, выносимых на референдум, был наделен и Уставный суд Калининградской области, однако в результате изменения закона в 2015 году был ли-

[1] Определения Верховного Суда РФ от 29.03.2001 № 12-Г01-3, от 21.02.2003 № 49-Г03-6 // Документы опубликованы не были. СПС КонсультантПлюс.

[2] Вестник Конституционного Суда РФ.— 2003.— № 4.

[3] Определение Президиума Верховного Суда РФ от 21.07.2004 № 86пв03 // Бюллетень Верховного Суда РФ.— 2005.— № 2.

[4] См., например: определения от 7 февраля 2003 года № 46-О, от 27 декабря 2005 года № 522-О // Документы опубликованы не были. СПС КонсультантПлюс.

[5] Определение Конституционного Суда РФ от 02.02.2006 № 20-О // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.

шен этого полномочия. Конституционные суды Республики Татарстан и Чеченской Республики вправе проверять конституционность действий и решений глав регионов. Конституционному суду Республики Саха (Якутия) предоставлено полномочие по проверке конституционности актов правоприменительной практики органов исполнительной власти республики, то есть фактически — ненормативных актов [подробнее о полномочиях судов: Евлоев 2017: 206—213].

Как видно из этого, далеко не исчерпывающего, перечня исключений из общего правила, разброс подходов к определению юрисдикции региональных конституционных судов очень широк, что вызывает обоснованные упреки в нарушении равенства прав граждан России в зависимости от региона проживания. В связи с этим сохраняет актуальность вопрос принятия федерального закона о конституционных (уставных) судах, который определил бы некие общие правила игры, единые принципы организации, функционирования и объема полномочий этих судов.

Кроме того, необходима координация усилий региональных органов как в совершенствовании законодательства субъектов Российской Федерации о конституционных судах, так и в организации методического обеспечения. Сколь-нибудь ощутимая координация этой деятельности отсутствует. В рамках взаимодействия в редких случаях практикуется обмен опытом при внесении изменений в законы. В частности, при подготовке законопроектов о внесении поправок в Конституцию Республики Ингушетия в части полномочий Конституционного Суда республики и соответствующих изменений в Закон Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» проекты были направлены для оценки в конституционные (уставные) суды других регионов. Инициатору поступило немало обоснованных предложений, которые были учтены в итоговом проекте, внесенном в законодательный орган для рассмотрения.

Также немаловажную роль в обмене опытом играют выпускаемые Аппаратом по обеспечению деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации дайджесты актов конституционного правосудия субъектов Российской Федерации.

Однако такие разрозненные элементы взаимодействия не могут заменить полноценной координации. Изредка проводимые заседания Консультативного Совета председателей конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации также недостаточно эффективны в достижении указанной цели. Как недостаточен и обмен информацией в соответствии с заключаемыми судами двусторонними договорами, который не носит системного характера. Для достижения максимального эффекта в этом вопросе было бы целесообразно возложить функции

по организации взаимодействия региональных судов и методическому обеспечению на Аппарат Конституционного Суда России.

Перечисленные недостатки правового регулирования требуют решения вопроса об обеспечении определенной системности в этой сфере путем принятия рамочного федерального закона об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, о чем многократно говорилось в юридической литературе [Кокотов 2001: 3—8, Кряжков 2007: 156—162 и др.]. Однако такой шаг до настоящего времени не предпринят.

Законодательным органом Республики Северная Осетия—Алания был разработан и 8 мая 2014 года внесен в Государственную Думу законопроект «О конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации». Однако разработчики проекта во многом воспроизвели положения, уже закрепленные в законах «О судебной системе Российской Федерации» и «О статусе судей в Российской Федерации», без существенного развития института. Это позволило Правительству Российской Федерации и Комитету Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству сделать вывод, что законопроект не имеет самостоятельного предмета правового регулирования, в результате чего 10 апреля 2015 года он был отклонен в первом чтении[1]. Тем не менее вряд ли стоит это решение воспринимать как окончательный вердикт в вопросе о развитии региональной конституционной юстиции, скорее, данный проект следует считать пробным шаром, за которым должны последовать другие варианты, более проработанные и приемлемые.

Литература

Гатауллин А.Г. Конституционное правосудие: старые проблемы и новые тенденции / А.Г. Гатауллин // Конституционное и муниципальное право.— 2012.— № 7.— С. 37—39.

Гошуляк В.В. Конституционное и уставное законодательство субъектов Российской Федерации / В.В. Гошуляк.— М., 1999.— С. 328.

Евлоев И.М. Некоторые аспекты определения полномочий региональных конституционных судов / И.М. Евлоев // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах: коллективная монография / Под ред. А.А. Ларичева.— Петрозаводск: Карельский филиал РАНХиГС, 2017.— С. 206—213.

[1] Заключения на законопроект // Официальный сайт Государственной Думы [электронный ресурс] // URL: http://sozd.parlament.gov.ru/bill/516143-6 (дата обращения: 02.04.2018).

Кокотов А.Н. Законодательство о конституционном (уставном) правосудии в субъектах Федерации: вопросы совершенствования / А.Н. Кокотов // Российский юридический журнал.— 2001.— № 4.— С. 3—8.

Кряжков В.А. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития / В.А. Кряжков // Сравнительное конституционное обозрение.— 2007.— № 3.— С. 156—162.

Куликов А.В. Какая нужна конституционная (уставная) юстиция? (Ответ профессору С.А. Авакьяну на статью «Юбилей Конституционного Суда Российской Федерации: некоторые итоги и размышления») / А.В. Куликов, А.А. Городилов // Конституционное и муниципальное право.— 2012.— № 11.— С. 60—63.

Ливеровский А.А. Правовые проблемы регулирования создания и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / А.А. Ливеровский // Ученые записки.— СПб.— 2001.— Вып. 7.— С. 27.

Синцов Г.В. Учреждение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации как дополнительная институциональная гарантия защиты прав и свобод человека и гражданина / Г.В. Синцов // Государственная власть и местное самоуправление.— 2013.— № 12.— С. 11—13.

РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ ЮСТИЦИЯ КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-СТРУКТУРНЫЙ ЭЛЕМЕНТ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФАКТОР РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ЕЕ СУБЪЕКТОВ

Ким-Кимэн Александр Николаевич, *Председатель Конституционного суда Республики Саха (Якутия), доктор юридических наук;*

Мироновский Олег Борисович, *руководитель секретариата Конституционного суда Республики Саха (Якутия), кандидат юридических наук*

В статье исследуются генезис региональной конституционной юстиции, теоретические и практические проблемы организации и деятельности судебных органов конституционного контроля субъектов Российской Федерации. Обосновывается концепция существования прямой взаимосвязи между общенациональным государственным устройством в форме федеративной организации государственной власти и объективной потребностью создания и функционирования органов регионального судебного конституционного контроля, обеспечивающего рационализацию и гармонизацию федеративных отношений. Формулируется вывод о том, что необходимость учреждения конституционной юстиции субъектов Российской Федерации обоснована процессом реализации принципов федерализма и конституционно-законодательного развития демократической и правовой российской государственности. Раскрывается правовая природа региональных органов конституционного правосудия, роль и значение их функционирования для существования конституционной законности и эффективной защиты прав и свобод человека и гражданина. Рассматриваются нормативно-организационные вопросы создания и компетенции региональных органов конституционной юстиции как институционально-структурного элемента общенациональной судебной системы российского федеративного государства.

Ключевые слова: конституционализм, региональная конституционная юстиция, федеративное государство, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, правовое демократическое государство, судебный федерализм.

В современной доктринальной и практической юриспруденции априорным, общепризнанным и неоспоримым признается тот факт,

что перманентное и динамическое развитие современного российского конституционализма, само его существование находятся в прямой непосредственной зависимости от эффективной государственно-правовой охраны конституционного акта и закрепляемого им конституционного строя, законодательного и правоприменительного обеспечения защиты прав и свобод граждан. Конституционное строительство правовой демократической государственности невозможно без гарантий реализации соответствующих конституционных установлений в системе действующего законодательства, регулирующего конституционные публично-властные отношения.

Существование конституционализма невозможно без установления и функционирования адекватной ему системы законодательных и организационных мер и способов правовой охраны конституционного акта, которая представляет собой комплекс специальных правовых средств, применяемых в деятельности органов государственной власти по обеспечению неукоснительного исполнения его норм и высшей юридической силы в правовой системе государства. Органы конституционной юстиции в качестве неотъемлемого элемента конституционно оформляемого механизма правового демократического государства самостоятельно и независимо осуществляют судебную власть посредством конституционного судопроизводства, их деятельность является гарантом правовой охраны конституционных положений, обеспечивающей их приоритет над другими нормативными правовыми актами государства.

В отечественной конституционно-правовой теории и практической юриспруденции в соответствии с общепризнанной в мировом масштабе доктринальной парадигмой конституционализма сложилась неоспоримая концепция о том, что конституционная юстиция является важнейшим незаменимым институциональным элементом государственного механизма, обеспечивающего верховенство и прямое действие Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, эффективную судебную защиту основных прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя России как правового демократического государства.

В связи с этим профессор А.А. Клишас отмечает следующее: «Развитие современной политической системы Российской Федерации, начатое с принятием Конституции 1993 года, предполагает создание и укрепление устойчивых демократических механизмов защиты конституционных прав и свобод граждан от посягательств со стороны государства или отдельных должностных лиц… Важность регулируемых конституцией общественных отношений, необходимость обеспечения ее юридического верховенства в системе правовых актов и их норм требуют особой правовой защиты основного закона, направленной на

достижение незыблемости общественного и государственного строя, закрепленного в нем, стабильности правового статуса личности, на неуклонное выполнение конституционных предписаний всеми субъектами конституционного права. Необходимость защиты основного закона в целях обеспечения его юридического верховенства и прямого действия объективно обусловлена качественно новым этапом становления «молодых демократий», в том числе российской, в процессе которого на первый план вышли задачи регулятивной роли конституции как своеобразной макромодели общества, на основе и в рамках которой функционирует весь государственный аппарат. При этом в функциях защиты конституции и ее норм просматривается взаимозависимое диалектическое единство прав и обязанностей государства и личности: с одной стороны — защита основного закона является жизненно необходимой для граждан как важнейшее условие, гарантирующее соблюдение уровня декларируемых прав и свобод со стороны государственных институтов, с другой — защита конституции является, по существу, имманентным свойством любого демократического государства для сохранения политической стабильности и дальнейшего позитивного развития»[1].

Таким образом, современный период развития российской государственности, протекающий в соответствии с общемировыми цивилизованными прогрессивными тенденциями в направлении учреждения и укрепления институтов свободного гражданского общества, рыночной экономики, правового демократического государства, явился причиной формирования и функционирования в Российской Федерации конституционного правосудия, осуществляемого государственными судебными органами конституционного контроля: на федеральном уровне правового регулирования — Конституционным Судом Российской Федерации, на уровне регионального регулирования — конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации.

Учреждение Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации явилось позитивным фактором укрепления новой российской государственности и демократического конституционного строя Российской Федерации как правового и федеративного государства. Создание и функционирование органов конституционной юстиции вытекают из объективной необходимости авторитетного и эффективного конституционного контроля нормотворческой деятельности федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях признания и соблюдения ими конституцион-

---

[1] *Клишас А.А.* Конституционная юстиция в зарубежных странах / А.А. Клишас.— М., 2004.— С. 5, 6.

ных установлений, защиты основных прав и свобод человека и гражданина.

Конституционная юстиция, являясь государственно-правовой формой судебной защиты конституционных положений, призвана обеспечить их непосредственную реализацию во всех сферах общественных отношений в системе как федерального, так и регионального правового регулирования, существование конституционной законности в нормотворческой и правоприменительной деятельности публично-властных органов и должностных лиц, а также гарантировать доступность конституционного правосудия для граждан и их объединений.

Создание в субъектах Российской Федерации судебных органов конституционного контроля было обусловлено не только процессами демократизации и построения правового государства, но и реформированием конституционной модели российского федерализма. Предписания Конституции Российской Федерации, моделирующие российский федерализм и закрепляющие его принципы, наделяют субъекты Российской Федерации нормотворческой самостоятельностью, которая выражается в обладании ими права принимать свои основные законы — конституции и уставы, а также иметь собственное законодательство, предоставляют субъектам Российской Федерации конституционно-легальные основания самостоятельно осуществлять конституционный контроль регионального и местного регулирования посредством учреждения органов конституционной юстиции, уполномоченных осуществлять конституционный нормоконтроль.

В условиях федеративного государства, в котором осуществляется конституционный принцип разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, деятельности одних только федеральных органов государственной власти недостаточно для того, чтобы обеспечить существование конституционной законности и единого конституционно-правового пространства на всей территории государства.

Сегодня можно с уверенностью констатировать существование прямой взаимосвязи между общенациональным государственным устройством в форме федеративной организации государственной власти и объективной потребностью создания и функционирования органов регионального судебного конституционного контроля, обеспечивающего рационализацию и гармонизацию федеративных отношений. Сам факт федеративной организации государственной власти влечет за собой необходимость функционирования региональной конституционной юстиции как обязательного условия реализации конституционного принципа

разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную на региональном уровне ее осуществления.

Таким образом, в федеративных государствах причиной возникновения регионального судебного конституционного контроля является потребность рационализации и гармонизации федеративных связей. Кроме того, в системе региональных государственных органов, осуществляющих государственную власть на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, деятельность региональных органов конституционного правосудия является фактором реализации конституционно-правового статуса субъектов федеративного государства. Итогом совокупности этих причин является учреждение регионального судебного конституционного контроля в федеративных государствах, где наряду с общенациональным судебным органом конституционного контроля аналогичные органы созданы в субъектах федерации.

Анализ зарубежного опыта судебного строительства показывает, что конкретные модели организации судебных систем предопределяются совокупностью различных факторов, но в первую очередь формой государственного устройства. Так, в федеративном государстве, в отличие от унитарного, на деятельность судебной власти и организацию судебной системы оказывает существенное влияние более сложный характер государственного устройства. Если унитарные государства, как правило, имеют единую систему судов, то в федерациях наличествуют отдельные системы федеральных судов и судов субъектов федерации.

Конституционно-правовое развитие федеративных отношений предполагает необходимость функционирования не только федерального конституционного суда, но и региональных органов конституционного правосудия как необходимого условия реализации права гражданина на справедливую, компетентную и эффективную судебную защиту его прав и свобод от незаконных решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц.

Создание и функционирование в конце XX в. конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации было призвано повысить эффективность механизма судебной защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина на уровне регионального правового регулирования. Однако на современном этапе процесс становления данных судов замедлился. В качестве негативных фактов следует отметить ликвидацию этих судов (Республика Бурятия, Челябинская область); отмена законов об этих судах, что означает фактический отказ от их создания (Самарская область); воспрепятствование созданию конституционного (уставного) суда даже при наличии необходимой правовой и материальной базы (Иркутская область); невостребованность данных су-

дов в новых субъектах Российской Федерации (Республика Крым, город федерального значения Севастополь). Данные факты позволяют сделать вывод о непонимании во многих регионах ценности конституционного правосудия, его предназначения и значимости функционирования, чему способствует и подчеркнуто нейтральная позиция федеральных органов власти по вопросу о создании конституционных (уставных) судов. Так, например, законопроект о статусе конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, инициированный парламентом Республики Северная Осетия—Алания и поддержанный законодателями многих российских регионов, в том числе Республики Саха (Якутия), не получил должную поддержку и оставлен без рассмотрения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Профессор Н.В. Витрук отмечал: «Достаточно указать на то, что в более половины субъектов Российской Федерации, в их конституциях и уставах предусмотрено создание конституционных и уставных судов, а во многих из них приняты соответствующие законы, но они в силу сопротивления правящих региональных элит упорно не учреждаются. Тем самым цинично игнорируется воля народа, а федеральная власть безучастна к этой тенденции. В многочисленных научных исследованиях убедительно обосновываются насущная необходимость и конституционно-правовая обязательность создания конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации в целях создания единого конституционного пространства. К сожалению, власть глуха к подобного рода научным изысканиям и предложениям»[1].

Представляется возможным отметить, что хотя федерализм и не определяет саму природу и сущность судебной власти, но тем не менее обусловливает ее территориальную организацию и внутрисистемные отношения. В свое время Г. Кельзен указывал на то, что существует закономерность, в соответствии с которой идея федерализма дает мощный импульс развитию конституционного правосудия. По его мнению, и то и другое явление — федерализм в системе «вертикального», а конституционное правосудие — в системе «горизонтального» разделения властей — следует считать существенным элементом конституционного строя, основанного на разделении властей, противодействующим чрезмерной концентрации государственной власти[2].

Современная модель российского федерализма предполагает органи-

---

[1] *Витрук Н.В.* К вопросу о «живом конституционализме» в контексте соотношения Конституции и политики / Н.В. Витрук // Конституционное право и политика: Сб. материалов международн. науч. конф. 28—30 марта 2012 г. / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев и др. / Отв. ред. С.А. Авакьян.— М., 2012.

[2] Цит. по: *Сторожев А.Н.* Модели конституционной юстиции / А.Н. Сторожев // Актуальные проблемы российского права.— 2013.— № 9.— С. 118.

зацию судебной системы, обусловленную влиянием феномена, который в научной юридической литературе получил определение «судебный федерализм», понимаемое как система юрисдикционных, процессуальных и организационных правил такого режима устройства судебной власти, с помощью которых обеспечивается приспособление института судебной власти к федеративному характеру государственно-правовых отношений. Институт судебного федерализма характеризуется как особенность организации судебной власти в федеративном государстве, вытекающая из сочетания конституционных принципов федеративного государственного устройства. Признаки судебного федерализма заключаются в требованиях государственной целостности и закреплении основ судебной системы на общефедеральном уровне и единых правилах судопроизводства, а также наличием двухуровневой системы судебных органов, конституционным разграничением предметов ведения, применением судами не только федерального, но и регионального законодательства, формированием судебных органов государственными органами субъектов Российской Федерации.

Судебный федерализм можно охарактеризовать как организацию системы судебных органов государства, которая основывается на правовых положениях, обеспечивающих механизм согласованного взаимодействия всех судов — элементов общегосударственной судебной системы, а также необходимую, то есть адекватную конституционно-правовому статусу субъекта федеративного государства, степень самостоятельности судов субъектов Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации. В качестве основы конституционного строя России в статье 10 Конституции Российской Федерации закрепляется принцип осуществления государственной власти в Российской Федерации на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Системно-органическое сочетание данного конституционного принципа с федеративным государственным устройством России предопределяет разделение государственной власти во всех сферах осуществления ее властных полномочий — законодательной, исполнительной и судебной — не только на федеральном уровне, но и в субъектах Российской Федерации. Следовательно, в тех субъектах Российской Федерации, в государственном механизме которых отсутствуют судебные органы конституционного контроля, нет полноценной судебной власти, не реализуется конституционный принцип разделения государственной власти как системы сдержек и противовесов.

Процесс реализации федерализма как формы государственного устройства в сфере отправления правосудия требует создания в субъектах Российской Федерации конституционных (уставных) судов в целях построения правовой демократической государственности, базирующейся на конституционном принципе разделения государственной власти. Юридическое закрепление в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» единства судебной системы Российской Федерации с выделением в ней конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации обеспечивает в сфере судоустройства надлежащий баланс сочетания конституционно закрепляемого единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ) и федеративного характера российской государственности.

Федеративная природа конституционно-государственного устройства России обусловливает наделение субъектов Российской Федерации правом законодательствовать в пределах их конституционной компетенции, следовательно, самостоятельно осуществлять конституционный контроль на уровне регионального регулирования посредством учреждения собственных органов конституционного правосудия, призванных своей деятельностью не допустить нарушений конституционной законности в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, сложившаяся в Российской Федерации конституционно-федеративная система государственной власти предполагает существование федеральных судов и органов судебной власти субъектов Российской Федерации в качестве конституционных (уставных) судов как необходимого условия реализации не только конституционного принципа разделения государственной власти, но и федерализма как одного из основ конституционного строя российского государства.

Создание конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации явилось результатом реализации принципов российского федерализма. Роль и значение деятельности региональной конституционной юстиции проявляется в том, что данный институт судебной власти субъектов Российской Федерации, находясь в единой судебной системе Российской Федерации, выступает в качестве гарантии соблюдения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами норм основных законов субъектов Российской Федерации, корректирует их нормотворческую деятельность, исправляет дефекты текущего законодательства, удерживает его в русле конституционных ценностей, предоставляет гражданам и общественным объединениям дополнительную судебную защиту их основных прав и свобод.

В настоящее время в отечественной конституционно-правовой науке обоснованно утвердилось мнение о том, что Федеральный конституци-

онный закон «О судебной системе Российской Федерации», закрепляя компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, не указывает юрисдикцию данных судов в полном объеме, а устанавливает только основные и наиболее типичные полномочия, характеризующие их цель и функциональное назначение деятельности по осуществлению конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации, и не содержит исчерпывающего перечня полномочий этих судов.

Полностью соглашаясь с данным мнением, считаем, что действующее федеральное законодательство, а именно Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предоставляет возможность реализации конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации дополнительных полномочий, вытекающих из конституционной компетенции субъектов Российской Федерации, которые не предусмотрены нормами Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», при условии, что юрисдикция данных судов распространяется на отношения, существующие в рамках регионального регулирования.

Таким образом, в действующих федеральных нормах заложен перспективный фундамент законодательного регулирования статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. В частности, федеральным законодательством создана правовая основа осуществления конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации, установлена организационная форма функционирования региональных органов конституционной юстиции, определена компетенция этих органов.

Однако с начала XXI века по настоящее время имеет место инертное уклонение органов государственной власти субъектов Российской Федерации от реализации предоставленного им федеральным законодательством права самостоятельно учреждать конституционные (уставные) суды. Данное обстоятельство негативно отражается не только на эффективности судебной защиты основных прав граждан, но и полноценной реализации конституционно-правового статуса этих субъектов Российской Федерации.

Кроме того, необходимо отметить, что отсутствие политического решения региональными законодателями проблемы создания в субъектах Российской Федерации конституционных (уставных) судов отрицательно сказывается на организационно-правовых аспектах реализации конституций (уставов) этих субъектов Российской Федерации. Так, при отсутствии конституционных (уставных) судов официальное толкование

положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, в том числе в связи с разрешением споров о конституционной компетенции региональных государственных органов, органов местного самоуправления, не может быть вообще осуществлено, так как правомочие осуществлять толкование конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктом 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» является монопольной прерогативой этих судов.

Функционирование конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации имеет немаловажное значение для существования единого конституционно-правового пространства страны, которое обеспечивается соблюдением конституционной законности не только в нормотворческой, но и правоприменительной деятельности региональной публичной власти. В тех субъектах Российской Федерации, где созданы и действуют эти суды, граждане имеют повышенный двойной уровень конституционной защищенности — федеральный и региональный. Однако осуществление судебного конституционного контроля во всех субъектах Российской Федерации все еще продолжает оставаться нерешенной проблемой, связанной с отсутствием инициативы региональных органов государственной власти создавать собственные органы конституционной юстиции.

По нашему мнению, в сложившейся ситуации для того, чтобы эффективно задействовать потенциал региональной конституционной юстиции и стимулировать процесс ее формирования, необходимо модернизировать и развивать законодательные ресурсы судебно-процессуальных правил, действующих на федеральном уровне правового регулирования, инкорпорируя в них положения, регламентирующие статус конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, в частности, посредством внесения в статью 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации изменений, предусматривающих урегулирование вопросов, связанных с юридической силой постановлений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, с исполнением судами общей юрисдикции и иными государственными органами решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, принятых этими судами в соответствии с их компетенцией, а также с закреплением унифицированного перечня их оптимально-универсальных юрисдикционных полномочий.

ПРАВО НА СВОБОДУ ДОГОВОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ГАРМОНИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ И БАЛАНСА КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ

Крусс Владимир Иванович, *заведующий кафедрой Тверского государственного университета, доктор юридических наук;*
Мухина Мария Александровна, *магистрант Тверского государственного университета*

В статье рассматриваются некоторые аспекты признания и обеспечения свободы договора в Российской Федерации в контексте практики российской конституционной юстиции. В указанном отношении авторы исходят из необходимости институциональной конституционализации, затрагивающей содержание основного права, принципов и алгоритма его опосредования. Учитывается своеобразие аналогичных тенденций в зарубежных странах.

Ключевые слова: аксиология, конституционное право, конституционный принцип, конституционализация, свобода договора.

Свобода договора в российской юридической науке и на практике традиционно ассоциируется с основами и принципами гражданского права. Для позитивистского видения кажется непререкаемым, что именно Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ) устанавливает свободу граждан и юридических лиц в заключении договоров, и современные цивилисты находят в таком представлении даже повод для «гордости», восходящей к критической метафоре «Конституции частного права». Действительно, часть 1 статьи 421 ГК РФ запрещает понуждение к заключению договора и предоставляет сторонам соглашения право самостоятельно выбирать условия, не противоречащие действующему законодательству. Исходя из чего, логичнее было бы считать, что дело вовсе не в «отраслевом кодексе», а в плодотворно реализуемой в нормотворчестве воле законодателя. До этого, впрочем, дело не доходит, но комплементарная «узость» и ортодоксия предыдущих суждений раскрывается исключительно с позиций конституционного правопонимания, восходящего и актуализируемого в доктринально-

нормативных конструкциях Конституционного Суда Российской Федерации. С этих позиций свобода договора необходимо выступает как содержательно многообразная производная конституционных основ, неотчуждаемых прав человека и согласованных с ними иных конституционных ценностей.

Свобода экономического договора «легитимна», прежде всего, потому, что Конституция Российской Федерации гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции и провозглашает свободу экономической деятельности, а также равную защищенность форм собственности (ст. 8). В таком измерении названная свобода есть одна из основ конституционного строя Российской Федерации и, одновременно, конституционный принцип опосредования неотчуждаемых прав и свобод человека и гражданина с экономическим содержанием (или экономическими компонентами). Круг этих прав весьма широк и, во всяком случае, правом частной собственности, его производными и правом на предпринимательскую деятельность (ст. ст. 34, 35 Конституции РФ) он не исчерпывается.

Нормативно опосредуя свободу договора как конституционное правомочие, гражданское право и законодательство должны учитывать и конституционно установленные для них пределы нормативной локализации, и необходимость доктринально взвешенного следования конституционным установкам и целям жизнедеятельности гражданского общества в конституционных реалиях правового и социального государства (ст. ст. 71, 72, 7 Конституции РФ).

В частности, конституционно неприемлемо хотя бы отчасти ассоциировать свободу договора с апологетикой индивидуализма или «рефреном» свободы как вседозволенности. Гипотетическая свобода произвольна определять и тем самым уже навязывать контрагенту предлагаемые условия «частного» юридически значимого соглашения, означала бы не ограничение даже, а умаление и отрицание корреспондирующих такой свободе «экономически насыщенных» конституционных прав и свобод второй стороны договора, а, следовательно, и — охраняемого государством достоинства представляющего эту сторону человека (ч. 1 ст. 21 Конституции РФ). Свобода договора, как и всякое гарантированное конституционное правомочие, не является абсолютной, но предполагает ее ограничение федеральным 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 (ч. 3 ст. 55). При надлежащей принципиально выверенной конкретизации этих условий свобода договора может быть обеспечена в рамках необходимого баланса кон-

ституционных ценностей [постановления Конституционного Суда РФ от 23 февраля 1999 года № 4-П; от 27 октября 2015 года № 28-П].

Выраженными признаками конституционно-правового подхода к трактовке свободы договора отмечена эволюция многих современных правовых систем. Так, некодифицированный характер Конституции Великобритании не является препятствием для утверждения принципа свободы договора как «разумного общественного идеала» [Beatson 1998: 4]. Конституционная доктрина в этой стране формируется посредством судебного прецедента и соответствующих обычаев и доходит до признания не только значительного объема прав граждан при заключении договора, но предполагает, что ограничения договорных прав и обязательств также устанавливаются сторонами самостоятельно. Отчасти дезавуирующий эту конституционную, по сути, позицию Закон о несправедливых условиях договора 1977 года (Unfair Contract Terms Act 1977), в свою очередь, имеет ограниченную сферу действия [Белых 2015: 33, 34].

В немецкой правовой науке свобода договора «рассматривается как наиболее значительное проявление независимости личности и, следовательно, как гарантия индивидуальной свободы» [Базедов 2011: 89, 90]. Именно как таковая эта «высочайшая конституционная ценность» подразумевает в Германии личную ответственность индивида за свою деятельность, поскольку неприкосновенность достоинства человека не является основанием для отмены ограничений, направленных на защиту интересов иных лиц.

Активными восприемниками конституционного подхода к свободе договора проявляют себя страны Латинской Америки. В частности, бразильский ученый Коста Лазота пишет о существенном изменении восприятия принципа свободы договора в Бразилии со времен введения Гражданского кодекса 2002 года. Он выделяет рост принудительного элемента ограничения свободы договора в координации между принципами социальной функции и объективной добросовестности с позиций теории злоупотребления правом [Коста Лазота 2013: 224, 225]. На возможность исключительно конституционного «прочтения» феномена злоупотребления правом указывается и в отечественной литературе [Крусс 2010: 33—43]. Полноценно противодействовать злоупотреблениям правом можно только посредством конституционных судебных (правоприменительных) ограничений, когда учитывается и степень воздействия условий договора на права, свободы и интересы третьих лиц, и подразумевается добросовестное поведение субъектов соглашения и доверие сторон друг другу. Конституция Бразилии прямо нацеливает на активизацию такого ресурса противодействия, устанавливая, что свобода предпринимательства ограничивается не только на основании зако-

на, но и судом, исходящим из степени лояльности сторон [Конституция Федеративной]. В России же недобросовестная сторона, при всей очевидности злоупотребления правом на свободу договора, нередко успешно реализует свои неконституционные намерения, поскольку признается «легально» правой в своих устремлениях и притязаниях.

Исходной отраслевой конкретизацией гражданско-правового характера для свободы договора в Российской Федерации выступает положение пункта 2 статьи 1 ГК РФ, содержащее, на первый взгляд, конституционно-неосновательное расширение базы нормативных ограничений в формулировке «на основании федерального закона». Конституционно-правовая доктрина дала разъяснение этому «тревожному» обстоятельству с отсылками к актам Конституционного Суда Российской Федерации, легитимировавшим алгоритм подзаконных и делегированных ограничений прав и свобод человека, как ограничений «второго порядка» или «ограничивающего регулирования» [Крусс 2007: 346—352]. Однако практика подзаконного регулирования, в том числе сориентированная на стереотипы отраслевого позитивистского правопонимания, зачастую оказывается не готовой к полноценному учету соответствующих установок Конституционного Суда Российской Федерации (как единственного субъекта конституционализации), в особенности же — по аналогии к его правовым позициям [Крусс 2017: 87—92]. Подобное ведет не только к абстрактному дисбалансу конституционных ценностей, но и к вполне конкретным конфликтам, провоцируя рост социальной напряженности. Выраженными признаками неконституционности отмечено, например, постановление Правительства Российской Федерации от 14 мая 2013 года № 410 «О мерах по обеспечению безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования» (ред. от 06 октября 2017 г.), устанавливающее в том числе порядок заключения и исполнения договора о техническом обслуживании и ремонте названного оборудования. Принятое помимо необходимого предметно-конкретизированного делегирования постановление (вкупе с детализирующими его специальными правилами) фактически «узаконивает» императивный институт «обязательного договора», исключающего для стороны физических лиц как потребителей технико-консалтинговых услуг персонально неопределенных частных хозяйствующих субъектов какую-либо свободу предложения или соглашения по всем существенным условиям. При этом «подзаконное регулирование» отсылает и к положениям ГК РФ, нимало не смущаясь закрепленными в нем «основами» и «принципами», имеющими конституционное значение. Показательным является фактическое отсутствие профильной судебной практики при масштабном неисполнении потребителями вмененной им, через отсылку к ценности общественной безо-

пасности, существенно ограничивающей конституционную свободу договора обязанности.

Конституционные права человека и гражданина могут и должны, поскольку это не противоречит их сущности, учитываться в значении «определяющих» (ст. 18 Конституции РФ) и для отношений и практик с участием юридических лиц, включая субъекты публичного права. Вместе с тем свобода договора в этом отношении имеет объективные пределы, которые определяются основами конституционного строя и публичного правопорядка. В частности, недопустимо распространение договорных отношений и лежащих в их основе принципов на те области социальной жизнедеятельности, которые связаны с реализацией государственной власти. Поскольку органы публичной власти и их должностные лица обеспечивают осуществление народовластия, их деятельность (как сама по себе, так и ее результаты) не может быть предметом частноправового регулирования так же, как и реализация гражданских прав и обязанностей не может предопределять конкретные решения и действия органов государственной власти и должностных лиц [Постановление Конституционного Суда РФ от 23 января 2007 года № 1-П].

Узаконенный статус природного газа в Российской Федерации не позволяет исключить риски публично-аффилированной деятельности «на рынке» сопутствующих реализации этого ресурса коммерческих услуг. Без учета данного обстоятельства и приведенных правовых позиций нормотворческая практика оказывается на грани неконституционных ограничений свободы договора и даже ее (эту грань) переходит. На наш взгляд, необходимая конкретизация и гармонизация конституционных принципов опосредования свободы договора в российском законодательстве далеки от идеала. Без чего становится невозможным конституционно-правовое регулирование обусловленных такой свободой правовых отношений, хотя бы и имеющих гибридный характер; страдает реализация нормативных моделей, направленных на сбалансированную защиту частных и публичных интересов, других конституционных ценностей.

Действенным ресурсом компенсации нормативных недоработок в механизме опосредования конституционной свободы договора могла бы стать судебная практика. В частности, как указал ныне упраздненный Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (далее — ВАС РФ), норма, определяющая права и обязанности сторон договора, является императивной, если она содержит явно выраженный запрет на установление соглашением сторон условия договора, отличного от предусмотренного этой нормой правила. В такой ситуации надлежащее (*конституционное* — В.К., М.М.) определение судом целей законода-

тельного регулирования предполагает правоприменительную корректировку: императивный запрет на соглашение сторон об ином следует толковаться ограничительно. Так, суд может признать, что запрет не допускает установление сторонами только условий, ущемляющих охраняемые законом интересы той стороны, на защиту которой эта норма направлена [Постановление Пленума ВАС РФ от 14 марта 2014 года № 16 «О свободе договора и ее пределах»]. Однако упомянутая выше «инертность» судебного реагирования на обозначенную нами проблему побуждает думать, что она вряд ли будет решена помимо актуальной (необходимой) конституционализации [Крусс 2017: 81—87].

Литература

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ.— 2014.— № 31.— Ст. 4398.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 февраля 1999 года № 4-П // Российская газета.— 1999.— № 40.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 января 2007 года № 1-П // Российская газета.— 2007.— № 22.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 октября 2015 года № 28-П // Российская газета.— 2015.— № 249.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 года № 14-ФЗ // СЗ РФ.— 1996.— № 5.— Ст. 410.

Постановление Правительства Российской Федерации от 14 мая 2013 года № 410 (ред. от 06 октября 2017 г.) «О мерах по обеспечению безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования» // СПС КонсультантПлюс.

Постановление Пленума ВАС РФ от 14 марта 2014 года № 16 «О свободе договора и ее пределах» // Вестник ВАС РФ.— 2014.— № 5.

Конституция Федеративной Республики Бразилия от 5 октября 1988 года [Электронный ресурс] // URL: http://brasil-russia.ru/wp-content/uploads/2014/01/конституция-Бразилии-на-русском.pdf (дата обращения: 23.04.2018).

Базедов Ю. Свобода договоров в Европейском союзе / Ю. Базедов / Пер. с нем. Ю.М. Юмашев // Право.— 2011.— № 2.— С. 88—106.

Белых В.С. Принцип свободы договора в английском праве: доктрина и судебная практика / В.С. Белых // Право и государство.— 2015.— № 4 (69).— С. 30—35.

Коста Лазота Л.А. Принцип свободы договора в бразильском гражданском праве на современном этапе развития / Л.А. Коста Лазота // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки.— 2013.— № 4.— С. 222—228.

Крусс В.И. Злоупотребление правом: учеб. пособие / В.И. Крусс.— М.: Норма, 2010.— 176 с.

Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории / В.И. Крусс.— М.: Норма; ИНФРА-М, 2017.— 240 с.

Крусс В.И. Теория конституционного правопользования / В.И. Крусс.— М.: Норма, 2007.— 752 с.

Beatson J. Anson's Law of Contract // Oxford — 27th ed.— 1998.— P. 4.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЗНАЧЕНИЯ НА ДОЛЖНОСТЬ СУДЕЙ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН)

Крылов Владимир Михайлович, *судья Конституционного Суда Республики Башкортостан, кандидат юридических наук*

В статье рассматриваются актуальные вопросы правового регулирования назначения на должность судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, в том числе связанные с предъявляемыми к кандидатам на должность судьи требованиями. На примере Конституционного Суда Республики Башкортостан исследуются исторические аспекты конституционного развития данного института, показан действующий порядок формирования состава Конституционного Суда. Автором анализируются вопросы, возникающие на этапе представления кандидатур на должность судьи конституционного (уставного) суда и назначения судей законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, приводятся имеющиеся точки зрения на пути решения этих проблем.

Ключевые слова: конституция, порядок назначения судей, конституционный (уставный) суд, кандидат на должность судьи, Конституция Республики Башкортостан, Конституционный Суд Республики Башкортостан.

Согласно Конституции Российской Федерации ее субъекты обладают правом самостоятельно устанавливать свою систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральными законами [Конституция 2014: 51]. К таким органам относятся и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

На сегодняшний день российское законодательство, несмотря на аргументированное мнение известных ученых-конституционалистов о необходимости федерального правового регулирования устройства и деятельности региональной конституционной (уставной) юстиции, а также предлагаемые пути ее развития, не содержит единого закона, регламентирующего статус судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Среди международно-правовых документов, содержащих требования к кандидатам на должность судьи, следует назвать Основные принципы независимости судебных органов, принятые VII Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в 1985 году в Милане. Согласно данному акту лица, отобранные на судебные должности, должны иметь высокие моральные качества и способности, а также соответствующую подготовку и квалификацию в области права. Любой метод подбора судей должен гарантировать от назначения судей по неправомерным мотивам. При подборе судей не должно быть дискриминации в отношении данного лица по признакам расы, цвета кожи, пола, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения; однако требование о том, чтобы кандидат на юридическую должность был гражданином соответствующей страны, не должно рассматриваться в качестве дискриминационного [Основные 1990: 325].

Европейская хартия о статусе судей 1998 года подчеркивает, что нормы Закона, регулирующие подбор и отбор судей независимым органом или коллегией, за основу выбора кандидатов берут их способность свободно и беспристрастно оценивать правовые вопросы, которые будут передаваться им на рассмотрение, и применять закон по ним, не ущемляя чувства собственного достоинства личности. Закон не допускает дискриминации кандидатов по полу, национальной принадлежности или социальному происхождению, а также по философским и политическим взглядам или религиозным убеждениям. Закон устанавливает обстоятельства, при которых предшествующая деятельность кандидата или же деятельность его близких родственников могут, по причине законных объективных сомнений, порождаемых такой деятельностью в отношении беспристрастности и независимости данного кандидата, являться препятствием для назначения его в суд [Европейская 2012, 128: 240].

Общие требования, предъявляемые к судьям в Российской Федерации, установлены как в Конституции Российской Федерации, ее статье 119, так и Федеральном конституционном законе от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и других федеральных законах: от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», от 14.03.2002 № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации». Эти законы содержат некоторые общие положения, касающиеся целей создания и финансирования конституционных (уставных) судов субъекта Российской Федерации, порядка наделения полномочиями их председателей, заместителей и судей, компетенции таких судов, дополнительных требований, предъявляемых к

кандидатам на должность судьи, срока полномочий и предельного возраста пребывания судьи в должности. Однако само понятие кандидата на должность судьи, в том числе конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, в российском законодательстве не раскрывается.

Конституция Республики Башкортостан, определяя республику как демократическое правовое государство в составе Российской Федерации, относит к судам Республики Башкортостан, в частности, Конституционный Суд Республики Башкортостан. Полномочия, порядок образования и деятельности судов Республики Башкортостан определяются Конституцией Российской Федерации, данной Конституцией, федеральными законами и законами Республики Башкортостан [Конституция 2015: 59, 100].

Проект Конституции АБССР 1925 года, а также Конституции Башкирской АССР 1937 и 1978 годов не содержали положений о требованиях, предъявляемых к кандидатам на должность судей. В 1992—1993 годах республиканским законодателем был принят ряд законов, направленных на формирование судебной системы Республики Башкортостан, часть из которых включала различающиеся по содержанию требования к лицам, претендующим на должность судьи. Среди них Закон Республики Башкортостан от 27.10.1992 № ВС-13/7 «О Конституционном Суде Республики Башкортостан», Закон Республики Башкортостан от 27.10.1992 № ВС-13/14 «О статусе судей в Республике Башкортостан», Закон Республики Башкортостан от 31.03.1993 № ВС-17/12 «О судоустройстве в Республике Башкортостан», Закон Республики Башкортостан от 16.06.1992 № ВС-12/16 «О Высшем арбитражном суде Республики Башкортостан».

Новая Конституция Республики Башкортостан 1993 года, ее статья 137 в первоначальной редакции определяла: судьями в Республике Башкортостан могут быть граждане Республики Башкортостан, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии; законом Республики Башкортостан могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Республики Башкортостан; судья в Республике Башкортостан не может быть депутатом, членом политической партии, не может заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Таким образом, названная конституционная норма в своем начальном виде не только привела к единому знаменателю содержавшиеся в нескольких республиканских законах требования к кандидатам на должности судей, закрепив их на конституционном уровне, но и включила новое условие о запрете для судей в Республике Башкортостан

быть депутатом, членом политической партии или заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, кроме творческой.

В последующих редакциях Конституции Республики Башкортостан 1993 года в данную норму вносились определенные изменения: стаж работы по юридической профессии был установлен не менее 5 лет (Закон РБ от 03.11.2000 № 94-з); вместо слов «граждане Республики Башкортостан» были включены слова «граждане Российской Федерации» (Закон РБ от 03.12.2002 № 369-з); появилось положение о том, что дополнительные требования к судьям могут быть установлены федеральным законом (Закон РБ от 13.07.2009 № 146-з).

Происходящие преобразования конституционной нормы о судебной власти в республике влекли за собой внесение соответствующих изменений в положения республиканских законов, устанавливающих требования к претендующим на должность судьи лицам. Некоторые из этих нормативных правовых актов — «О статусе судей в Республике Башкортостан», «О судоустройстве в Республике Башкортостан», «О Высшем арбитражном суде Республики Башкортостан» — утратили силу в целом. «Обновление норм Основного закона Республики Башкортостан в 2000 году происходило с учетом новаций федерального законодательства, необходимости укрепления вертикали государственной власти… Правовая система Башкортостана является составной частью общефедеральной правовой системы, ее логическим продолжением и конкретизацией в условиях республики» [Толкачев 2013: 111, 114].

Действующая статья 107 Конституции Республики Башкортостан (в редакции Закона РБ от 04.03.2014 № 57-з «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан») провозглашает, что судьями судов Республики Башкортостан могут быть граждане Российской Федерации, соответствующие требованиям, предъявляемым к кандидатам на должность судьи федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом Республики Башкортостан.

Таким образом, согласно конституционной норме к первому из условий для кандидатов на должность судьи судов Республики Башкортостан, выраженному непосредственно в тексте статьи, следует отнести наличие гражданства Российской Федерации. Из смысла этого положения следует, что лицо не может быть назначено судьей, если оно не является гражданином Российской Федерации, либо приобрело гражданство другого государства или вид на жительство.

Другие требования конституционной нормы носят отсылочный характер: кандидат на должность судьи Конституционного Суда Республики Башкортостан должен соответствовать требованиям, содержащимся в федеральном законе и принимаемым в соответствии с ним законе Республики Башкортостан.

Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 2 февраля 2006 года № 37-О в качестве своей правовой позиции указал, что федеральный законодатель, учитывая особенности правовой природы и статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, их место в судебной системе Российской Федерации, как они закреплены Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» (ст. ст. 4 и 12, ч. 4 ст. 13, ч. 2 ст. 17, ст. 27), может в федеральном законе установить повышенные требования к кандидатам на должности судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, касающиеся в том числе возраста и стажа работы по юридической профессии, либо предоставить соответствующее правомочие законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, норма абзаца шестого пункта 1 статьи 4 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», — поскольку она предусматривает лишь минимальные требования к лицам, претендующим на должности судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, — сама по себе не препятствует назначению на эти должности лиц, имеющих продолжительный стаж работы по юридической профессии, признанную высокую квалификацию в области права, необходимый жизненный опыт и безупречную репутацию. В частности, наличие у судей конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации необходимых качеств призваны обеспечивать закрепляемые в законах субъектов Российской Федерации процедуры отбора кандидатов на эти должности и наделения полномочиями судьи, основной целью которых является формирование независимого, авторитетного и компетентного органа конституционного контроля [Определение 2006: № 37-О].

В Республике Башкортостан требования, предъявляемые к кандидату на должность судьи Конституционного Суда, устанавливает Закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 года № ВС 13/7 «О Конституционном Суде Республики Башкортостан»: судьей Конституционного Суда может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший возраста двадцати пяти лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет и соответствующий требованиям, предъявляемым к кандидатам на должность судьи, предусмотренным федеральным законодательством. Для подтверждения отсутствия у претендента на должность судьи Конституционного Суда Республики Башкортостан заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, проводится его предварительное медицинское освидетельствование в соответствии с федеральным законом [Закон 2011: 7, 9].

Об открытии вакансии Государственное Собрание — Курултай Республики Башкортостан объявляет в средствах массовой информации. Предложения о кандидатах на должность Председателя, его заместителя и судей Конституционного Суда Республики Башкортостан могут вноситься Главе Республики Башкортостан депутатами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, органами государственной власти Республики Башкортостан, представительными органами местного самоуправления, органами судейского сообщества Республики Башкортостан, юридическими научными и учебными заведениями из числа лиц с безупречной репутацией, обладающих признанной высокой квалификацией в области права.

Председатель Конституционного Суда назначается на должность Государственным Собранием — Курултаем Республики Башкортостан по представлению Главы Республики Башкортостан, а заместитель и судьи — с учетом мнения Председателя Конституционного Суда Республики Башкортостан на 12 лет. Предельный возраст пребывания в должности судьи Конституционного Суда Республики Башкортостан — шестьдесят пять лет.

Конкретизируя требования к осуществлению законодателем субъекта Российской Федерации регулирования статуса судей конституционного (уставного) суда, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что право субъекта Российской Федерации самостоятельно решать вопросы срока полномочий и предельного возраста пребывания в должности судьи для судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации предполагает одновременно и обязанность субъекта Российской Федерации вводить такой срок полномочий и предельный возраст пребывания в должности судьи, которые гарантировали бы эффективное осуществление правосудия, соблюдение конституционных принципов независимости и несменяемости судей, а также обеспечивать надлежащие условия материального (социального) обеспечения судей при уходе в отставку [Определение 2005: № 491-О].

В научной литературе, посвященной совершенствованию правового регулирования назначения на должность судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, активно обсуждаются такие предложения, как законодательное и организационное обеспечение необходимого уровня требований к личностным и моральным качествам претендентов, повышение их возраста, участие квалификационной коллегии судей субъекта Российской Федерации в процедуре отбора кандидатов, внесение кандидатур судей в законодательные (представительные) органы субъектов с последующим назначением Президентом Российской Федерации, закрепления перечня субъектов, которые вправе вносить в законодательный (представительный) орган

кандидатуры на должность судей, и сроков для их представления, а также установление срока рассмотрения законодательным (представительным) органом претендентов на должность судьи.

Нам представляется наиболее обоснованной и приемлемой точка зрения известного ученого-конституционалиста, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации, Председателя Конституционного суда Республики Северная Осетия—Алания А.М. Цалиева: «решая данный вопрос, федеральный законодатель должен, во-первых, исходить из сложности рассматриваемых конституционным (уставным) судом дел, во-вторых, учитывать повышенные требования к судьям конституционных (уставных) судов, в-третьих, учитывать зарубежный опыт, также свидетельствующий о повышенных требованиях к судьям конституционных судов» [Цалиев 2008: 309].

Литература

Европейская хартия о статусе судей (Лиссабон, 10 июля 1998 года) // Комментарий к Федеральному конституционному закону «О военных судах Российской Федерации» (постатейный) / С.В. Булаковский, К.В. Фатеев, С.С. Харитонов и др. / Под ред. В.В. Хомчика. Серия «Право в Вооруженных Силах — консультант».— М.: За права военнослужащих.— 2012.— Вып. 128.— 240 с.

Закон Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан».— Уфа, 2011.— С. 7, 9.

Конституция Республики Башкортостан // Уфа: Секретариат Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, 2015.— 112 с.

Конституция Российской Федерации // СЗ РФ.— 2014.— 4 авг.— № 31.— Ст. 4398.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 года № 491-О по запросу Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ.— 2006.— № 2.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 2006 года № 37-О по запросу Конституционного Суда Республики Карелия о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 4 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Рос-

сийской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ.— 2006.— № 3.

Основные принципы независимости судебных органов (приняты седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Милан (Италия), 26 августа — 6 сентября 1985 г., одобрены резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 г. № 40/32 и от 13 декабря 1985 г. № 40/146) // Международная защита прав и свобод человека. Сб. док.— М.: Юридическая литература, 1990.— С. 325—329.

Толкачев К.Б. Этапы развития Конституции Башкортостана // Конституция Республики Башкортостан — основа обновления общественной жизни. Председатель Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, доктор юридических наук, профессор К.Б. Толкачев // Секретариат Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан.— Уфа: ГУП РБ Уфимский полиграфкомбинат, 2013, — С. 111, 114.

Цалиев А.М. Реформирование судебной власти продолжается А.М. Цалиев // Современные проблемы конституционного права и конституционного правосудия. Сб. ст. // Вестник Уставного суда Свердловской области. Спецвыпуск.— 2008.— С. 309.

РАСШИРЕНИЕ КРУГА СУБЪЕКТОВ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ В КОНСТИТУЦИОННЫЕ (УСТАВНЫЕ) СУДЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ГАРАНТИЯ ДОСТУПА К КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВОСУДИЮ

Маслова Светлана Васильевна, *судья Конституционного суда Республики Марий Эл, кандидат юридических наук*

В целях повышения эффективности деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации представляется целесообразным внести изменения и дополнения в законы субъектов Российской Федерации, регулирующие деятельность органов конституционного (уставного) судопроизводства субъектов Российской Федерации. По мнению автора, необходимо предоставить право обращения в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации с обращениями о проверке на соответствие конституции (уставу) субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов либо их отдельных положений более широкому кругу субъектов.

Ключевые слова: конституционный (уставный) суд субъекта, субъекты, имеющие право на обращение в конституционные (уставные) суды, обращение в конституционный (уставный) суд субъекта.

На сегодняшний день конституционные (уставные) суды образованы и действуют лишь в 16 субъектах Российской Федерации и тенденции к их дальнейшему росту не прослеживается. При этом в тех субъектах России, где основные законы предусматривают создание таких судов, не предпринимаются реальные попытки к их формированию.

В Конституции Российской Федерации отсутствует норма, прямо указывающая на возможность создания конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Тем не менее согласно статье 10 Конституции Российской Федерации принцип разделения властей реализуется не только на федеральном, но и на региональном уровне государственной власти, и в ряде субъектов Российской Федерации функционируют органы конституционного контроля, органично «достраивающие» судебную власть. Благодаря наличию органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации система органов государственной власти субъектов приобретает завершенный вид

в соответствии с конституционным принципом разделения властей. С их созданием субъекты Российской Федерации получают повышенную правовую охрану и возможность ее более полной реализации.

Стоит отметить, что Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» не оказал существенного влияния на развитие конституционной юстиции в стране. Одна из причин этого — неопределенность статьи 27 данного закона, допускающей альтернативу решения по вопросу создания конституционного (уставного) суда.

Более того, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, решение вопроса о создании конституционного (уставного) суда как субсидиарного органа конституционного контроля находится в ведении субъектов Российской Федерации. При этом субъект Российской Федерации должен учитывать не только свои финансовые возможности, обусловливающие необходимость сокращения расходных обязательств (в том числе за счет расходов на обеспечение деятельности конституционного (уставного) суда), но и другие обстоятельства, характеризующие его потребность в органе конституционного контроля, эффективность его деятельности, включая число рассмотренных им обращений за определенный календарный период, возможность продолжения его работы на иных условиях и пр.

Поэтому вопрос о том, что такие суды представляют собой необходимый элемент организации государственной власти в каждом субъекте Российской Федерации, по настоящее время является достаточно дискуссионным.

Несмотря на изложенное, конституционные (уставные) суды функционируют в некоторых субъектах Российской Федерации уже около 20 лет. К примеру, в июне 2018 года исполняется 20 лет со дня образования Конституционного суда Республики Марий Эл. Учреждение Конституционного суда Республики Марий Эл свидетельствует о завершенности формирования системы органов государственной власти республики, так как наряду с законодательной и исполнительной властью начал действовать судебный орган конституционного контроля, компетенция и принципы формирования которого устанавливались Конституцией Республики Марий Эл и республиканским законодательством [Конституционное 2013: 6].

Там, где такие суды были созданы, их деятельность по достоинству оценена, прежде всего, простыми гражданами. Об этом свидетельствует большое количество обращений граждан, поступающих в региональные органы конституционного правосудия. Именно их жалобы на нарушение конституционных прав и свобод составили 53% от общего числа рассмотренных данными судами обращений [Кряжков 2007: 157]. Отмечается дальнейший рост числа таких обращений.

Правозащитная функция органов конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации следует из всех их полномочий. Конституции (уставы) и законы субъектов, как правило, детально определяют перечень различных полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. В некоторых субъектах Российской Федерации закреплено право граждан на обращение с жалобой о проверке на соответствие Основному закону субъекта Российской Федерации исключительно законов, чем в некоторой степени ограничивается возможность защиты прав и свобод граждан в порядке конституционного (уставного) судопроизводства. В других же субъектах Российской Федерации полномочие по осуществлению конкретного нормоконтроля излагается значительно шире. К примеру, в статье 3 Закона Республики Марий Эл «О Конституционном суде Республики Марий Эл» закреплено, что Конституционный суд Республики Марий Эл разрешает дела о соответствии Конституции Республики Марий Эл законов Республики Марий Эл, принятых по вопросам ведения органов государственной власти Республики Марий Эл или по вопросам совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Республики Марий Эл, если нет в производстве Конституционного Суда Российской Федерации дела по аналогичному вопросу или принятого им решения, нормативных правовых актов (их отдельных положений) Главы Республики Марий Эл, Государственного Собрания Республики Марий Эл, Правительства Республики Марий Эл, уставов муниципальных образований и иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления (их отдельных положений), а также дает толкование Конституции Республики Марий Эл и выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения.

В соответствии с законами субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах поводом к рассмотрению дела является письменное обращение в конституционные (уставные) суды в форме жалобы, запроса или ходатайства. Законодательством субъектов Российской Федерации устанавливается круг субъектов, имеющих право на обращение в конституционные (уставные) суды, однако законодательное регулирование этого вопроса в субъектах Российской Федерации характеризуется значительным разнообразием. В законодательных актах субъектов Российской Федерации содержится различный перечень таких субъектов. Как правило, к ним относятся главы субъектов Российской Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов власти, исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления. В некоторых субъектах Российской Федерации таким правом обладает Уполномоченный по правам человека соответствующего субъекта Российской Федерации. Правом обращения

в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, объединения граждан и лица, указанные в законе. Право на обращение в конституционный (уставный) суд предоставлено суду любой инстанции, если он придет к выводу о несоответствии Конституции (Уставу) закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Подобные дела имеются и в практике Конституционного суда Республики Марий Эл. Например, 6 июля 2004 года Конституционный суд Республики Марий Эл вынес постановление по делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 33 Закона Республики Марий Эл «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления Республики Марий Эл» от 31 мая 1994 года № 114-III в связи с запросом Йошкар-Олинского городского суда Республики Марий Эл.

Право на обращение в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации имеет очень большое значение, поскольку результативность выполняемой органами конституционной (уставной) юстиции правозащитной функции тесно связана со степенью доступности к конституционному (уставному) судопроизводству. Расширение круга субъектов, имеющих право обратиться в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации, повышает уровень гарантий для иных лиц и органов (в том числе потенциальных), проживающих и находящихся на территории данного субъекта Российской Федерации.

Региональное законодательство, регулирующее деятельность органов конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации, как правило, содержит широкий перечень субъектов права на обращение в конституционный (уставный) суд соответствующего субъекта. Однако дальнейшее расширение круга субъектов права на обращение в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации как гарантия доступа к конституционному (уставному) судопроизводству может способствовать повышению доверия населения субъектов Российской Федерации к конституционным (уставным) судам, укрепит веру граждан в реальное содержание основных прав и свобод, закрепленных в Конституции Российской Федерации и конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. Расширение круга субъектов на обращение в региональные органы конституционного (уставного) судопроизводства необходимо еще и в связи с тем, что субъекты, уже обладающие таким правом, не в полной мере используют имеющийся у них потенциал, не оказывают существенного практического влияния на осуществление конкретного нормоконтроля и не про-

являют должной активности в использовании своего права на обращение в такие суды.

Так, к примеру, целесообразно наделить правом на обращение в конституционные (уставные) суды прокуроров тех субъектов Российской Федерации, где такие суды действуют, поскольку в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-I (редакция от 31 декабря 2017 года) «О прокуратуре Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 1 февраля 2018 года) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является одним из основных направлений деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

Стоит отметить, что прокуроры тех субъектов Российской Федерации, где существуют конституционные (уставные) суды и где такое право им предоставлено законом, не всегда им пользуются в полной мере.

К примеру, за почти 20-летнюю историю Конституционного суда Республики Марий Эл прокурор Республики Марий Эл, обладающий по Закону Республики Марий Эл «О Конституционном суде Республики Марий Эл» правом на обращение в Конституционный суд Республики Марий Эл, не использовал этого права.

Целесообразным представляется наделение не только уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, но и уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации правом на обращение с запросом в органы конституционного (уставного) судопроизводства в субъектах Российской Федерации при нарушении основных прав и свобод человека и гражданина.

Осуществление регионального конституционного (уставного) правосудия остается одним из действенных средств защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации. В результате конституционного (уставного) судопроизводства судебную защиту получает не только лицо, обратившееся с жалобой, но и другие граждане, права которых нарушались или могли бы быть нарушены.

При этом эффективность конституционного контроля в субъектах Российской Федерации зависит от степени доступа к конституционному правосудию.

Таким образом, в целях повышения эффективности деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации представляется целесообразным внести изменения и дополнения в законы субъектов Российской Федерации, регулирующие деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, а именно предоставить право обращения в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации с запросом о проверке на соответствие Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации правовых

актов либо их отдельных положений прокурорам соответствующих субъектов Российской Федерации, уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, уполномоченным по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, уполномоченным по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации, поскольку не все субъекты, призванные обеспечивать законность, реализацию и защиту прав граждан и обладающие правом на обращение в органы конституционного правосудия, используют это право в достаточной степени.

Представляется, что заслуживающий особого внимания вопрос о расширении круга лиц — субъектов, обладающих правом обращения в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации, имеет целый ряд преимуществ, таких как повышение доступности и простоты в обосновании обращения гражданина в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации, возможность защиты конституционных прав граждан еще до их нарушения неконституционной нормой права, сокращение сроков на восстановление судом нарушенного конституционного права гражданина путем признания недействительным неконституционного нормативного правового акта (без подтверждения гражданами применения по отношению к ним этого акта).

Литература

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) // СЗ РФ.— 2014.— 14 апр.— № 15.— Ст. 1691.

Конституционное правосудие в Республике Марий Эл 1998—2013 / Сост. А.В. Веснин, А.В. Макова / Отв. ред. А.М. Баранов.— Йошкар-Ола. 2013.— 160 с. (с. 6).

Кряжков В. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития / В. Кряжков // Сравнительное конституционное обозрение.— 2007.— № 3.— С. 156—162.

Переплеснина Е.М. Право на обращение с индивидуальной конституционной жалобой как гарантия реализации правового статуса личности / Е.М. Переплеснина // Журнал конституционного правосудия.— 2008.— № 4.— С. 465—474.

РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ Е.В. ТАРИБО «СУДЕБНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ НОРМОКОНТРОЛЬ. ОСМЫСЛЕНИЕ РОССИЙСКОГО ОПЫТА».— М.: НОРМА, 2018.— 243 с.

Миронов Дмитрий Николаевич, *профессор-исследователь Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова, Председатель Конституционного суда Республики Саха (Якутия) в отставке, доктор юридических наук*

Работа Е.В. Тарибо посвящена актуальному вопросу, а именно осмыслению судебного конституционного нормоконтроля, осуществляемому Конституционным Судом Российской Федерации. Известно, что полномочия Конституционного Суда Российской Федерации охватывают различные категории дел. Одни из них не соприкасаются с конституционным нормоконтролем, например, дела по контролю процедуры импичмента Президента Российской Федерации. А другие же категории дел, например, споры о компетенции, толкование Конституции России, проверка инициативы проведения референдума и пр. тесно соотносятся с нормоконтролем.

Своеобразие конституционного нормоконтроля этим не исчерпывается. Конституционный нормоконтроль находится «в сфере конкурирующей компетенции» (с. 28), поскольку судебный нормоконтроль осуществляется и в рамках административного судопроизводства. Конституционный нормоконтроль имеет отличия в процедуре выработки решений. Кроме того, правовые позиции, вырабатываемые в процессе нормоконтроля, не всегда могут использоваться Конституционным Судом Российской Федерации при рассмотрении иных категорий дел. Ведь при конкретном нормоконтроле правовые позиции формулируются в контексте защиты конституционных прав граждан с учетом правоприменительных ситуаций заявителей, а при абстрактном нормоконтроле — с учетом реального правоприменительного конфликта.

Монография состоит из введения, четырех глав (19 параграфов), заключения и библиографического списка.

В первой главе монографии — «Конституционная проверка норм права в системе судебного контроля» — автор задался вопросами разграничения конституционного нормоконтроля и общего нормоконтро-

ля. Разбор законодательства показом усилий Конституционного Суда Российской Федерации, направленных на достижение рациональной схемы организации и дифференциации судебного нормоконтроля. Выделена правовая позиция, выработанная в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 года № 13-П, поскольку ею была прекращена практика проверки уставов и конституций субъектов Российской Федерации на соответствие федеральным законам (с. 14). Российский абстрактный нормоконтроль предназначен для разрешения правовых противоречий и конфликтов, возникающих внутри системы органов государственной власти. В целом он развивается в «русле» европейского подхода. Однако деликатно актуализирует право Конституционного Суда Российской Федерации подтвердить конституционность нормативного правового акта (НПА) вопреки официальному решению Европейского Суда по правам человека. Выявляя специфику конкретного нормоконтроля, осуществляемого Конституционным Судом Российской Федерации, автор подчеркивает, что Суд защищает и восстанавливает права граждан не только тех, которые были участниками конституционного судопроизводства, но всех других, права которых затрагивает данный закон (с. 20).

Процесс становления предмета конституционного нормоконтроля прослежен на базе развития законодательства и практики Конституционного Суда Российской Федерации. Оценивая состояние законодательства, автор предлагает его совершенствовать. Так, автор выдвигает предложение о наделении граждан правом оспаривания конституционности пробелов, образовавшихся ввиду отсутствия НПА как такового, если его принятие вытекает из Конституции Российской Федерации (с. 67). Вклад Конституционного Суда Российской Федерации в развитие предмета конституционного нормоконтроля исследователь связывает с его правовыми позициями относительно нормативного правового акта, законов о ратификации международных договоров, законов о бюджете, законодательных пробелов и недействующих норм права. Уверен, что читателя заинтересует научный анализ ряда правовых позиций Суда с точки зрения их своевременности и перспективы укоренения. Интересно представлена позиция Суда насчет того, что в исключительных случаях закон может издаваться и в виде постановления полномочного органа (с. 32, 33). Рассматривая правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации о допустимости оспаривания законов о поправке к Конституции, по одному «эпизоду» замечено: «Насколько обоснованно так считать, если переходные обеспечительные нормы настолько прочно связаны с самой поправкой, что их невозможно оторвать от нее, оторвать без ущерба для самой конституционной поправки?» (с. 35). Автор считает, что мотив отказа в принятии к рассмотрению за-

кона о ратификации международного договора «не приложено судебное решение, свидетельствующее о конкретном деле, в котором применен закон» является искусственным (с. 44).

В работе показана многогранность роли Конституционного Суда Российской Федерации в раскрытии «нюансов» источников предмета конституционного нормоконтроля. Показательно толкование Судом рамок бюджетного закона. Федеральный закон о бюджете представляет собой законодательный акт особого рода — не может устанавливать положения, не связанные с государственными доходами и расходами. В исключительных случаях Суд допускает расширение регулирующего воздействия закона о бюджете. Тактично раскрывает правовую природу секретных положений закона о бюджете. Автор подчеркивает принципиальное значение позиции Суда, согласно которой федеральный закон о бюджете не может противоречить федеральным конституционным законам. Особенности закона о бюджете связаны с пределами проверки его данных Конституционным Судом Российской Федерации. В то же время автор полагает, что некоторые правовые позиции Суда (например, в компетенцию Суда не входит оценка бюджетной обеспеченности субъектов РФ) «нужно воспринимать как общее, но не абсолютное правило» (с. 57).

Доверие людей к Конституционному Суду подтверждается: ежегодно в Суд поступает 14—19 тыс. жалоб граждан[1]. Из числа рассматриваемых в Конституционном Суде Российской Федерации дел, по подсчетам Е.В. Тарибо, подавляющее большинство приходится на конкретный нормоконтроль. На апрель 2017 года 76% постановлений Суда было принято по запросам судов, по жалобам граждан и организаций (с. 190—200). Эти данные ставят вопрос о причинах оспаривания конституционности нормативных правовых актов. В качестве причин оспаривания можно было рассматривать конкретные нарушения конституционных положений. Автор же предлагает воспользоваться «теорией среднего уровня», что выводит его к вполне обоснованным обобщениям — противодействие законодательной реформе, самодетерминация судебного конституционного контроля, межотраслевые противоречия (коллизии) норм, юридико-техническое несовершенство норм и ошибки правоприменения.

Первая из перечисленных причин установлена на базе изучения таких дел, как «ОСАГО», «Монетизация», «Адвокатская монополия», «Паек военнослужащих», «Система “Платон”» и других, которые рассматривались Конституционным Судом Российской Федерации. При-

---

[1] *Зорькин В.Д.* Конституционный Суд России: доктрина и практика / В.Д. Зорькин.— М.: Норма, 2017.— С. 6.

знаки соответствующих обращений — связь с оппозицией, оспаривание Закона в целом, подрыв самой концепции Закона и требование существенной корректировки его положений. Принципиально замечание автора — «блокирования реформ средствами конституционного правосудия не произошло» (с. 91). Только по вопросам реформы системы социальной защиты, которая была запущена «122-м Законом» Судом было принято 5 постановлений и 34 определения. Конституционный Суд,— резюмирует Е.В. Тарибо,— выступил «амортизатором болезненных изменений правового регулирования» (с. 93). В монографии рассмотрена такая причина, как «самодетерминация» конституционного нормоконтроля (эффект домино). Материал не снабжен статистикой, но он оказался интересным, поскольку поднят вопрос о развитии правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации от одного дела к другому и показан уровень эластичности (гибкости) определенных позиций Суда (с. 140, 141).

Рассогласованность (дефектность) норм приводит «к нарушению фундаментальных принципов правовой определенности и равенства всех перед законом» и не согласуется с основами непротиворечивого функционирования законодательства. Дефектность норм связана с разными факторами. Автор подобрал убедительные примеры, показывающие, как использование в разных законах правовых понятий без соблюдения единообразия их содержания порождало межотраслевые противоречия. А пока, как позывает практика, гармонизация пересекающихся норм разных отраслей законодательства (разных законов) составляет существенную часть конституционного нормоконтроля.

Природа юридико-технического несовершенства законодательства занимает многих авторов. По этому вопросу Е.В. Тарибо отмечает, что искомое положение часто является следствием слабости согласования нового регулирования с ранее возникшими длящимися правоотношениями или неустранения противоречий между общими положениями и особенными положениями. Юридико-техническое несовершенство законодательства связано с идеей определенности нормы. Тут, как полагает автор, есть сторона, которая дает возможность оценивать некоторые позиции Суда. В связи с отсутствием измерительной шкалы, позволяющей фиксировать ту степень неопределенности, которая обязывает признать норму неконституционной, «в практике КС РФ пока не нашел разрешения вопрос о том, в каком случае правовая норма может быть признана неконституционной по мотиву неопределенности» (с. 129), — заключает автор.

Оригинальность исследования подтверждается тем, что в нем освещены вопросы механизма установления и оценки условий конституционной дисквалификации, решения Судом вопросов права и факта,

определения им пределов дискреции законодателя, возможности Суда в области корректировки законодательства, а также формирования судебно-конституционных доктрин и утраты силы правовыми позициями.

При очевидной простоте термин механизм установления и оценки условий (факторов) конституционной дисквалификации помог автору «рассказать» о технологии осуществления конституционного судопроизводства. Разумеется, главным действующим лицом конституционного судопроизводства являются судьи Конституционного Суда Российской Федерации и сам Конституционный Суд России. Через систему информационных отношений автор представляет и других «участников» процесса — Секретариат Суда, отраслевые подразделения Секретариата, Управление судебных заседаний, сотрудники Секретариата, которые по поручению судей готовят проекты решений, представители стороны, принявшей НПА, заявитель (его представитель), полномочный представитель Президента Российской Федерации в Суде, представители других органов государственной власти, а также эксперты и специалисты. Помимо официально приглашенных экспертов могут участвовать и иные специалисты в инициативном порядке. В обсуждение проблемы, решенной или решаемой Конституционным Судом России, нередко подключаются общественные и экспертные организации, а также научно-практические конференции. В этой связи автор сопоставляет Определение от 8 апреля 2004 года № 169-О с Определением от 4 ноября 2004 года № 324-О, принятым в связи с дополнительными информациями общественных и экспертных организаций. Последним определением, по сути, Суд «дезавуировал свои позиции» (с. 173), указав на недопустимость такой их трактовки, при которой налогоплательщик всегда не вправе произвести налоговый вычет при оплате товаров несобственными денежными средствами (принцип реальности).

Вслед за В.Б. Исаковым автор признает фактоустановительную деятельность Конституционного Суда Российской Федерации. Подход обосновывается ссылками на то, что Суд устанавливает порядок принятия, опубликования и введения в действие НПА. Довольно широко толкует выяснение Судом вопроса о том, ухудшает ли налоговый закон, которому придана обратная сила, положение налогоплательщика. В связи с фактоустановительной деятельностью Суда автор делает ряд косвенных предложений. Два таких предложения представляются интересными. Первое из них касается включения в решение Суда экономических показателей: «…Решения Суда, сформулированные в таком формате, вряд ли противоречили бы сущности конституционного правосудия и «жанру» актов, принимаемых в процессе его осуществления» (с. 182). Второе предложение автора отражено в его заключении: «Отход ограничительных установок по отношению к проблеме выяснения и исследования

фактических обстоятельств — это задача, продиктованная сущностью и предназначением конституционного нормоконтроля» (с. 186).

Привлекателен Федеральный конституционный закон от 28 декабря 2016 года № 11-ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"». В исследовании выдвинута совершенно четкая позиция, согласно которой Закон фиксирует отход от модели нормоконтроля 1994 года по образцу: да или нет — соответствует или не соответствует НПА Конституции Российской Федерации. Автору удалось кратко описать путь Суда от 1994 года к 2016 году. «Что касается … судов и государственных органов, то они … больше не вправе применять нормативный акт или отдельные его положения в истолковании, расходящемся с тем, которое дал Конституционный Суд РФ» (с. 195).

В каком-то смысле конституционное судопроизводство можно сравнивать с усилиями следопыта. Сравнение приходит на ум после знакомства с материалом параграфа, посвященного возможностям корректировки законодательства средствами конституционного правосудия. Нередко конституционная норма содержит жесткие рамки законодательных действий, например, в виде императива «цензура запрещается». Как замечает автор, далеко не все конституционные ограничения носят максимально определенный, явный характер (с. 197), что поднимает значение скрытых ограничителей. В силу конституционных положений обнаружение и обнародование скрытых ограничителей дискреции законодателя в основном приходится на конституционное судопроизводство (с. 198—210). Перспективным является вопрос о судебно-конституционной доктрине в механизме нормоконтроля. Включаясь в тему, автор приводит такие «доктрины», как «среднестатистический доход», «непоименованные в Конституции Российской Федерации, но имеющие конституционное значение права», «стабильное правовое положение хозяйствования в переходный период и при введении нового правового регулирования», «правовая природа публичных платежей» и др.

В состав исследования включен и вопрос утраты силы правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, который представлен общего характера положениями и конкретными примерами, когда Суд делал заключение о невозможности применения по данному делу той или иной правовой позиции, сформулированной ранее (с. 232—235).

Общее достоинство монографии, пожалуй, следует усматривать в том, что ее автору удалось показать, что к 25-летию Конституции Российской Федерации конституционный нормоконтроль, осуществляемый Конституционным Судом Российской Федерации, сложился и как вполне эффективный вид властной деятельности органа конституционного контроля, уверенно вошел в состав системы сдержек и противовесов

российского варианта разделения властей. В этом плане весьма продуктивными представляются подходы автора к таким вопросам конституционного нормоконтроля, как многоступенчатое информационное обеспечение правовых позиций Суда, учет в его деятельности социальной и экономической данности, следование правилу — конституционные нормы не должны уступать и подчиняться историческим традициям и культурным особенностям (с. 163, 210, 211). Не игнорируется и критическая функция науки конституционного права, в частности, когда автор говорит о «половинчатости» иных подходов Суда и о том, что в связи с изменениями, внесенными в законодательство, и поправками в Конституцию Российской Федерации, «статус и значение института прокуратуры явно “провисли”» (с. 213).

Нет сомнения в том, что автор далее будет совершенствовать свою работу. При этом читателю надо надеяться, что предложения автора по вопросам совершенствования законодательства, например в части разграничения общего и конституционного нормоконтроля (с. 15), будут касаться определенных положений конкретных видов законодательства. Показалось, что использование термина «судебная доктрина» должно было сопровождаться развернутым обоснованием, поскольку насчет его правомерности в литературе нет единства (С.Г. Павликов).

В целом можно констатировать, что с выходом монографии Е.В. Тарибо «Судебный конституционный нормоконтроль» процесс осмысления российского конституционного судопроизводства пополнился своевременным и полезным исследованием.

ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА — ОДНА ИЗ ВАЖНЕЙШИХ ЗАДАЧ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

Муратшин Фларит Рашитович, *судья-секретарь Конституционного Суда Республики Башкортостан, доктор юридических наук;*

Аббазова Гузяль Рамильевна, *помощник судьи Конституционного Суда Республики Башкортостан*

В статье исследуется деятельность органов конституционной юстиции по защите прав и свобод граждан в широком и узком смыслах, раскрываются особенности правового регулирования осуществления конституционного контроля в федеральном и региональном законодательстве, рассматривается вопрос о ретроспективном нормоконтроле в аспекте сравнения федерального и регионального законодательства, анализируется специфика осуществления конституционно-правовой защиты при «конфликте» конституционных прав и свобод граждан.

Ключевые слова: конституционно-правовая защита прав и свобод граждан, ретроспективный нормоконтроль, «конфликт» конституционных прав и свобод граждан.

Практически вся деятельность органов конституционного контроля так или иначе неразрывно связана с правозащитной функцией государства, поскольку главной задачей судебных органов, в том числе и конституционных (уставных) судов, является защита прав и свобод человека и гражданина [Карасев 2016, 1: 23].

Эта мысль нашла официальное подтверждение и в действующем федеральном и региональном законодательстве. Например, статья 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и статья 3 Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» устанавливают в качестве целей названных органов конституционного контроля защиту существующего конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия конституционных (уставных) норм на территории страны или субъекта Российской Федерации.

В юридической литературе конституционно-правовая защита прав и свобод человека и гражданина зачастую рассматривается как в широком, так и в узком смыслах. В широком смысле — это любая деятельность органов конституционного контроля по осуществлению правосудия, поскольку, в конечном счете, она направлена на обеспечение конституционно закрепленных прав и свобод личности. В узком же смысле правозащитной считается деятельность органов конституционной юстиции по проверке конституционности обжалованных гражданами нормативных правовых актов, которыми были нарушены их права и свободы [Карасев 2016, 1: 23].

Сложившаяся в России федеративная форма государственного устройства и основанный на ней принцип судебного федерализма позволяют существенно повысить уровень правозащитной судебной деятельности государства, поскольку появляется возможность защиты прав и свобод человека и гражданина как на уровне Федерации, так и на уровне ее субъектов. Тем самым в тех субъектах Российской Федерации, где учреждены конституционные (уставные) суды, как справедливо отмечают правоведы, существует дополнительный и, по своей сути, очень важный государственно-правовой инструмент правовой защиты конституционных прав и свобод [Еникеев 2017: 21].

В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» существует отдельная глава XXII «Рассмотрение дел о конституционности законов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан» (ст. ст. 96—100), в которой зафиксированы особенности конституционного контроля по данной категории дел. В ряде законов субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах также содержатся нормы, касающиеся специфики рассмотрения дел по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав и свобод (гл. XI Закона Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 года «Об Уставном Суде Санкт-Петербурга», гл. XI Закона Республики Марий Эл от 11 марта 2003 года «О Конституционном суде Республики Марий Эл», гл. 12 Закона Республики Дагестан от 2 февраля 2010 года «О Конституционном Суде Республики Дагестан и др.).

Следует отметить, что в первоначальной редакции Закона Республики Башкортостан от 27 октября 1992 года «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» также содержалась отдельная глава, посвященная данному вопросу, однако в дальнейшем республиканский законодатель в целях уменьшения объема нормативных предписаний исключил эти нормы из названного закона. Думается, вряд ли можно согласиться с таким решением республиканского парламента, вместе с тем это не мешает Конституционному Суду Башкортостана рассматривать поступающие к нему дела.

Более того, у Конституционного Суда Республики Башкортостан, как ни парадоксально, в результате оказалось даже больше возможностей для защиты прав и свобод гражданина и человека, чем у аналогичного органа правосудия федерального уровня. Так, при буквальном прочтении положений части первой статьи 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» можно заключить, что правом на обращение в Конституционный Суд России обладают только граждане и иные лица, чьи права и свободы нарушены законом. То есть, если отсутствует факт нарушения прав и свобод лица или нарушены права и свободы других людей, данное лицо не вправе обратиться в указанный суд. В Законе «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» такого ограничения нет. В связи с этим рассмотрению подлежат и жалобы граждан, если они заявляют о нарушении прав и свобод других лиц либо есть потенциальная угроза такого нарушения.

Иллюстрацией к сказанному служит пример недавнего рассмотрения Конституционным Судом Республики Башкортостан жалобы гражданина Р.Х. Хафизова, оспорившего некоторые положения Закона Республики Башкортостан «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан», которые, на его взгляд, нарушили конституционные права ряда жителей одного из сел Республики Башкортостан[1].

В указанном аспекте сравнения возможностей, предоставляемых для защиты своих прав и свобод гражданами в рамках конституционного судопроизводства на федеральном и региональном уровне, интересно проанализировать соответствующие законоположения, предусматривающие возможность ретроспективного нормоконтроля.

В части второй статьи 46 Закона «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» предусмотрено, что «…если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным Судом Республики Башкортостан производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан». Таким образом, Консти-

[1] Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 7 февраля 2018 года № 35-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Башкортостан от 5 января 2004 года № 59-з «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан» и отдельных положений Закона Республики Башкортостан от 29 декабря 2014 года № 177-з «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан “О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан”» в связи с жалобой гражданина Хафизова Ризвана Хафизовича // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан http://www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения: 22.02.2018).

туционный Суд республики может осуществлять проверку конституционности актов, не имеющих юридической силы, необходимым и достаточным условием для которого является факт нарушения конституционных прав и свобод граждан оспариваемым актом в период его действия. Аналогичная норма содержится и в законах о конституционных (уставных) судах других субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 39 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «О Конституционном Суде Республики Коми»; ч. 2 ст. 46 Закона Республики Татарстан от 22 декабря 1992 года «О Конституционном суде Республики Татарстан», ч. 2 ст. 43 Конституционного закона Чеченской Республики от 24 мая 2006 года «О Конституционном Суде Чеченской Республики» и др.) В законах иных субъектов Федерации обязательность ретроспективного нормоконтроля не обусловлена фактом нарушения конституционных прав и свобод граждан и остается на усмотрении суда (ч. 2 ст. 84 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 года «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве»; ч. 2 ст. 44 Областного закона Свердловской области от 6 мая 1997 года «Об Уставном Суде Свердловской области»; ч. 2 ст. 42 Уставного закона Калининградской области от 2 октября 2000 года «Об Уставном Суде Калининградской области» и др.).

В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» возможность проверки конституционности отмененного или утратившего силу акта была предусмотрена частью второй статьи 43. Однако в 2014 году Конституционный Суд Российской Федерации выступил с законодательной инициативной, в которой в числе прочих изменений предложил отказаться от указанной нормы, мотивировав это тем, что проверка конституционности акта, утратившего силу после поступления обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, не согласуется с его предназначением «как органа, принимающего решение, влекущее утрату неконституционной нормой, в том числе нарушающей права человека, юридической силы»[1]. Вместо отмененной нормы в часть первую был введен пункт 4, предусматривающий принятие к рассмотрению обращения о проверке конституционности отмененного или утратившего силу акта в случаях, когда он продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия.

Сопоставление действующих норм федерального и регионального законодательства, предусматривающих принятие к рассмотрению в

[1] Пояснительная записка к проекту федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации // http://asozd.duma.gov.ru (дата обращения: 13.05.2014).

рамках конституционного судопроизводства отмененных или утративших силу актов, показывает, что действие региональной нормы охватывает больший спектр отношений по защите нарушенных конституционных прав и свобод граждан. Об этом же свидетельствует пояснение, данное Конституционным Судом России, о том, что «формулировка нового пункта 4 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона частично поглощает отменяемую возможность продолжения производства по делу согласно ее части второй».

Что касается практики осуществления ретроспективного нормоконтроля Конституционным Судом Республики Башкортостан, одним из примеров является вышеупомянутое постановление «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан», в котором были проанализированы на предмет конституционности оспариваемые заявителем не действующие на момент рассмотрения дела положения статей 21 и 21.3 Закона Республики Башкортостан от 5 января 2004 года № 59-з «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан».

Если проанализировать все итоговые решения (постановления) Конституционного Суда Республики Башкортостан за период своего существования с разбивкой по тематике рассматриваемых в них вопросов, то ситуация выглядит следующим образом.

— 16% постановлений принято о толковании Конституции Республики Башкортостан;

— 21% — о конституционно-правовом статусе органов государственной власти Республики Башкортостан и органов местного самоуправления;

— 3% — о статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Республики Башкортостан;

— 60% — о конституционных правах и свободах, из них:

— 14% — об избирательных правах;

— 6% — об экономических правах;

— 26% — о трудовых и социальных правах;

— 14% — о жилищных правах.

Анализ поступающих в Конституционный Суд Республики Башкортостан обращений граждан свидетельствует о том, что среди них часто встречаются жалобы на нарушение прав заявителей на жилище, о незаконном увольнении и восстановлении на работе, о пересмотре постановлений районных и городских судов, мировых судей, о социальных льготах, об освобождении из-под стражи, о возвращении банковских вкладов, об обжаловании действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц.

При разрешении подобных дел Конституционный Суд Башкортоста-

на нередко сталкивается с ситуацией, когда оспариваемый нормативный акт затрагивает одновременно несколько конституционных прав и свобод человека и гражданина, причем иногда даже возникают некоторые «конфликты» между ними.

Так, в 2016 году Конституционный Суд Республики Башкортостан рассмотрел дело о проверке конституционности отдельных пунктов утвержденных постановлением Правительства республики нескольких Положений об особо охраняемых природных территориях. Речь шла о возможности добычи природных ископаемых в особо охраняемых природных территориях, в частности на территории памятников природы. Перед Судом встал выбор: какому праву отдать предпочтение — праву на природопользование, в частности на использование природных ресурсов, или праву на благоприятную окружающую среду. И то и другое, несомненно, важно. В итоге Конституционный Суд, руководствуясь принципом приоритета публичных интересов над частными, решил, что в данном случае приоритетной является охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности. В постановлении Суда, в частности, указано, что «упразднение особо охраняемых природных территорий республиканского значения не может быть вызвано какими-либо иными причинами, в том числе причинами хозяйственной выгоды, кроме объективных факторов, обусловленных естественными природными процессами»[1].

Еще один пример. В 2014 году Конституционный Суд республики принял содержащее правовые позиции определение по жалобе гражданина А.А. Беленького, который обжаловал положение Закона Республики Башкортостан «Об обеспечении покоя граждан и тишины в ночное время», согласно которому в случае совершения богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, осуществляемых в соответствии с законодательством и в рамках канонических требований конфессий, не применяются положения части 1 статьи 5 названного Закона о недопущении совершения в ночное время действий, влекущих нарушение покоя граждан и тишины. По мнению заявителя, ежедневные утренние и вечерние призывы к молитве в мечетях на территории Республики Баш-

[1] Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 20 октября 2016 года № 34-П по делу о проверке конституционности пункта 1.6 Положения о природных парках в Республике Башкортостан, пункта 3.3 Положения о государственных природных заказниках в Республике Башкортостан, пункта 3.7 Положения о памятниках природы в Республике Башкортостан, пункта 6 Порядка создания особо охраняемых природных территорий республиканского значения, утвержденных постановлением Кабинета Министров Республики Башкортостан от 26 февраля 1999 года № 48, в связи с обращением депутата Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан Шагаповой Руфины Аликовны // Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан, 14.11.2016, № 32 (542), ст. 1377.

кортостан, происходящие в ранние (около 3.00) и поздние (23.00—24.00) часы, нарушают конституционное право граждан на тишину в ночное время[1].

Конституционный Суд Республики Башкортостан в итоге отказал заявителю в принятии его жалобы к рассмотрению, указав, что содержащееся в конституционном обращении требование не затрагивает существа оспариваемой нормы, а, по сути, касается лишь громкости звучания призывов к молитве и ее соответствия предельно допустимым уровням шума, устанавливаемым федеральным законодательством.

Вместе с тем нельзя не признать, что граждане не всегда правильно представляют роль и место Конституционного Суда Республики Башкортостан в судебной системе страны, нередко приходится отказывать им в принятии их конституционных обращений к рассмотрению. Зачастую заявители ошибочно рассматривают Конституционный Суд как вышестоящую апелляционную, кассационную или надзорную инстанцию по отношению к судам общей юрисдикции и арбитражным судам и требуют проверить установление фактических обстоятельств либо просят заново заняться их установлением, что выходит за пределы полномочий Конституционного Суда Республики Башкортостан.

Литература

Еникеев З.И. Конституционный суд субъекта федерации как важный фактор в становлении правового государства // Проблемы реализации конституций и уставов субъектов федеративных государств. Материалы Всероссийской конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Республики Башкортостан. 17—18 ноября 2016 года.— Уфа: Конституционный Суд Республики Башкортостан, 2017.— С. 21.

Карасев Р.Е. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в системе судебной защиты прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовая характеристика // Конституционное и муниципальное право.— 2016.— № 1.— С. 23.

---

[1] Определение Конституционного Суда Республики Башкортостан от 27 мая 2014 года № 79-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Беленького Александра Александровича на нарушение конституционных прав пунктом 5 части 2 статьи 5 Закона Республики Башкортостан «Об обеспечении покоя граждан и тишины в ночное время» // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан // http:www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения: 31.05.2014).

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА УРОВНЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

Мустафина Эльмира Мазитовна, *судья Конституционного суда Республики Татарстан;*
Шакараев Артур Рафаэлевич, *судья Конституционного суда Республики Татарстан*

Статья посвящена проблемам нормотворческой деятельности на уровне местного самоуправления и исполнения решений Конституционного суда Республики Татарстан. На основе решений Конституционного суда Республики Татарстан проведен анализ некоторых муниципальных нормативных правовых актов, действующих на территории соответствующих муниципальных образований Республики Татарстан, рассмотрены вопросы повышения качества нормотворческого процесса муниципальных образований в том числе путем последовательного учета в правотворческой деятельности органов местного самоуправления правовых позиций Конституционного суда Республики Татарстан и обязательного исполнения его решений.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное нормотворчество, муниципальные правовые акты, конституционное судопроизводство, исполнение решений.

Создание института местного самоуправления стало важнейшим этапом формирования современного демократического государства. Закрепление на конституционном уровне возможности населения осуществлять свою власть через органы местного самоуправления свидетельствует о расстановке приоритетов государства, первоочередном внимании к интересам и потребностям своих граждан. Ключевым аспектом реализации воли народа является нормотворческий процесс органов местного самоуправления, который должен осуществляться в строгом соответствии с действующим законодательством и служить средством его развития и конкретизации.

Вместе с тем, как показывает практика, органы местного самоуправления не всегда эффективно реализуют функцию нормотворчества, до-

пуская принятие правовых актов, не корреспондирующих с правовой системой Российской Федерации, ущемляющих права и свободы граждан.

Так, в поле зрения республиканского конституционного правосудия попал муниципальный правовой акт, действовавший на территории Альметьевского муниципального района Республики Татарстан. Конституционный суд Республики Татарстан установил, что в городе Альметьевске в целях возмещения вреда, причиняемого дорогам при осуществлении перевозок тяжеловесных грузов, с владельцев транспортных средств взималось сразу два вида платы. И если взимание одной из них было предусмотрено федеральным законодательством, то установление платы, введенной оспариваемым нормативным правовым актом, принятым Советом Альметьевского муниципального района, федеральным законодателем не было санкционировано. В связи с этим постановлением от 19 марта 2015 года № 61-П Конституционный суд Республики Татарстан признал оспоренные нормы данного акта, вводящие соответствующую плату, противоречащими Конституции Республики Татарстан[1].

Действующее законодательство достаточно подробно регулирует порядок издания, опубликования и вступления в силу муниципальных правовых актов. Вместе с тем органы местного самоуправления, реализуя свою нормотворческую функцию, не всегда придерживаются установленных правовых требований в этой области. Так, значительную часть муниципальных нормативных правовых актов, которые были предметом рассмотрения Конституционного суда, составляют акты, противоречащие правилам, приемам и средствам юридической техники. Результатом принятия таких актов являются серьезные правотворческие ошибки, которые приводят к нарушению всего процесса нормотворчества и нормальной работы механизма правовой системы в целом.

В этой связи хотелось бы привести пример, когда в Конституционный суд Республики Татарстан обратился гражданин с жалобой о про-

---

[1] 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 автомобильным 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.

верке конституционности отдельных положений постановления руководителя Исполнительного комитета поселка городского типа Камское Устье Камско-Устьинского муниципального района Республики Татарстан.

Оспариваемое постановление было издано на бланке руководителя Исполнительного комитета поселка городского типа Камское Устье Камско-Устьинского муниципального района, а, значит, по форме являлось постановлением руководителя Исполнительного комитета данного муниципального образования, что подтверждалось и актами о внесении в него изменений.

Конституционный суд Республики Татарстан установил, что при издании оспариваемого постановления не были учтены изменения, внесенные в 2008 году в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данные изменения коснулись именно формы издаваемых главой местной администрации муниципальных правовых актов, исходя из которых указанные акты должны приниматься и соответственно именоваться как постановления и распоряжения местной администрации, а не главы местной администрации.

Тем самым при принятии оспариваемого акта органами местного самоуправления Камско-Устьинского муниципального района Республики Татарстан была нарушена законодательно установленная форма правового акта, соблюдение которой обязательно.

В силу статьи 83 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан устанавливает соответствие Конституции Республики Татарстан законов Республики Татарстан и иных нормативных правовых актов не только по их содержанию, но и по форме, порядку принятия, издания, подписания, опубликования или введения в действие. В этой связи несоблюдение законодательно установленной формы оспариваемого муниципального акта уже само по себе является достаточным основанием для его дисквалификации из правового поля.

Однако в ходе рассмотрения данного дела суд установил, что подобное нарушение формы нормативного правового акта местной администрации не является единичным случаем, а превратилось в сложившуюся, устойчивую практику. В этой связи суд пришел к выводу, что признание оспариваемого постановления не соответствующим Конституции Республики Татарстан по форме его издания давало бы возможность поставить под сомнение конституционность и других ранее принятых правовых актов руководителя Исполнительного комитета поселка городского типа Камское Устье Камско-Устьинского муниципального района, а также глав местных администраций (руководителей

исполнительных комитетов) иных муниципальных образований в Республике Татарстан. Такой результат противоречил бы целям конституционного судопроизводства. На этом основании Конституционный суд воздержался от признания оспариваемого нормативного акта неконституционным. В то же время суд указал, что выявленный конституционно-правовой смысл соблюдения законодательно установленного требования к форме правовых актов, издаваемых главой местной администрации (руководителем исполнительного комитета) муниципального образования в Республике Татарстан, является обязательным для всех органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан[1].

Тем не менее, несмотря на четко выраженную позицию суда по данному вопросу, ясно отражающую обязательность ее исполнения всеми органами публичной власти, уже в апреле 2017 года суд был вынужден вновь вернуться к этому вопросу при проверке конституционности отдельных нормативных актов, принятых органами местного самоуправления Пестречинского муниципального района Республики Татарстан.

В рамках рассмотрения данного дела Конституционный суд Республики Татарстан признал не соответствующим Конституции Республики Татарстан положения статьи 74 Устава данного района в той мере, в какой ими была установлена ненадлежащая форма нормативных правовых актов, издаваемых руководителем Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан.

Кроме того, при рассмотрении данного дела судом был выявлен еще ряд грубых нарушений, приводящих к ограничению конституционных прав и свобод граждан. В очередной раз встал вопрос о ненадлежащем опубликовании принимаемых муниципальных актов. Так, постановление Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан № 762 было признано не соответствующим Конституции Республики Татарстан, поскольку наименование данного постановления, указанное при его размещении в источниках официального опубликования, не совпадало с наименованием, содержащимся в тексте самого акта. Это, как указал суд, не могло в полной мере обеспечить функцию доведения содержания оспариваемого акта до сведе-

---

[1] Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 23 июня 2015 года № 63-П по делу о проверке конституционности отдельных положений постановления руководителя Исполнительного комитета поселка городского типа Камское Устье Камско-Устьинского муниципального района Республики Татарстан от 29 августа 2013 года № 10 «Об определении границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции» (в редакции от 15 сентября 2014 года) в связи с жалобой гражданина В.Ю. Синчугова // СПС КонсультантПлюс.

ния граждан. Был признан неконституционным и ряд норм, которые регламентировали вопросы, напрямую затрагивающие права и интересы своих жителей, поскольку установленное в них правовое регулирование противоречило федеральным и республиканским нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу[1].

Отдельно хотелось бы остановиться на вопросе исполнения органами местного самоуправления решений, выносимых Конституционным судом. Приходится констатировать, что имеют место не только проблемы с обратной связью между судом и органами публичной власти, но и факты игнорирования правовых позиций суда, имеющих концептуальное значение в системе действующего регулирования. Справедливости ради надо отметить, что они носят единичный характер. Однако уже сам факт их наличия говорит о том, что не все осознают юридическую природу и значимость решений Конституционного суда Республики Татарстан.

В качестве наиболее актуального примера можно назвать ситуацию, связанную с исполнением вышеуказанного решения, вынесенного в отношении муниципальных правовых актов Пестречинского района Республики Татарстан. В своем постановлении Конституционный суд Республики Татарстан четко указал, что правоприменительные решения, основанные на признанных не соответствующими Конституции Республики Татарстан актах, подлежат пересмотру в установленном порядке с

[1] Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 28 апреля 2017 года № 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 Пестречинского 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 // СПС КонсультантПлюс.

учетом выводов, содержащихся в принятом судом постановлении, если для этого нет иных препятствий.

Кроме того, Конституционный суд предписал Совету Пестречинского муниципального района Республики Татарстан и Исполнительному комитету Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, исходя из требований Конституции Республики Татарстан и с учетом основанных на этих требованиях правовых позиций Конституционного суда Республики Татарстан, внести в действующее на территории Пестречинского муниципального района Республики Татарстан правовое регулирование необходимые изменения.

Если в части внесения изменений в Устав решение Конституционного суда Республики Татарстан было исполнено, то вот в части отмены правоприменительных решений, вынесенных в отношении заявителей, предписания суда остались без внимания.

Сложившаяся ситуация, на наш взгляд, недопустима. Согласно части второй статьи 104 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» в случае, если Конституционный суд Республики Татарстан признал закон или иной нормативный правовой акт либо отдельные их положения, примененные в конкретном деле, не соответствующими Конституции Республики Татарстан, данное дело во всяком случае подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке. Такой пересмотр осуществляется независимо от того, имеются или отсутствуют основания для пересмотра, предусмотренные иными, помимо Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан», актами. Это обусловлено особенностями юридической природы актов конституционного правосудия, в том числе Конституционного суда Республики Татарстан, в которых находят свое воплощение верховенство и прямое действие Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Татарстан и которые, таким образом, действуют непосредственно, не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами и являются общеобязательными, что вытекает из статьи 109 (часть пятая) Конституции Республики Татарстан и конкретизирующих ее положений статей 6, 73 и 104 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан».

Кроме того, хотелось бы обратить внимание на то, что решения Конституционного суда Республики Татарстан зачастую содержат рекомендательные положения, направленные на совершенствование законодательства в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Такие рекомендации хотя и не носят императивного характера, тем не менее направлены на совершенствование действующего правового регулирования и предполагают их учет в правоприменительной практике с целью закрепления гарантий защиты прав и свобод граждан.

Между тем на сегодняшний день по некоторым своим рекомендациям Конституционный суд Татарстана пока не получил ответной реакции органов местного самоуправления. Так, в постановлении от 21 октября 2016 года № 70-П Конституционным судом Татарстана было обращено внимание Исполнительного комитета муниципального образования города Казани на возможность совершенствования правового регулирования порядка оформления заявления граждан на приватизацию путем конкретизации сферы действия обжалуемых норм только в отношении тех выписанных из приватизируемого жилого помещения несовершеннолетних, которые не утратили право пользования им. В постановлении от 17 марта 2017 года № 72-П Исполнительному комитету муниципального образования города Казани было указано на целесообразность урегулирования вопроса ремонта дорог с учетом единообразного подхода в вопросах обеспечения сохранности автомобильных дорог общего пользования местного значения, дворовых территорий многоквартирных домов, внутриквартальных проездов. Казанской городской Думе рекомендовано закрепить более полный и детализированный перечень условий и критериев, в соответствии с которыми осуществляется распределение бюджетных ассигнований дорожного фонда города Казани. Приведенные примеры свидетельствует о том, что нормотворческая деятельность на уровне органов местного самоуправления нуждается в совершенствовании, в том числе с соблюдением правил юридической техники, с тем чтобы обеспечить установление ясного и недвусмысленного правового регулирования. Представляется, что органы государственной власти должны оказывать практическое содействие органам местного самоуправления при совершенствовании качества муниципальных правовых актов в целях обеспечения единства муниципального правового регулирования, а также выстраивания единой и непротиворечивой нормативной правовой базы на всех уровнях публичной власти.

Хотелось бы отметить положительный пример учета правовой позиции Конституционного суда Республики Татарстан, который привел к конструктивному сотрудничеству всех уровней власти в целях разрешения конкретного вопроса. Речь пойдет о так называемом деле о школьных автобусах. Примечательно то, что предмет жалобы касался акта республиканского значения, который по своему содержанию определял, в частности, для органов местного самоуправления ряд обязательных действий, направленных на создание на селе комфортных условий транспортировки детей к месту учебы и обратно. В рамках рассмотрения данного дела было установлено, что власти на местах достаточно формально отнеслись к этому вопросу. Конституционный суд республики обратил внимание правоприменительных органов на то, что они должны предпринять все надлежащие меры для того, чтобы зако-

нодательно 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. В результате во исполнение правовой позиции Конституционного суда Татарстана и благодаря согласованному взаимодействию республиканских и местных органов власти с начала нового учебного периода, осенью 2016 года, детей стали перевозить к месту учебы и обратно на специальном школьном автобусе.

В заключение хотелось высказать твердое убеждение, что только согласованная работа всех органов власти, направленная на реализацию комплекса организационных и правовых мер по обеспечению исполнения решений Конституционного суда Республики Татарстан, учет в правотворческой деятельности органов местного самоуправления правовых позиций Конституционного суда Республики Татарстан, будет способствовать реальному обеспечению конституционного правопорядка и конституционной законности в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, достижению реальных результатов и повышению уровня доверия граждан к органам публичной власти в целом.

К ВОПРОСУ О СОБЛЮДЕНИИ ПРИНЦИПА ДОСТУПНОСТИ ПРАВОСУДИЯ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Никулин Андрей Андреевич, *ассистент Набережночелнинского института Казанского федерального университета;*
Никулин Константин Андреевич, *мировой судья судебного участка № 1 по судебному району города Набережные Челны Республики Татарстан*

Данная статья посвящена обзору вопроса соблюдения конституционных прав человека и гражданина в ходе гражданского судопроизводства. Особый интерес представляют некоторые моменты, затрагиваемые Концепцией единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и внесенным Верховным судом Российской Федерации в Федеральное Собрание проектом федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 3 октября 2017 года.

Ключевые слова: конституционные права, гражданский процесс.

Судебная защита оспариваемых прав является, пожалуй, самой надежной и эффективной гарантией соблюдения конституционных прав и свобод граждан, что установлено статьями 46 и 47 Конституции Российской Федерации. Федеральные конституционные законы «О судебной системе» и «О судах общей юрисдикции», а вслед за ними и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации продолжают расширять и углублять значение закрепленных в Конституции положений: в частности, Гражданским процессуальным кодексом задачей всего гражданского судопроизводства указано правильное и своевременное рассмотрение гражданских дел, что во взаимосвязи с положениями Конституции позволяет обозначить принципы независимости и доступности правосудия. Собственно, целью данной работы является рассмотрение вопроса сохранения действительности данных принципов в свете продолжающейся реформы гражданского судопроизводства в соответствии с Концепцией единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Данная концепция предполагает существенную переработку ныне действующей системы рассмотрения гражданских дел, особенно в вопросах апелляционного процесса. В первую очередь существующая концепция предлагает реформировать вертикаль судебной власти среди судов общей юрисдикции: предполагается создание полностью самостоятельных и специализированных апелляционных и кассационных судов, аналогичных ныне арбитражным апелляционным судам и арбитражным судам округов.

В настоящее время вертикаль гражданского судопроизводства выглядит следующим образом: дела по первой инстанции рассматриваются мировыми судьями, районными (городскими) судами, верховными судами республик, краев, областей, судами городов федерального значения, судом автономной области, судом автономного округа, апелляционной инстанцией для указанных судов является непосредственно вышестоящий в системе орган судебной власти: для мировых судей — районный (городской) суд, для районного (городского) суда — верховный суд соответствующего субъекта Российской Федерации и так далее. Здесь обнаруживается первая существенная, на наш взгляд, проблема гражданского судопроизводства в судах общей юрисдикции: слишком сильное влияние политики субъекта Российской Федерации на разрешение основной массы рассматриваемых дел. Согласно официальной статистике более 90% гражданских дел рассматриваются по первой инстанции мировыми судьями или районными (городскими) судами, апелляционная и кассационная стадии по которым находятся в ведении верховных судов субъектов Российской Федерации, что, с учетом высокой сложности и стоимости дальнейшего обжалования в Верховный Суд Российской Федерации, открывает широкие возможности для влияния на суды для достижения неправомерного результата. К тому же по результатам анализа обзоров судебной практики, проводимых Верховным Судом Российской Федерации, можно сделать вывод, что верховные суды субъектов очень часто принимали решения, противоречащие единой практике применения законодательства при разрешении споров, отменяя или изменяя решения судов первой инстанции, пользуясь тем фактом, что дальнейшее обжалование сопряжено с существенными сложностями. Уже одних только этих фактов достаточно, чтобы усомниться в действительности принципа независимости и беспристрастности судов.

Предполагаемая же система самостоятельных апелляционных и кассационных судов сохранит за судами разных уровней полномочия судов первой инстанции, однако исключит их возможности контроля вышестоящих за нижестоящими, поскольку апелляционным и кассационным пересмотром оспариваемых решений будут заниматься специализированные суды, существенно разделенные дистанционно. Если

рассматривать ситуацию, в которой государству придется понести наименьшие расходы для реформировании существующей системы, то задействованы будут соответственно арбитражные апелляционные суды и арбитражные суды округов. При данном решении вопроса не придется проводить дорогостоящую работу по созданию новых органов и их оснащению, однако придется проводить существенные кадровые перестановки внутри самой системы судов общей юрисдикции: на сегодняшний день основная часть нагрузки верховных судов субъектов Российской Федерации состоит как раз из апелляционного и кассационного пересмотра решений, вынесенных по первой инстанции районными (городскими) судами и мировыми судьями. Передача данных полномочий другому суду приведет к излишнему количеству действующих судей верховного суда субъектов Российской Федерации и одновременно к сильному кадровому голоду в созданных апелляционных и кассационных судах. Само собой напрашивается решение в духе простого перевода судей, занимающихся пересмотром дел, на новое место работы, но в этом случае никакого положительного эффекта для независимости судов достигнуто не будет, а значит останутся только пусть и не огромные, но бессмысленно понесенные расходы, а значит, необходимо осуществлять переводы судей на апелляционную и кассационную работу строго в соответствии с признаком территории, судья верховного суда субъекта не должен будет попасть в суд, которому территориально подсудны апелляционные и кассационные жалобы на решения судов того субъекта, в котором он работал.

Данный путь позволит если и не исключить, то по крайней мере минимизировать местное субъективное влияние на решения апелляционных и кассационных судов, поскольку будет исключен территориальный фактор воздействия, при этом ввиду усиления специализации судов видится вполне возможным и улучшение качества самого процесса во всех судебных инстанциях: ранее разрываемые между рассмотрением дел по первой, апелляционной и кассационной инстанцией судьи будут более конкретизированы в своих должностных обязанностях, а значит, смогут более ответственно подходить к их исполнению. Помимо того, если с районных (городских) судов снять обязанность апелляционного пересмотра решений мировых судей, можно было бы несколько снизить их нагрузку, что положительно скажется на скорости рассмотрения ими дел по первой инстанции, а следовательно, и на соблюдении конституционного права на доступное правосудие.

Конечно, будет излишне оптимистично говорить, что с принятием данного шага проблема возможной пристрастности суда будет полностью решена, к тому же не стоит забывать, что территориальный принцип построения вертикали судебной власти имел своей целью реали-

зацию принципа доступности правосудия и его оперативность. Если рассматривать текущую ситуацию с данной точки зрения, то ситуация начинает выглядеть в диаметрально противоположном ключе: ныне действующая система позволяет с минимальными временными и материальными затратами получить доступ к государственному органу правосудия, а также к возможности обжалования в случае несогласия с вынесенным решением суда. Компактное (в пределах одного субъекта Российской Федерации) расположение ключевых рабочих элементов судебной системы, включающих в себя суды первой инстанции, а также апелляционные и кассационные суды, позволяет в кратчайшие сроки разрешить любой спор и обжаловать не устраивающий результат.

Планируемые изменения существенно ухудшают данную сторону вопроса, причем материальные затраты возрастают не только у граждан, но и у государства: стоимость почтового отправления в пределах одного субъекта Российской Федерации и в пределах федерального округа Российской Федерации существенно различается и далеко не в пользу последнего, а поскольку обязанность передачи дела с жалобой непосредственно в суд апелляционной инстанции лежит на суде, вынесшем обжалуемое решение, налагаются дополнительные бюджетные расходы. Для граждан же данная ситуация выльется либо в дополнительные личные временные затраты, либо, в случае если гражданин воспользовался услугами представителя, также увеличением суммы итоговых расходов с весьма призрачным шансом на их полную компенсацию, и это только в апелляционной инстанции, в кассационную же инстанцию жалоба и все прилагаемые документы направляются лицом, желающим таковую предъявить, лично, и дополнительные расходы по данному пункту тоже возлагаются на простых граждан. Неплохим путем решения данной проблемы могло бы стать открытое электронное производство с возможностью направлять в суд любые документы через сеть Интернет, для чего уже в принципе существуют все условия, однако ввиду необходимости дублирования электронных материалов на бумажном носителе суды вынуждены будут нести дополнительные расходы сами, что явно не устраивает уже правительство, обязанное обеспечивать суды. В свою очередь, проблему с расходами судов можно было бы переложить на граждан, обязав их по образцу арбитражного процесса самостоятельно извещать всех лиц, участвующих в деле, но данный шаг уже может быть рассмотрен как ограничивающий доступность правосудия, что недопустимо.

Таким образом, на наш взгляд, грядущие изменения процессуального законодательства являются важным шагом вперед в вопросе соблюдения конституционных прав граждан на судебную защиту, независимое и доступное правосудие, однако данный шаг не является последним

и в свою очередь также порождает некоторые проблемы, связанные как с выбором пути его реализации, так и с преодолением большого количества сопутствующих проблем любого из возможных путей. Все эти вопросы требуют большого к себе внимания и тщательного, взвешенного подхода.

Литература

Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Собрание законодательства Российской Федерации.— 2009.— № 4.— Ст. 445.

О судебной системе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ // СЗ РФ.— 1997.— № 1.— Ст. 1.

О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ // СЗ РФ.— 2011.— № 7.— Ст. 898.

Об арбитражных судах в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ // СЗ РФ.— 1995.— № 18.— Ст. 1589.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ // СЗ РФ.— 2002.— № 46.— Ст. 4532.

Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству ГД ФС РФ от 08.12.2014 № 124(1))

Проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 3 октября 2017 года.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Пантелеев Вадим Юрьевич, *Председатель Уставного Суда Свердловской области, кандидат юридических наук;*
Мальгинова Юлия Николаевна, *ассистент Уральского государственного экономического университета*

В статье рассматриваются основные подходы к определению экономических прав граждан в субъектах Российской Федерации. В научной литературе существует определенная полемика относительно природы экономической и предпринимательской деятельности и экономических прав граждан, которая разворачивается в различных отраслях права. Научная дискуссия значительно отражается на правоприменении действующего законодательства в части, касающейся защиты прав, свобод и законных интересов конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. Настоящая статья позволит комплексно определить правовую природу рассматриваемых видов деятельности и защиты прав граждан органами конституционной юстиции субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: экономическая деятельность, предпринимательская деятельность, экономические права граждан, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

На современном этапе ключевым элементом механизма защиты прав человека в Российской Федерации являются суды, которые в соответствии со статьей 118 Конституции Российской Федерации осуществляют конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство. Говоря о защите экономических прав, существенную роль в этом процессе занимают именно органы конституционного судопроизводства, включающие Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Необходимо отметить, что политические, экономические и социальные сферы жизнедеятельности человека проявляют взаимосвязь и при определении его прав и свобод. Так, к экономическим правам граждан относятся единство экономического пространства, финансовой политики, налоговой системы, налоговая централизация, стабильность экономического оборота, свобода перемещения финансовых средств и

предпринимательской деятельности, свобода договора, охрана различных форм собственности и ряд других.

В соответствии со статьей 8 Конституции Российской Федерации в России гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Статья 34 Конституции Российской Федерации провозгласила, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. На основе методических рекомендаций Статистической комиссии Организации Объединенных Наций и приказа Росстандарта от 31 января 2014 года № 14-ст «ОК 029-2014 (КДЕС ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности» определено, что экономическая деятельность имеет место быть, когда ресурсы (оборудование, рабочая сила, технологии, сырье, материалы, энергия, информационные ресурсы) объединяются в производственный процесс, имеющий целью производство продукции (предоставление услуг). Экономическая деятельность характеризуется затратами на производство продукции (товаров или услуг), процессом производства и выпуском продукции (предоставлением услуг). Экономическая деятельность характеризуется затратами на производство продукции (товаров или услуг), процессом производства и выпуском продукции (предоставлением услуг). Основываясь на этих положениях, под экономической деятельностью понимается «создание общественно полезного продукта» [Дмитриев 2007: 56].

В то же время в современной литературе отсутствует единство мнений по определению общепризнанного понятия «экономическая деятельность». Так, под экономической деятельностью К.К. Лебедев понимает «вид общеполезной (социальной) деятельности, осуществляемой в сфере экономики любыми праводееспособными лицами, а также некоторыми коллективными образованиями без статуса юридического лица, публичными образованиями в целях создания материальных и духовных (нематериальных) благ, удовлетворения разнообразных потребностей индивида (человека), членов общества в целом за счет получаемого экономического дохода» [Лебедев 2002: 55]. О.М. Олейник рассматривает экономическую деятельность как «один из видов экономической активности человека, форму участия индивида в общественном производстве и способ получения средств для обеспечения жизнедеятельности его самого и членов его семьи» [Олейник 1999: 16]. С.Э. Жилинский утверждает, что экономическая деятельность существует в сфере, где «людьми создаются материальные и духовные блага для удовлетворения потреб-

ностей человека» [Жилинский 2007: 46]. Представители конституционного права А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин определяют экономическую деятельность как «участие людей в производстве, распределении, перераспределении материальных и иных благ для удовлетворения своих потребностей. Важные элементы этой деятельности — ресурсы, труд, капитал, товарно-денежные отношения» [Кокотов 2003: 110].

Следует отметить, что действующее российское законодательство оперирует понятием «экономическая деятельность», но не раскрывает его. Например, в статье 1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации закреплено, что правосудие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности осуществляется арбитражными судами в Российской Федерации; в статье 1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» — «целями настоящего Федерального закона являются <…> свобода экономической деятельности в Российской Федерации». Таким образом, данные нормативные акты выделяют из экономической деятельности предпринимательскую, под которой в соответствии с абзацем 3 пункта 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, должны быть зарегистрированы в этом качестве в установленном законом порядке, если иное не предусмотрено Гражданским кодексом Российской Федерации. Интересной представляется позиция законодателя, который рассматривает два исследуемых нами понятия как дополняющие друг друга и обозначает такой подход определением «предпринимательской и иной экономической деятельности».

По мнению представителей предпринимательского права Е.П. Губина и П.Г. Лахно, «для экономической деятельности характерно то, что она вытекает из существования товарного производства рыночной организации экономики; связана исключительно с процессом воспроизводства материальных благ, то есть носит товарный характер; воплощается в создании (производстве) продукции (товара), в выполнении работ, оказании услуг материального характера и (или) их распределении и (или) их использовании (распределении, обмене, потреблении)» [Губин 2005: 18]. К.Р. Макконнелл, С.Л. Брю считают, что экономической является деятельность, преследующая одновременно такие цели, как экономический рост, полная занятость, экономическая эффективность, стабильный уровень цен, экономическая свобода, экономическая обеспеченность и торговый баланс [Макконнелл 1925, 1: 23—24]. Обобщая приведенные выше определения, можно считать, что экономическая деятельность —

«хозяйственная активность индивидов, их объединений по производству, распределению, перераспределению и потреблению материальных благ в рамках товарно-денежного обмена, предпосылкой которой является владение, пользование и распоряжение данными благами для удовлетворения собственных и чужих материальных потребностей» [Белых 2006: 45]. На наш взгляд, удачным является ее определение как совокупности действий на разных уровнях хозяйствования, в результате которых люди удовлетворяют свои потребности посредством производства и обмена материальными благами и услугами [Николаева 2015: 24—26].

Проанализировав подходы представителей как публичного, так и частного права, отмечаем сходность определений экономической деятельности в части, касающейся производства, распределения, перераспределения материальных благ и иных благ для удовлетворения потребностей.

Однако при этом отсутствует единый подход по определению экономической деятельности и в правовых позициях судов Российской Федерации. Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июля 2002 года к экономической деятельности отнесено заключение гражданами договоров банковского вклада, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2004 года № 3-П — участие в хозяйственных обществах, в частности владение акциями. Верховный Суд Российской Федерации занимает иную позицию по данному вопросу и формулирует рассматриваемое понятие исходя из определения преступления, совершенного в сфере предпринимательской деятельности, если оно совершено индивидуальным предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности и (или) управлением принадлежащим ему имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, а также членом органа управления коммерческой организации в связи с осуществлением им полномочий по управлению организацией либо при осуществлении коммерческой организацией предпринимательской деятельности.

Предпринимательская деятельность — вид хозяйственной активности индивидов, их объединений по производству, распределению, перераспределению и потреблению материальных благ в рамках товарно-денежного обмена, предпосылкой которой является владение, пользование и распоряжение данными благами для удовлетворения собственных и чужих материальных (финансовых) и духовных потребностей [Белых 2001: 130]. Предпринимательская деятельность представляет собой совокупность целенаправленных, систематических действий, совершаемых самостоятельно, на свой риск лицом, зарегистрированным в качестве предпринимателя, в целях удовлетворения потребностей конкретных

потребителей и общества и получения систематической прибыли посредством создания и ведения собственного бизнеса (продажа товаров, выполнение работ, оказание услуг и т.п.) [Белых 2016: 14]. Обобщая рассмотренные нами понятия, мы можем констатировать, что понятие «экономическая деятельность» является широким и обобщенным понятием по сравнению с понятием «предпринимательская деятельность».

Таким образом, мы видим, что предпринимательская деятельность как составная часть экономической деятельности — совокупность целенаправленных, систематических действий, совершаемых самостоятельно, на свой риск лицом, зарегистрированным в качестве предпринимателя по производству (включая проектирование), реализации, хранению, перевозке, использованию, утилизации товаров, работ, услуг в целях удовлетворения потребностей граждан. Говоря же об экономических отношениях с участием граждан необходимо определить их как производство продукции (товаров, работ, услуг), их реализацию, хранение, перевозку, использование с целью удовлетворения материальных и духовных потребностей человека [Пантелеев 2012: 312—330; Пантелеев 2015: 151—156]. Как мы видим, рассмотренная деятельность будет являться подсистемой этих общественных отношений.

Главное назначение конституционных (уставных) судов — разрешать в специальной процедуре конституционного судопроизводства возникающие конституционно-правовые споры и тем самым защищать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, обеспечивать верховенство и прямое действие основного закона как федерального, так и субъекта Российской Федерации.

Интересной, на наш взгляд, особенностью является то, что с учетом территориальной, национальной, культурной и иной специфики конституции и уставы субъектов Федерации могут дополнять объем прав и свобод, установленный Конституцией Российской Федерации, и это в первую очередь относится к экономическим правам. Так, с учетом важности Свердловской области для экономики Урала и России в целом Уставом Свердловской области устанавливаются дополнительные гарантии в экономической сфере. Например, в целях наиболее полной реализации экономических прав граждан, согласно статье 95 Устава Свердловской области, в Свердловской области осуществляются меры, направленные на защиту прав инвесторов, а органы государственной власти Свердловской области и иные государственные органы Свердловской области не вправе вводить не предусмотренные федеральными законами и законами Свердловской области ограничения хозяйственной деятельности. В соответствии с частью 1 статьи 96 Устава Свердловской области органы государственной власти Свердловской области и иные государственные органы Свердловской области в соответствии с феде-

ральными законами и законами Свердловской области осуществляют поддержку и стимулирование развития предпринимательства в социально значимых сферах путем установления соответствующих приоритетов в финансовой, налоговой и бюджетной политике.

Вместе с тем защищая интересы бизнеса, Устав Свердловской области гарантирует и защиту обычному гражданину, который в повседневной жизни обладает различными социальными статусами, например потребителя. Так, частью 2 статьи 96 в Свердловской области защищаются интересы потребителей и поддерживается общественная деятельность по защите их прав. Преимущества такого расширительного подхода к обеспечению прав и свобод человека субъектами Федерации для граждан и общества очевидны, и именно конституционные (уставные) суды стоят на страже этих дополнительных прав, не предусмотренных Конституцией Российской Федерации. Аналогичные положения содержатся и в других конституциях и уставах субъектов Российской Федерации, например в статье 17 Конституции Республики Татарстан, статье 8 Конституции Республики Карелия.

Таким образом, основные законы субъектов Российской Федерации, дополняя Конституцию Российской Федерации, закрепили дополнительные права граждан в сфере экономической деятельности, тем самым сформировав для органов конституционного (уставного) контроля определенные компетенции для защиты их прав, свобод и законных интересов. В постановлениях Уставного Суда Свердловской области от 22 июня 2011 года, от 19 марта 2014 года, от 23 сентября 2015 года содержатся правовые позиции, которые касаются защиты этих прав.

В заключение необходимо констатировать, что отсутствие конституционных (уставных) судов в субъектах Федерации нарушает целостную систему конституционного правосудия и порождает различные подходы в реализации конституционно-правовых механизмов и институтов, в том числе и в защите конституционных прав и свобод граждан. Это означает, что в случае отсутствия в регионе органа конституционного судопроизводства гражданину придется отстаивать свои права в Конституционном Суде Российской Федерации.

Сегодня органы конституционного судопроизводства — еще развивающийся институт, который успел занять достойное место в судебной системе России. Конституционные (уставные) суды затрагивают целую сферу экономических отношений, касающихся соответствия нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, конституции (уставу) региона. Задача конституционных (уставных) судов — такую норму либо отменить, либо признать соответствующей действующему законодательству. Решение является окончательным, что накладывает еще большую правовую ответственность как на сам суд, так и субъект

Российской Федерации в сфере защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Литература

Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // СЗ РФ.—1994.— № 32.— Ст. 3301.

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ // СЗ РФ.—2002.— № 30.— Ст. 3012.

Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ.— 31.07.2006.— № 31.— Ч. 1.— Ст. 3434.

Приказ Росстандарта от 31 января 2014 года № 14-ст «ОК 029-2014 (КДЕС ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности» [Электронный ресурс] // www.consultant.ru // URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 16.04.2018).

Конституция Республики Карелия от 30.05.1978 (в ред. от 31.05.2016) [Электронный ресурс] // gov.karelia.ru // URL: http://gov.karelia.ru/Constitution/index.html (дата обращения: 12.04.2018).

Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 года (в ред. от 22 июня 2012 года) [Электронный ресурс] // gossov.tatarstan.ru // URL: http://www.gossov.tatarstan.ru/konstitucia (дата обращения: 12.04.2018).

Устав Свердловской области от 23 декабря 2010 года № 105-ОЗ // Собрание законодательства Свердловской области.— 2011.— № 12 (2010).— Ст. 1914.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22.07.2002 № 14-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами граждан, жалобой региональной общественной организации «Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков» и жалобой ОАО «Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств» // СЗ РФ.— 2002.— № 31.— Ст. 3161.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.02.2004 № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Истеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы» // СЗ РФ.—2004.— № 9.— Ст. 830.

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от

15.11.2016 № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности» // Российская газета.—2016.— 24 нояб.— № 266.

Постановление Уставного Суда Свердловской области от 22 июня 2011 года [Электронный ресурс] // ustavsud.ur.ru // URL: http://ustavsud.ur.ru/ (дата обращения: 13.04.2018).

Постановление Уставного Суда Свердловской области от 19 марта 2014 года [Электронный ресурс] // ustavsud.ur.ru // URL: http://ustavsud.ur.ru/ (дата обращения: 16.04.2018).

Постановление Уставного Суда Свердловской области от 23 сентября 2015 года [Электронный ресурс] // ustavsud.ur.ru // URL: http://ustavsud.ur.ru/ (дата обращения: 13.04.2018).

Методические рекомендации Статистической комиссии ООН [Электронный ресурс] // un.org // URL: http://www.un.org (дата обращения: 18.04.2018).

Белых В.С. Предпринимательское право России: учебник для бакалавров / В.С. Белых.— Москва: Проспект, 2016.— 656 с.

Белых В.С. Предпринимательское право в системе права России / В.С. Белых // Правоведение.— 2001.— № 1.— С. 129—132.

Белых С.В. Экономическая деятельность как конституционно-правовая категория: понятие, признаки / С.В. Белых // Бизнес, менеджмент и право.— 2006.— № 3.— С. 44—47.

Губин Е.П. Предпринимательское право: учебник / Е.П. Губин, П.Г. Лахно.— М.: Юристъ, 2005.— 1001 с.

Дмитриев Ю.А. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий / Ю.А. Дмитриев.— М.: Юстицинформ, 2007.— 616 с.

Жилинский С.Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности).— 8-е изд., пересмотр. и доп. / С.Э. Жилинский.— М.: Норма, 2007.— 944 с.

Кокотов А.Н. Конституционное право России: учебник / А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин.— М.: Юристъ, 2003.— 532 с.

Лебедев К.К. Предпринимательское и коммерческое право: системные аспекты / К.К. Лебедев.— СПб., 2002.— 318 с.

Макконнелл К.Р. Экономикс. Принципы, проблемы и политика / К.Р. Макконнелл, С.Л. Брю.— М., 1992.— Т. 1.— С. 23—24.

Николаева Т.А. Правовое регулирование экономической деятельности в Российской Федерации / Т.А. Николаева // Конституционное и муниципальное право.— 2015.— № 12.— С. 24—26.

Олейник О.М. Предпринимательское (хозяйственное) право: учебник в 2-х т. / О.М. Олейник.— М.: Юристъ, 1999.— Т. 1.— 728 с.

Пантелеев В.Ю. Конституционная юстиция в Российской Федерации на защите социально-экономических прав граждан / В.Ю. Пантелеев // Конституционное право и политика. Сб. материалов международ. науч.-практ. конф. Юридический факультет МГУ им Ломоносова / Под ред. Авакьяна С.А.— М., Юрист, 2012.— 800 с.

Пантелеев В.Ю. Конституционно-правовые основы обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка в РФ / В.Ю. Пантелеев // Российский юридический журнал.— 2015.— № 3.— С. 151—156.

АКТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА: ПОНЯТИЕ, ЗНАЧЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ В ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

Романова Галина Валерьевна, *советник судьи Конституционного суда Республики Татарстан, кандидат юридических наук*

В настоящее время обязанность государства защищать права и свободы человека и гражданина закреплена в статье 2 Конституции Российской Федерации. Право человека и гражданина на судебную защиту, в том числе посредством конституционного судопроизводства, носит комплексный характер. Настоящая статья посвящена понятию, значению и особенностям реализации актов конституционного судопроизводства в жизнедеятельности современного общества.

Ключевые слова: акт конституционного судопроизводства, конституционное судопроизводство, права и свободы граждан, реализация, судебная защита.

На сегодняшний день акты конституционного судопроизводства как органа государственной власти, осуществляющего конституционный контроль, представляют собой юридически оформленные выводы суда по материальным, процессуальным или организационным вопросам, рассматриваемым судом в процессе его деятельности с соблюдением особых процедур, определенных законом.

В соответствии со статьей 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» [Федеральный 1994: № 1-ФКЗ] Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела посредством принятия актов, обязательных для исполнения; выносит окончательное и обязательное решение для исполнения. Аналогичные положения содержатся и в региональном законодательстве о конституционном судопроизводстве. Например, согласно статье 6 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» [Закон 1992: № 1708-XII] 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.

Особенным элементом, поддерживающим юридическую силу актов

конституционного судопроизводства, является механизм реализации решения конституционного суда.

Уяснение проблем реализации актов конституционного судопроизводства неразрывно связано с общей трактовкой реализации норм права, под которой понимается совокупность специфических юридических средств, при помощи которых государственно-властные веления данного акта претворяются в реальные общественные отношения.

Важное практическое значение актов конституционного судопроизводства отмечается в процессе их реализации. Механизм реализации актов конституционного судопроизводства в жизнедеятельности современного общества предусматривает определенный набор требований, средств и методов, связанных алгоритмом решения соответствующей проблемы.

Существуют определенные требования, предъявляемые к актам конституционного судопроизводства, которые определены как федеральным, так и региональным законодательством. К примеру, решения Конституционного Суда Российской Федерации должны основываться на материалах, исследованных Конституционным Судом Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов (ст. 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

В Республике Татарстан согласно статье 68 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» решения Конституционного суда Республики Татарстан должны основываться на Конституции Республики Татарстан, законе о Конституционном суде и материалах, исследованных Конституционным судом Республики Татарстан в его заседаниях. В случае если при рассмотрении дела Конституционным судом Республики Татарстан выявлены нормативные правовые акты или их отдельные положения, воспроизводящие нормы, признанные его решением не соответствующими Конституции Республики Татарстан либо противоречащими установленному в его решении конституционно-правовому смыслу рассмотренных норм, Конституционный суд Республики Татарстан вправе определить срок и порядок их приведения в соответствие с Конституцией Республики Татарстан.

Например, постановлением Конституционного суда Республики Татарстан от 28 апреля 2017 года № 73-П [Постановление 2017: № 73-П] 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. Кроме того, Конституционным судом Республики Татарстан в пункте 9 указанного постановления было отмечено, что правоприменительные решения, основанные на признанных не соответствующими Конституции Республики Татарстан постановлении Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан 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.

В своей практике Конституционный суд Республики Татарстан неоднократно сталкивается с вопросами, связанными с основными (конституционными) обязанностями человека и гражданина. Суд вносит значительный вклад в понимание содержания, процедуры и гарантий исполнения основных обязанностей личности.

В качестве примера реализации указанных требований приведем постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 26 декабря 2017 года № 77-П, согласно которому абзацы девятый и десятый Перечня земельных участков, бесплатно предоставляемых многодетным семьям, постоянно проживающим на территории муниципального образования города Казани, для осуществления индивидуального жилищного строительства, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 18 ноября 2013 года № 9838 (в редакции от 6 июля 2016 года), в части установления в них дополнительных условий предоставления многодетным семьям конкретных земельных участков в зависимости от количества детей в многодетной семье были признаны не соответствующими Конституции Республики Татарстан [Постановление 2017: № 77-П].

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. Например, было принято постановление Исполкома муниципального образования г. Казани от 21 декабря 2017 года № 5323 «О внесении изменений в постановле-

ние Исполнительного комитета г. Казани от 18.11.2013 № 9838» [Постановление 2017: № 5323]. Указанный нормативный правовой акт был принят после проведенной Конституционным судом Республики Татарстан проверки конституционности пунктов 8, 11 и 13 статьи 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан и абзацев девятого и десятого Перечня земельных участков, бесплатно предоставляемых многодетным семьям, постоянно проживающим на территории муниципального образования города Казани, для осуществления индивидуального жилищного строительства, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 18 ноября 2013 года № 9838 (в редакции от 6 июля 2016 года), в связи с жалобами граждан О.Н. Меркурьевой, А.И. Владимировой, С.К. Невирович и Л.В. Рагимовой.

В связи с изложенным полагаем, что значение актов конституционного судопроизводства посредством реализации их основных положений в обществе предполагает взаимодействие требований, закрепленных в указанном акте, и сознания правотворческого органа. В данном процессе взаимодействуют социально-психологические и индивидуально-психологические механизмы.

Соблюдение конституции является самой главной и наиболее общей по содержанию конституционной обязанностью личности. Она предполагает, что поведение личности должно быть правомерным, не нарушающим положения конституции и законов, принятых и действующих в обществе. Значение данной конституционной обязанности разъяснил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 октября 2012 года № 22-П [Постановление 2012: № 22-П], в котором, указал что: 1) обязанность соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы возлагается на граждан Российской Федерации независимо от места их пребывания или жительства и за их нарушение должна быть установлена ответственность; 2) несоблюдение данного общеправового требования гражданином является проявлением неуважительного отношения к основанному на этом требовании правопорядку.

Вместе с тем значение актов конституционного судопроизводства в правотворчестве обладает особыми свойствами. Признавая в процессе конституционного судопроизводства ту или иную норму неконституционной, суд лишает ее юридической силы, т.е. фактически ее отменяет. Таким образом, решение конституционного суда приобретает свойство нормативного акта, направленного на установление либо изменение или отмену правовой нормы.

Например, Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 апреля 2018 года № 15-П [Постановление 2018:

№ 15-П] положения подпункта «а» пункта 2 статьи 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, а федеральному законодателю было рекомендовано с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения. С учетом принятого процессуального решения правовое регулирование вопроса о предоставлении отсрочки от призыва на военную службу для граждан, обучающихся по очной форме обучения, до внесения соответствующих изменений в законодательство определено Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации.

Исполнение решений о признании неконституционными нормативных правовых актов (их норм), необходимости устранения пробелов в правовом регулировании включает действия по: 1) отмене (признанию утратившими силу) неконституционных актов (норм), принятию новых актов, в том числе направленных на изменение действующих актов; 2) выявлению актов, воспроизводящих неконституционные нормы, и их изменению; 3) выявлению актов (норм), основанных на актах (нормах), признанных неконституционными, их изменению (отмене); 4) выявлению актов (норм), аналогичных актам (нормам), признанным неконституционными, их изменению (отмене). Осуществление перечисленных действий в установленные законом сроки (ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», ст. 74 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан») возлагается на соответствующие правотворческие органы и субъекты правотворческой инициативы. В качестве примера реализации указанных требований приведем постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 19 марта 2015 года № 61-П [Постановление 2015: № 61-П], согласно которому 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, не соответствуют Конституции Республики Татарстан, ее статьям 18 (часть первая), 19 (часть первая), 27 (часть первая), 49 и 58 (часть вторая). На основании 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, механизм реализации акта конституционного судопроизводства, как и всякий другой механизм, представляет собой некую последовательность состояний, процессов, определяющих собой какое-

либо действие, явление или же систему, устройство, определяющее порядок какого-либо вида деятельности. В этой связи непосредственной мерой, побуждающей лицо к добровольному исполнению положения акта конституционного судопроизводства, является предупреждение его о том, что по истечении срока, предоставленного для добровольного исполнения, будет производиться принудительное исполнение помимо воли субъекта в виде установленной законодательством ответственности за его неисполнение. И тогда принудительное исполнение будет являться своеобразной санкцией, применяемой к субъекту, уклоняющемуся от правомерного поведения.

Как нам представляется, каждое вынесенное органом правосудия решение призвано оказывать воспитательное воздействие на субъекта, убеждать его своей обоснованностью, законностью и справедливостью. Ведь при добровольном и своевременном исполнении акта конституционного судопроизводства отсутствует необходимость прибегать к процессуальным и иным средствам, обеспечивающим его реализацию. При правомерном поведении субъектов в ходе реализации положений судебного решения учитываются элементы их правового сознания, что благотворно сказывается на жизнедеятельности общества.

При добровольной реализации акта конституционного судопроизводства важную роль играет информационное участие суда. Ведь выработка рекомендаций должна быть основана на использовании важнейших законов информации с учетом специфики деятельности суда. Такое исследование предполагает рассмотрение юридической, смысловой, хронологической последовательности и согласованности в передаче информации. Поэтому и само формирование массива информации напрямую зависит от характера рассматриваемого дела.

С точки зрения практики получение оптимальной информации является необходимой для каждого участника процесса, учитывая его правовое положение и интерес к исходу процесса.

Как правило, суд разрешает спор о праве, поэтому противоположность интересов лица, подавшего жалобу, и органа власти, принявшего спорный нормативный правовой акт, уже предопределяет их заинтересованность в получении определенной информации. Следовательно, роль суда в процессе реализации акта конституционного судопроизводства заключается в доведении до субъектов не просто информации, в которой заинтересован каждый отдельный участник процесса, но и информацию, необходимую для эффективного судебного воздействия.

На наш взгляд, эффективное судебное воздействие зависит от знания субъектом правовых норм, от того, как они понимаются и толкуются им. Ошибочные представления о своих правах, обязанностях, правовой процедуре способны привести к отрицательному результату.

В заключение отметим, что для укрепления роли и значения актов конституционного судопроизводства в жизнедеятельности современного общества, на наш взгляд, необходимо постоянно совершенствовать механизм реализации актов конституционного судопроизводства, основанный на их непосредственном действии и авторитете судебного органа. По нашему мнению, необходимо также широкое информирование правоприменителей о необходимости незамедлительного исполнения акта конституционного судопроизводства после опубликования либо направления адресату его официального текста, а также возможного привлечения к ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение и воспрепятствование исполнению актов конституционного судопроизводства.

Литература

Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ.— 1994.— № 13.— Ст. 1447.

Закон Республики Татарстан от 22.12.1992 № 1708-XII (ред. от 26.03.2016) «О Конституционном суде Республики Татарстан» // Республика Татарстан.— 1998.— 28 нояб.— № 240.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.10.2012 № 22-П «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 2 и части первой статьи 32 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.А. Красноперова» // СЗ РФ.— 2012.— № 44.— Ст. 6071.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.04.2018 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта «а» пункта 2 статьи 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с жалобой гражданина П.А. Спиридонова и запросом Бугульминского городского суда Республики Татарстан» // Российская газета.— 2018.— 25 апр.—№ 88.

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, пунк-

тов 1 и 2 Положения о движении по муниципальным автомобильным 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.

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 Пестречинского 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.

Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 26.12.2017 № 77-П «По делу о проверке конституционности пунктов 8, 11 и 13 статьи 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан и абзацев девятого и десятого Перечня земельных участков, бесплатно предоставляемых многодетным семьям, постоянно проживающим на территории муниципального образования города Казани, для осуществления индивидуального жилищного строительства, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 18 ноября 2013 года № 9838 (в редакции от 6 июля 2016 года),

в связи с жалобами граждан О.Н. Меркурьевой, А.И. Владимировой, С.К. Невирович и Л.В. Рагимовой» // Республика Татарстан.— 2018.— 16 февр.— № 23.

Постановление Исполкома муниципального образования г. Казани от 21.12.2017 № 5323 «О внесении изменений в постановление Исполнительного комитета г. Казани от 18.11.2013 № 9838» // Сборник документов и правовых актов муниципального образования города Казани.— 2017.—28 дек.— № 50.— С. 250.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ДИСКРИМИНАЦИИ В СФЕРЕ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН)

Сабурская Сария Харисовна, *Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, кандидат философских наук*

В статье рассмотрены случаи дискриминационного характера по признаку возраста при приеме на работу и способы реагирования Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан на данные факты. Описаны общие положения деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан в обеспечении государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, приведены примеры конкретных действий по противодействию указанной проблеме и сформулированы предложения по решению отдельных проблемных ситуаций.

Ключевые слова: уполномоченные по правам человека в Российской Федерации, содействие восстановлению нарушенных прав граждан, трудовые права, гарантии при заключении трудового договора, сведения дискриминационного характера.

Государство, будучи субъектом права, 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 является институт Уполномоченного по правам человека.

Одной из основных задач уполномоченных по правам человека в Российской Федерации является содействие восстановлению 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.

Деятельность по содействию восстановлению нарушенных прав граждан преимущественно осуществляется уполномоченными по правам человека в Российской Федерации путем рассмотрения жалоб. Основной задачей Уполномоченного при выявлении нарушений является не привлечение ответственного должностного лица к тому или иному виду ответственности, а направление заключения с рекомендациями и предложениями относительно возможных и необходимых мер по восстановлению нарушенных прав и свобод (например, дача рекомендаций о признании права гражданина или принятии мер по восстановлению положения, существовавшего до нарушения права гражданина). В свою очередь, за Уполномоченным также остается право передать материалы проверки в контрольно-надзорные или правоохранительные органы для применения к нарушителю соответствующих санкций.

Учитывая положения действующего республиканского законодательства, работа Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан и его аппарата по содействию в восстановлении нарушенных прав и свобод человека и гражданина осуществляется не только по заявительному характеру. На основании анализа жалоб, сообщений средств массовой информации, а также других источников регулярно проводятся проверки деятельности государственных органов Республики Татарстан, органов местного самоуправления, организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности.

Основным критерием для выбора тематики проверки также является перспектива направления замечаний и предложений по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в случае выявления фактов нарушений. Кроме того, представляется важным не дублировать проверки контрольно-надзорных органов по вопросам, связанным с их текущей деятельностью. Напротив, при проведении проверочных мероприятий Уполномоченный и его аппарат ориентируются на поиск тех «болевых точек» в правозащитной деятельности, которые остались незамеченными органами власти, тем самым усиливая гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина.

С учетом указанной специфики деятельности уполномоченных по правам человека в Российской Федерации защита трудовых прав граждан является одним из приоритетных направлений их работы (в частности, можно отметить, что соблюдение прав человека в сфере трудовых отношений традиционно освещается в ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан, подготавливаемого в соответствии со статьей 26 Закона Республики Татарстан от 03.03.2000 № 95 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татар-

стан»). И это вполне резонно. Уровень жизни почти каждого человека неразрывно связан с его реализацией на рынке труда. От размеров, регулярности и своевременного получения заработной платы за свой труд зависит благосостояние практически любой семьи. Спектр же проблемных ситуаций в сфере трудовых отношений достаточно широк.

Достойную оплату труда, надлежащую охрану труда и занятость населения можно назвать триадой благополучия населения в сфере трудовых отношений. Очевидно, что полная занятость трудоспособной части населения на рынке труда невозможна. В силу ряда экономических факторов определенная часть граждан остается безработной. Вместе с тем право на защиту от безработицы закреплено в статье 37 Конституции Российской Федерации. При этом гарантии по реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на труд и социальную защиту от безработицы, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда обеспечиваются непосредственно государством.

Одно из основных направлений государственной политики в области содействия занятости населения — осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы (инвалиды; лица, освобожденные из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет; лица предпенсионного возраста (за два года до наступления возраста, дающего право выхода на трудовую пенсию по старости, в том числе досрочно назначаемую трудовую пенсию по старости); беженцы и вынужденные переселенцы; граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей; одинокие и многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, детей-инвалидов; граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф; граждане в возрасте от 18 до 20 лет, имеющие среднее профессиональное образование и ищущие работу впервые).

Вместе с тем на проблему дискриминации в сфере трудовых отношений по тем или иным социально-демографическим признакам нами не раз обращалось пристальное внимание. В настоящей статье обратим внимание на факты дискриминации в сфере трудовых отношений по признаку возраста, а также на принимаемые меры реагирования по ним со стороны аппарата Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан.

С июля 2013 года в Российской Федерации был законодательно введен запрет на распространение информации о свободных рабочих местах или вакантных должностях, содержащей сведения дискриминационного характера. Проведенный нами в декабре 2013 года анализ текстов

объявлений о приеме на работу, размещенных в специализированных печатных изданиях («1000 вакансий», «Есть работа. Казань», «Работа для Вас»), показал, что по истечении нескольких месяцев на территории республики закон не выполнялся безукоризненно. Выявлены случаи распространения информации о свободных рабочих местах или вакантных должностях, содержащей сведения о прямом или косвенном ограничении прав или об установлении прямых или косвенных преимуществ в зависимости от возраста.

К примеру, выявлены случаи размещения информации о приеме на работу с указанием возраста соискателей (претенденты на должность младше или старше указанного возраста не рассматривались), а также случаи с указанием такого обязательного критерия приема на работу, как «молодость» (работодателю тогда требовался секретарь).

Следует отметить, что установление законодательного запрета на распространение информации о свободных рабочих местах или вакантных должностях, содержащей сведения дискриминационного характера сопровождалось установлением административной ответственности лиц, допускающих нарушение законодательства. Однако, до проведения указанной работы меры административного воздействия в отношении правонарушителей не принимались. Первые протоколы об административном правонарушении, предусмотренном статьей 13.11.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, были составлены лишь в результате передачи нашей информации в контролирующие органы.

На имеющуюся ситуацию также было обращено внимание в ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Республики Татарстан в 2013 году. Министерству труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан было предложено активизировать работу в данном направлении, в том числе путем мониторинга печатных изданий и материалов информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Можно отметить, что по информации Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан практика привлечения к административной ответственности работодателей, допустивших указанный вид правонарушения, впоследствии также имела место.

Отказы в приеме на работу по причинам дискриминационного характера не обязательно афишируются недобросовестными работодателями в средствах массовой информации. В 2016 году нами были выявлены нарушения трудового законодательства, связанные с поиском работы гражданами через органы занятости населения. Так, проверки центров занятости населения в нескольких городах республики (Казань,

Альметьевск, Зеленодольск) показали, что одной из причин отказа в приеме на работу может являться лишь наличие судимости гражданина. В этой связи следует отметить, что действующее законодательство предусматривает случаи, когда представитель работодателя может отказать в приеме на работу по данному основанию, например, претенденту на занятие педагогической деятельностью. На практике отказ в приеме на работу может иметь место в случаях, когда человек с направлением от органа занятости устраивается на работу по должности «уборщик», «дворник», «грузчик». В ходе проверок также выявлялись случаи, когда соискатель не мог получить работу в связи с отсутствием опыта, хотя в соответствии с профессиональным стандартом он мог и не требоваться.

Возраст — еще один дискриминационный критерий, по которому соискатель вакантной должности или работы оказывался «не у дел». Некоторые работодатели не стеснялись отказывать в приеме на работу по этому основанию без ссылок на отсутствие необходимых деловых качеств у претендента (наличие определенного уровня образования, опыт работы по специальности или в отрасли и др.). По сути, такие работодатели шли на прямолинейное нарушение закона. При этом органы занятости населения, как и соискатель, имели письменное подтверждение дискриминационного характера отказа приема на работу.

Разумеется, что незаконный отказ в приеме на работу может быть обжалован гражданином в судебном порядке. Те же органы занятости проводят разъяснительную работу с гражданами, которым отказали в приеме на работу по причинам, не связанным с деловыми качествами, информируя их о праве на обращение в суд. Но представляется очевидным, что не каждый соискатель будет претендовать на имеющуюся вакансию через судебную тяжбу. Поэтому видится более эффективным, если к чрезмерно избирательным работодателям будут применяться меры реагирования государственных органов, направленные на устранение дискриминационных действий при приеме кандидата на работу.

Считать, что компетентные органы совсем не занимаются пресечением подобных нарушений, было бы неправильным. Анализ проблемы показал, что к работодателям, нарушающим трудовое законодательство в этой части, применяются меры прокурорского реагирования по результатам соответствующих проверок. Вместе с тем необходимость дополнительных защитных механизмов трудовых прав граждан, ищущих работу и получающих от работодателей отказы в приеме на нее по мотивам, не связанным с деловыми качествами (в том числе и по возрасту), обусловливается высокой степенью латентности подобных нарушений. Для минимизации масштабов проблемы необходимо решать ее не фрагментарно, а наладить межведомственный механизм. Органы занятости населения должны проявлять большую активность, видя незаконные

отказы в приеме на работу, не ограничиваться разъяснительной работой, а передавать сведения о нарушителях в надзорный орган. В конечном счете каждое такое нарушение противоречит основам государственной политики содействия занятости населения и снижает эффективность деятельности соответствующих служб.

Также важным направлением является разъяснительная работа с работодателями, размещающими информацию о наличии вакансий. Видение умысла не брать на работу того или иного кандидата может фактически оказываться незнанием положений трудового законодательства, отсутствием понимания разницы между разумными профессиональными требованиями к претенденту на должность и дискриминацией.

«Не берут на работу из-за возраста». Такой тип суждений попрежнему встречается сегодня, как встречался пять—десять лет назад и в более глубоком прошлом. В настоящее время есть примеры принципиальной позиции соискателей, которые не согласились с ответом работодателя «не подходит по возрастной категории» и обратились в суд. Но, как отмечалось ранее, с нашей точки зрения, такие случаи скорее исключение из правил. В случае обращения в суд человек, вероятнее всего, будет преследовать цель получить компенсацию за незаконный отказ в приеме на работу, нежели пытаться фактически трудоустроиться. В свою очередь, более активное включение государственных органов власти в работу по предупреждению и противодействию дискриминации может способствовать повышению социальной ответственности работодателей за свои решения. И приведенные примеры показывают, что такая работа может вестись не только по заявительному характеру.

ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАРИФОВ В ЭНЕРГЕТИКЕ И ИХ ОТРАЖЕНИЕ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Салиева Роза Наильевна, *заведующий лабораторией Института проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан, доктор юридических наук*

В статье проведен анализ законодательства, определяющего принципы и методы государственного регулирования тарифов в энергетике, а также материалов правоприменительной практики. Энергетика рассматривается как область экономических (хозяйственных, производственных) отношений, связанных с энергией. В современном российском законодательстве в сфере энергетики принципы закреплены в разных нормативных правовых актах и по-разному. Отмечено, что в сфере правового регулирования общественных отношений в энергетике принципы приобретают ключевое значение. По вопросу о принципах государственного регулирования в энергетике приведены примеры решений, в которых отражена позиция Конституционного Суда Российской Федерации об обоснованности закрепления принципов государственного регулирования в специальном законодательстве и учете интересов как поставщиков энергоресурсов, так и потребителей. На основе проведенного анализа законодательства и правоприменительной практики сформулирован вывод о том, что целесообразно регламентировать отношения в сфере государственного регулирования цен (тарифов) в энергетике на уровне закона и установить в нем принципы и методы государственного регулирования цен (тарифов) во всех сферах энергетики.

Ключевые слова: государственное регулирование, цены (тарифы) в энергетике, принципы государственного регулирования в энергетике, энергетика.

Для целей характеристики принципов и методов государственного регулирования тарифов энергетика рассматривается в широком смысле. В Национальном стандарте «Энергосбережение. Термины и определения» энергетика определена как область народного хозяйства, науки и техники, охватывающая топливно-энергетические ресурсы, производство, передачу, преобразование, аккумулирование, распределение и потребление энергии различных видов[1]. В данном опреде-

[1] ГОСТ Р 53905-2010. Национальный стандарт Российской Федерации. Энергосбережение. Термины и определения (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 09.11.2010 № 350-ст).— М.: Стандартинформ, 2011.

лении выделены 3 стороны энергетики: 1) энергетика как область народного хозяйства; 2) энергетика как наука; 3) энергетика как техника. С точки зрения правового регулирования представляет интерес энергетика как область народного хозяйства. Необходимо отметить, что термин «область народного хозяйства» также требует уточнения. Видимо, целесообразнее было бы указать, что это область экономических (хозяйственных, производственных) отношений. Для целей нашего исследования будем исходить из того, что энергетика — область экономических (хозяйственных, производственных) отношений, связанных с энергией.

В сфере правового регулирования общественных отношений в энергетике принципы приобретают ключевое значение. Это обусловлено, во-первых, экономическими особенностями отношений в энергетике, а во-вторых, фрагментарным правовым регулированием. Конституционными принципами рыночной экономики являются, в частности, принципы свободы экономической деятельности, единства экономического пространства, поддержки конкуренции. Государственное регулирование цен и тарифов осуществляется в основном в сфере деятельности естественных монополий (тарифы на услуги по транспортировке природного газа по магистральным газопроводам и газораспределительным сетям, тарифы на транспортировку нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам), а также в отношении другой продукции (услуг) (например, тарифы на электрическую и тепловую энергию), исходя из экономически обоснованных затрат и получения необходимой прибыли субъектами хозяйствования.

В современном российском законодательстве в сфере энергетики принципы закреплены в разных нормативных правовых актах и поразному. В частности, принципы правового регулирования закреплены в Федеральном законе от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»; в Федеральном законе от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении»; в Федеральном законе от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»; в Федеральном законе от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике». Например, в статье 6 Федерального закона «Об электроэнергетике» установлены общие принципы организации экономических отношений и основы государственной политики в сфере электроэнергетики. К основным принципам, определяющим государственную политику в сфере тарифов, относятся:

свобода экономической деятельности в сфере электроэнергетики и единство экономического пространства в сфере обращения электрической энергии с учетом ограничений, установленных федеральными законами;

соблюдение баланса экономических интересов поставщиков и потребителей электрической энергии;

использование рыночных отношений и конкуренции в качестве одного из основных инструментов формирования устойчивой системы удовлетворения спроса на электрическую энергию при условии обеспечения надлежащего качества и минимизации стоимости электрической энергии;

обеспечение недискриминационных и стабильных условий для осуществления предпринимательской деятельности в сфере электроэнергетики, обеспечение государственного регулирования деятельности субъектов электроэнергетики, необходимого для реализации принципов, установленных настоящей статьей, при регламентации применения методов государственного регулирования, в том числе за счет установления их исчерпывающего перечня;

обеспечение экономически обоснованной доходности инвестированного капитала, используемого при осуществлении субъектами электроэнергетики видов деятельности, в которых применяется государственное регулирование цен (тарифов) (далее — регулируемый вид деятельности);

экономическая обоснованность оплаты мощности генерирующих объектов поставщиков в части обеспечения ими выработки электрической и тепловой энергии.

Перечисленные принципы применяются не только в электроэнергетике, а фактически во всех сферах энергетики — в сфере поставки газа, нефти, нефтепродуктов, теплоснабжения. В связи с этим целесообразным представляется закрепление этих принципов во всех специальных законах, регулирующих отношения в энергетике (в широком смысле), такой правовой подход должен способствовать формированию единообразного государственного регулирования тарифов в энергетике[1]. Непосредственно порядок формирования тарифов регламентируется в отдельных подзаконных нормативных правовых актах[2], а в некоторых

---

[1] Так, в Докладе по правоприменительной практике, статистике типовых и массовых нарушений обязательных требований с разъяснением (утв. ФАС России) отмечено, что при принятии решений по результатам рассмотрения заявлений о разногласиях (спорах) ФАС России вынуждена опираться на постановления Правительства Российской Федерации или на акты федеральных органов исполнительной власти, тогда как основные принципы и подходы к установлению и регулированию тарифов должны быть, в первую очередь, заложены в законодательных актах (доклад опубликован не был) // СПС КонсультантПлюс.

[2] Постановление Правительства РФ от 22 октября 2012 г. № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» // СЗ РФ.—2012.— № 44.— Ст. 6022; Постановление Правительства РФ от 13 мая 2013 г. № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения» // СЗ РФ.— 2013.— № 20.— Ст. 2500; Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2014 г. № 400 «О формировании индексов

подзаконных актах определяются и принципы формирования и государственного регулирования цен и тарифов[1]. Также принято Положение[2], в котором установлен порядок осуществления государственного контроля (надзора) в области регулируемых государством цен (тарифов) (далее — государственный контроль (надзор) Федеральной антимонопольной службой (федеральный государственный контроль (надзор) и требования к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) (региональный государственный контроль (надзор)).

Как показал анализ правоприменительной практики, часто возникают споры о признании недействующими нормативных правовых актов, устанавливающих регулируемые цены (тарифы) в сфере поставки различных видов энергоресурсов (электроэнергии, нефти, газа, тепла). Признание недействующими актов, в которых была установлена регулируемая цена на эти услуги, соответственно влечет за собой и споры об оплате услуг по передаче (транспортировке) ресурсов[3].

По вопросу о конституционности принципов государственного регулирования сформулирована также позиция Конституционного Суда Российской Федерации. Так, например, в Конституционный Суд Российской Федерации обратился с запросом губернатор Красноярского края о проверке конституционности положений пунктов 2 и 3 статьи 23 Федерального закона «Об электроэнергетике» и постановлений Правительства Российской Федерации «О ценообразовании в области

изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации» // СЗ РФ.— 2014.— № 19.— Ст. 2434; Постановление Правительства РФ от 28 мая 2007 г. № 333 «О совершенствовании государственного регулирования цен на газ» // СЗ РФ.— 2007.— № 23.— Ст. 2798; Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 980 «О государственном регулировании тарифов на услуги субъектов естественных монополий по транспортировке нефти и нефтепродуктов» // СЗ РФ.— 2008.— № 2.— Ст. 104; приказ Федеральной службы по тарифам от 9 июля 2014 г. № 1142-э «Об утверждении Положения об определении формулы цены газа» // Российская газета.— 2014.— 23 июля.— № 163.

[1] Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2000 г. № 1021 «О государственном регулировании цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке и платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям на территории Российской Федерации» // СЗ РФ.— 2001.— № 2.— Ст. 175.

[2] Постановление Правительства РФ от 27 июня 2013 г. № 543 «О государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), а также изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ.— 2013.— № 27.— Ст. 3602.

[3] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 63 «О рассмотрении судами споров об оплате энергии в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена»// Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации.— 2017.— Февр.— № 2.

регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» и «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации»[1].

В Определении Конституционного Суда, вынесенном по данному запросу, было отказано в принятии его к рассмотрению. Судом при этом были сделаны ссылки на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженную в ряде его решений по вопросам о государственном регулировании в экономической сфере. Так, было отмечено, что из предписаний Конституции Российской Федерации, согласно которым не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34, ч. 2), а установление правовых основ единого рынка и основы ценовой политики находятся в ведении Российской Федерации (ст. 71, пункт «ж»), прямо вытекает возможность государственного регулирования цен (определения от 8 июля 2004 года № 255-О, от 8 февраля 2007 года № 288-О-П и № 291-О-П); однако, регулируя посредством гражданского законодательства предпринимательскую деятельность коммерческих организаций в соответствии со статьей 71 (пункты «в», «е», «ж», «о») Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель обязан учитывать, что, по смыслу положений статьи 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 8, 17, 34 и 35, возможные ограничения федеральным законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров, исходя из общих принципов права, должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты основных конституционных ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, а государственное вмешательство должно обеспечивать частное и публичное начала в сфере экономической деятельности (постановления от 18 июля 2003 года № 14-П, от 16 июля 2004 года № 14-П, от 31 мая 2005 года № 6-П и от 28 февраля 2006 года № 2-П). Были также отмечены особенности и необходимость государственного регулирования цен (тарифов) в энергетике: Федеральный закон «Об электроэнергетике» в качестве одного из основных принципов государственного регулирования и контроля в электроэнергетике рассматривает достижение баланса

---

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2012 г. № 1813-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса губернатора Красноярского края о проверке конституционности положений пунктов 2 и 3 статьи 23 Федерального закона «Об электроэнергетике» и постановлений Правительства Российской Федерации «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» и «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации» // Сайт Конституционного Суда РФ // URL: http://www.ksrf.ru.

экономических интересов поставщиков и потребителей электрической энергии (абзац четвертый п. 1 ст. 20).

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации ЗАО «Тандер» оспаривало конституционность пункта 20 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 года № 1178 во исполнение полномочия, возложенного на него Федеральным законом от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»[1]. Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что действующее нормативное регулирование направлено на формирование надлежащего механизма ценообразования в сфере электроэнергетики, обеспечивающего баланс экономических интересов сетевых организаций и интересов потребителей, и само по себе (при условии экономической обоснованности устанавливаемых тарифов) оно не может рассматриваться как нарушающее конституционные права участников данных правоотношений.

В практике Конституционного Суда Российской Федерации также есть ряд дел об оспаривании гражданами положений законодательства о государственном регулировании цен (тарифов) в энергетике. Так, например, в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А.А. Дмитриев оспаривает конституционность пункта 6 статьи 23.1 Федерального закона от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», согласно которому предельные (минимальный и (или) максимальный) уровни цен (тарифов) на розничных рынках, регулирование которых предусмотрено указанным Федеральным законом, устанавливаются на год федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов, если иное не установлено другими федеральными законами или решением Правительства Российской Федерации, и могут быть установлены с календарной разбивкой, разбивкой по категориям потребителей (покупателей) с учетом региональных и иных особенностей; при установлении указанных предельных уровней цен (тарифов) учитываются долгосрочные тарифы, установленные для субъектов электроэнергетики, осуществляющих регулируемые виды деятельности, и (или) долгосрочные параметры регулирования деятельности соответствующих организаций.

По мнению заявителя, данные законоположения не соответствуют статьям 8 (ч. 1) и 34 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, по-

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 1146-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества “Тандер” на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 20 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» // Сайт Конституционного Суда РФ // URL: http://www.ksrf.ru.

скольку допускают многократное изменение тарифов на электрическую энергию в течение одного календарного года. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не нашел оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению[1].

В целом анализ законодательства и материалов правоприменительной практики показал, что в решениях Конституционного Суда Российской Федерации подтверждается обоснованность закрепления принципов государственного регулирования в специальном законодательстве и учет интересов как поставщиков энергоресурсов, так и потребителей. Государственное регулирование в сфере энергетики является объективной закономерностью, следствием социально-экономической значимости отрасли в обеспечении жизнедеятельности государства. Эти объективные закономерности целесообразно отразить в принципах.

В целях совершенствования законодательства и повышения его эффективности целесообразно регламентировать на уровне закона, а не только на уровне подзаконных нормативных правовых актов отношения государственного регулирования в энергетике и установить в специальном законе принципы и методы государственного регулирования цен (тарифов) во всех сферах энергетики.

---

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 25 октября 2016 г. № 2328-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дмитриева Анатолия Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 6 статьи 23.1 Федерального закона «Об электроэнергетике» // Сайт Конституционного Суда РФ // URL: http://www.ksrf.ru.

ОПУБЛИКОВАНИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА

Сахиева Раиса Абдулловна, *заместитель Председателя Конституционного суда Республики Татарстан, кандидат юридических наук*

В данной статье рассматриваются некоторые аспекты опубликования нормативных правовых актов органов местного самоуправления, в том числе на государственных языках субъектов Российской Федерации — республик (на примере Республики Татарстан).

Ключевые слова: муниципальные нормативные правовые акты, официальное опубликование нормативных правовых актов, государственный язык, язык официального опубликования, законы субъектов Российской Федерации.

В последние годы в Конституционный суд Республики Татарстан обращаются граждане с вопросами, касающимися опубликования нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления в том числе на обоих государственных языках республики. Наблюдается тенденция увеличения количества таких обращений на нарушение их конституционных прав и свобод нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Только за последние три года (2015—2017 гг.) Конституционный суд Республики Татарстан рассмотрел 16 муниципальных нормативных актов, 6 из которых были признаны противоречащими Конституции Республики Татарстан.

Издание нормативных правовых актов и их опубликование, в том числе на государственном языке в субъектах Российской Федерации — республиках, включая муниципальные правовые акты органов местного самоуправления, предусмотрено федеральным законодательством и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации.

Согласно части третьей статьи 24 Конституции Республики Татарстан законы Республики Татарстан подлежат официальному опубликованию; неопубликованные законы не применяются; любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека

и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Идентичные положения предусмотрены в статье 15 (ч. 3) Конституции Российской Федерации.

В развитие этих конституционных норм федеральными законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, в том числе специальными, регулируется порядок опубликования законов и иных нормативных правовых актов.

В Республике Татарстан принят и действует Закон Республики Татарстан от 31 октября 2002 года № 21-ЗРТ «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина»[1]. Что касается порядка опубликования муниципальных нормативных правовых актов, то Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов должны определяться уставом муниципального образования (ст. 44)[2]. Из содержания частей 2 и 3 статьи 47 в их взаимосвязи с пунктом 6 части 1 статьи 44 данного Федерального закона следует, что нормативные правовые акты органов местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина и не содержащие сведения, распространение которых ограничено федеральным законом, могут быть признаны опубликованными официально для всеобщего сведения только при условии опубликования их полного текста в порядке, установленном уставом соответствующего муниципального образования, которым должны определяться в том числе порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов. Аналогичные положения закреплены в статьях 6 и 7 Закона Республики Татарстан от 28 июля 2004 года № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан»[3].

Конституция Республики Татарстан в статье 8 устанавливает, что государственными языками в Республике Татарстан являются равно-

---

[1] Закон Республики Татарстан от 31.10.2002 № 21-ЗРТ «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости Государственного Совета Татарстана.— 2002.— № 11.— Ст. 1340.

[2] Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ.— 2003.— № 40.— Ст. 3822.

[3] Закон Республики Татарстан от 28.07.2004 № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана.— 2004.— № 7.— Ч. II.

правные татарский и русский языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях Республики Татарстан государственные языки Республики Татарстан употребляются на равных основаниях.

Такое регулирование основано на положениях Конституции Российской Федерации, ее статьи 68, согласно которой республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации. Принятый в развитие Конституции Российской Федерации Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» предусматривает, что законы и иные нормативные правовые акты республик наряду с официальным опубликованием на государственном языке Российской Федерации могут официально публиковаться на государственных языках республик (п. 1 ст. 13)[1]. При этом федеральный законодатель не устанавливает императивную норму в части опубликования нормативных правовых актов на государственном языке субъекта Российской Федерации, а оставляет регулирование этого права за самим субъектом Российской Федерации.

В развитие положений федерального законодательства и норм Конституции Республики Татарстан в целях обеспечения использования татарского языка как государственного языка Республики Татарстан 8 июля 1992 года принят Закон Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан»[2]. Кроме того, принят также специальный Закон Республики Татарстан от 12 января 2013 года «Об использовании татарского языка как государственного языка Республики Татарстан», который направлен на реализацию права граждан на пользование татарским языком как государственным языком, защиту и развитие татарской языковой культуры, сохранение преемственности исторических традиций письменности татарского народа[3].

Согласно данным законам Республики Татарстан статус татарского языка как государственного языка предусматривает использование его наряду с русским языком:

---

[1] Закон Российской Федерации от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР.— 1991.— № 50.— Ст. 1740.

[2] Закон Республики Татарстан от 08.07.1992 № 1560-XII «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан» // Ведомости Верховного Совета Татарстана.— 1992.— № 6.— Ст. 80.

[3] Закон Республики Татарстан от 12.01.2013 № 1-ЗРТ «Об использовании татарского языка как государственного языка Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана.— 2013.— № 1— Ст. 1.

1) в деятельности органов государственной власти Республики Татарстан и органов местного самоуправления, государственных органах, предприятиях, учреждениях и иных организациях;

2) официальное опубликование в соответствующих периодических изданиях на государственных языках Республики Татарстан текстов законов Республики Татарстан и других нормативных правовых актов;

3) при подготовке и проведении выборов и референдумов в Республике Татарстан;

4) акты органов местного самоуправления, государственных органов, предприятий, учреждений и иных организаций Республики Татарстан принимаются на татарском и русском языках;

5) на территории Республики Татарстан официальное делопроизводство в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и иных организациях ведется на государственных языках Республики Татарстан.

В этих законах Республики Татарстан также определяется язык официальной переписки, судопроизводства, в сферах промышленности, связи, транспорта, энергетики, культуры, науки, в средствах массовой информации и других сферах, которые предусматривают использование татарского языка как государственного языка Республики Татарстан.

В последнее время граждане ставят перед Конституционным судом Республики Татарстан вопрос о признании не соответствующими Конституции Республики Татарстан отдельных нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления в связи с неопубликованием в целом либо опубликованием только на одном государственном языке — русском. Рассматривая эти жалобы граждан, Конституционный суд Республики Татарстан стал обращать острое внимание органов местного самоуправления на нарушения, допущенные при принятии и опубликовании нормативных правовых актов. Они касались как порядка принятия акта, порядка его официального опубликования, формы акта, так и его содержания. Реализуя полномочие по установлению соответствия нормативных правовых актов органов местного самоуправления в Республике Татарстан Конституции Республики Татарстан по порядку опубликования и действуя в русле правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, Конституционный суд Татарстана уже неоднократно признавал их нормативные акты противоречащими Конституции Республики Татарстан по порядку их официального опубликования. При рассмотрении этих вопросов Конституционным судом Республики Татарстан был выработан ряд правовых позиций, направленных на обеспечение приоритетности гуманитарных ценностей, например конституционное пред-

писание о невозможности применения нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Такой подход является одной из гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина и носит императивный характер (постановления от 7 марта 2006 года № 19-П[1] и от 21 февраля 2012 года № 47-П[2]).

Кроме этого, в своих последних итоговых решениях в 2017 году по вопросу опубликования нормативных правовых актов Конституционный суд Республики Татарстан пришел к выводу, что соблюдение органами государственной власти и органами местного самоуправления в Республике Татарстан разумных сроков при официальном опубликовании нормативных правовых актов на государственных языках Республики Татарстан — татарском и русском — является неотъемлемым элементом механизма защиты прав и свобод человека и гражданина и способствует более полному и последовательному обеспечению конституционно-правовых гарантий получения информации на обоих государственных языках Республики Татарстан. При этом текст нормативного правового акта должен быть официально опубликован в полном объеме как на татарском, так и на русском языках, включая тексты прилагаемых к нему актов (постановление от 23 июня 2017 года № 74-П[3]). В постановлении Конституционного суда Республики Татарстан, принятом 3 октября 2017 года в отношении нормативного акта муниципального

[1] Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 07.03.2006 № 19-П по делу о проверке конституционности Правил пользования трамваем, троллейбусом и автобусом в г. Казани, утвержденных постановлением Главы администрации г. Казани от 28 ноября 1997 года № 2311 «О Правилах пользования трамваем, троллейбусом и автобусом в г. Казани», в связи с жалобой гражданина А.А. Беленького.

[2] Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 21.02.2012 № 47-П по делу о проверке конституционности пункта 2.2.1.5 Положения об организации деятельности станции скорой и неотложной медицинской помощи и пункта 2.2.1.5 Положения об организации деятельности отделения скорой медицинской помощи, утвержденных приказом Министерства здравоохранения Республики Татарстан от 7 августа 2000 года № 694 «О совершенствовании организации скорой медицинской помощи населению Республики Татарстан», в связи с запросом Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан.

[3] Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 23.06.2017 № 74-П по делу о проверке конституционности статьи 11 Закона Республики Татарстан от 8 июля 1992 года № 1560-XII «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан» (в редакции Закона Республики Татарстан от 28 июля 2004 года № 44-ЗРТ); пункта 3.7 Порядка приемки выполненных работ и (или) оказанных услуг по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме с участием лиц, уполномоченных действовать от имени собственников помещений, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 9 июня 2016 года № 378; а также названного постановления в целом в связи с жалобой гражданки Г.З. Галимзяновой.

образования города Казани, который Конституционным судом Республики Татарстан хотя и не был признан не соответствующим Конституции Республики Татарстан (Конституционный суд Республики Татарстан воздержался от принятия такого решения, поскольку признание его не соответствующим Конституции Республики Татарстан по порядку его принятия и официального опубликования на двух государственных языках Республики Татарстан давало бы возможность поставить под сомнение не только конституционность и других ранее принятых нормативных правовых актов, но и законность действий, совершенных в рамках данного нормативного акта), Конституционный суд Республики Татарстан отметил, что нарушение порядка принятия и опубликования нормативных правовых актов муниципальных образований в Республике Татарстан не является единичным случаем, а носит системный характер и, по сути, превратилось в сложившуюся практику. В этой связи Конституционный суд Республики Татарстан обратил внимание органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан, включая субъектов, не являвшихся участниками конституционного судопроизводства по рассматриваемому делу, на необходимость учета в правоприменительной практике сформулированных Конституционным судом Республики Татарстан подходов относительно обязательности соблюдения законодательно установленного требования к порядку принятия и официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов на обоих государственных языках Республики Татарстан применительно ко всем актам, принятым или принимаемым органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан. На основании выявленного в данном постановлении конституционно-правового смысла в его резолютивной части Конституционный суд Республики Татарстан указал, что муниципальным образованиям в Республике Татарстан надлежит пересмотреть свои муниципальные нормативные правовые акты, принятые и опубликованные с нарушением установленного порядка принятия и официального опубликования нормативных правовых актов на двух государственных языках Республики Татарстан, исходя из требований Конституции Республики Татарстан, Закона Республики Татарстан от 8 июля 1992 года № 1560-XII «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан» и с учетом основанных на них правовых позиций, выраженных Конституционным судом Республики Татарстан[1].

[1] Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 03.10.2017 № 75-П по делу о проверке конституционности абзацев шестого, девятого и одиннадцатого пункта 2.5 графы «Содержание требования стандарта предоставления государственной услуги» раздела II Административного регламента предоставления государственной

Решения Конституционного суда Республики Татарстан окончательны, не подлежит обжалованию, вступают в силу немедленно после их провозглашения, действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами.

Выражая свою позицию по порядку опубликования нормативных правовых актов, Конституционный суд Республики Татарстан неоднократно формулировал свою правовую позицию, согласно которой возможность требования органами местного самоуправления исполнения установленных ими предписаний при несоблюдении данными органами требований законодательства к опубликованию нормативных правовых актов, содержащих указанные предписания, несовместима с конституционными принципами правового государства, гласности, верховенства права, равенства и справедливости (постановления от 19 марта 2015 года № 61-П[1], от 28 апреля 2017 года № 73-П[2]).

услуги по выдаче разрешения на осуществление сделок по отчуждению имущества, принадлежащего совершеннолетним лицам, признанным в судебном порядке недееспособными или ограниченно дееспособными (приложение № 6), утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 24 декабря 2013 года № 11787 «Об утверждении административных регламентов в сфере опеки и попечительства недееспособных или ограниченно дееспособных граждан» (в редакции постановления Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 5 июня 2017 года № 2094), а также названного постановления в целом в связи с жалобой гражданина Р.С. Ибрагимова.

[1] 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 автомобильным дорогам общего пользования, утвержденного решением Совета Альметьевского муниципального района от 5 августа 2008 года № 265, в связи с жалобой гражданина И.В. Авдеева.

[2] 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 Пестречинского 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 Татар-

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 по соблюдению законности и правопорядка, защите прав и свобод человека и гражданина, позволяют восстанавливать верховенство права, устранять пробелы, противоречия и другие недостатки в законодательстве, что отвечает интересам граждан и республики в целом.

Литература

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета.— 1993.— 25 дек.— № 237.

Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. // Ватаным Татарстан.— 2002.— 30 апр.— № 85—86.

Закон Республики Татарстан от 31.10.2002 № 21-ЗРТ «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости Государственного Совета Татарстана.— 2002.— № 11.— Ст. 1340.

Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ.— 2003.— № 40.— Ст. 3822.

Закон Республики Татарстан от 28.07.2004 № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан»// Ведомости Государственного Совета Татарстана.— 2004.— № 7.— Ч. II.

Закон Российской Федерации от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР.— 1991.— № 50.— Ст. 1740.

Закон Республики Татарстан от 08.07.1992 № 1560-XII «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан» // Ведомости Верховного Совета Татарстана.— 1992.— № 6.— Ст. 80.

стан 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.

Закон Республики Татарстан от 12.01.2013 № 1-ЗРТ «Об использовании татарского языка как государственного языка Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана.— 2013.— № 1.— Ст. 1.

Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации http://www.ksrf.ru.

Официальный сайт Конституционного суда Республики Татарстан http://ks.tatarstan.ru.

НЕСПРАВЕДЛИВОСТЬ ПРОЦЕДУРЫ ИЛИ ОШИБОЧНОЕ ТОЛКОВАНИЕ?

Султанов Айдар Рустэмович, *начальник юридического управления ПАО «Нижнекамскнефтехим»*

В данной статье рассмотрен еще один «барьер», выставленный судами общей юрисдикции для неисполнения постановлений Конституционного Суда Российской Федерации в процедуре пересмотра по новым обстоятельствам.

Ключевые слова: пересмотр по новым обстоятельствам, объект пересмотра, исполнение постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, справедливость.

Некоторое время назад мы обращались к проблеме исполнения постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, подготовив по просьбе коллег ходатайство о разъяснении постановления Конституционного Суда Российской Федерации, которое закончилось вынесением Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р «О разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П по делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

Мы полагали, что данное Определение разрешило проблему и устранило барьеры в исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации. Это предположение мы делали из следующих правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации: «Отсутствие непосредственно в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации такого основания для пересмотра дела, как выявление Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правового смысла нормы, который ранее в процессе правоприменения ей не придавался, не может служить поводом для отказа в пересмотре. Иное — вопреки требованиям и предназначению статьи 125 (ч. ч. 4 и 6) Конституции Российской Федерации, а также статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» — приводило бы к невозможности исполнения решения Консти-

туционного Суда Российской Федерации и потому лишало бы смысла обращение заявителей в Конституционный Суд Российской Федерации, делая иллюзорным предоставленный гражданам и их объединениям способ защиты своих прав с помощью конституционного правосудия. Положение части второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», определяющее последствия решений Конституционного Суда Российской Федерации, распространяется на любые административные процедуры, а также на все виды судопроизводства, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. Указанное законоположение в соответствии со статьями 15 (ч. 1) и 76 (ч. 3) Конституции Российской Федерации обладает приоритетом перед имеющим статус федерального закона Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации. Ссылка в решении Конституционного Суда Российской Федерации на часть вторую статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» означает, что *содержащееся в ней предписание о пересмотре дел заявителей подлежит исполнению, в том числе — при отсутствии в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации специально предусмотренных адекватных процедур* — на основе процессуальной аналогии».

Из этого со всей очевидностью можно было ожидать, что вопрос исполнения постановлений Конституционного Суда Российской Федерации не может быть зависим от пробелов в процессуальных законах или несовершенствах, содержащихся в них процедурах.

Однако, количество обращений в Конституционный Суд Российской Федерации с оспариванием положений статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, как не обеспечивающей исполнение постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, показывает, что проблема требует законодательного регулирования.

Процедура пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам или новым обстоятельствам не может быть признана универсальным средством для исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, тем более что она описана законодателем в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации лишь рудиментарно, без учета правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. К сожалению, сама по себе данная процедура в том виде, в котором закреплена в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации, не может в полной мере обеспечить восстановление нарушенных прав, хотя и может быть вполне успешно применена в качестве процессуальной аналогии для восполнения пробела. Все же мы полагаем, что законодательный способ разрешения данной проблемы более

правильный, поскольку применение аналогии в большой степени зависит от усмотрения суда[1]. Тем более, что процедура пересмотра по вновь открывшимся или новым обстоятельствам предполагает, что пересмотр производит суд, который и вынес решение без учета требований Конституции Российской Федерации, который иногда может настаивать на своей «правоте» и пытаться не исполнять решение Конституционного Суда Российской Федерации.

Недавний пример неисполнения судами Постановления Конституционного Суда РФ от 17 октября 2017 года № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Д.А. Абрамова, В.А. Ветлугаева и других», которым пункт 5 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации был признан не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования он не предполагает возможности отмены вступивших в законную силу судебных постановлений по новым обстоятельствам в связи с определением (изменением) практики применения правовой нормы, примененной судом в конкретном деле, в определении судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, вынесенном по итогам рассмотрения другого дела в кассационном порядке.

В соответствии с названным Постановлением Д.А. Абрамов, В.А. Ветлугаев, С.Н. Долгунов, Е.А. Казаченко и В.П. Печков, руководствуясь пунктом 3 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, обратились в суд с заявлениями об отмене судебных постановлений, основанных на пункте 5 части четвертой статьи 392 данного Кодекса, по их искам к государственному учреждению «Кузбасское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации» о взыскании денежных сумм.

Рудничный районный суд города Прокопьевска Кемеровской области производство по указанным заявлениям прекратил, указав, что судебные постановления, которыми дело не разрешается по существу, могут быть пересмотрены лишь в том случае, если они исключают возможность дальнейшего движения дела, к числу которых определения Рудничного районного суда города Прокопьевска Кемеровской области от 3 августа 2016 года, от 26 июля 2016 года, от 25 августа 2016 года и от 17 мая 2016 года (об отмене по новым обстоятельствам решений этого суда) не относятся, поскольку данными определениями дела не были

---

[1] *Султанов А.Р.* Проблемы исполнения решений Конституционного Суда РФ / А.Р. Султанов // Журнал российского права.— 2009.— № 9.— С. 65—77.

разрешены по существу и их вынесение не может повлиять на возможность дальнейшего движения дел.

То есть суд полагал, что определение, вынесенное по результатам заявления о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам, не может быть объектом пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам или новым обстоятельствам. Полагаем, что в данном случае суд даже не задумывался о справедливости своего подхода, а лишь настаивал на его законности. Жаль, ведь это помогло бы исправить уже совершенную ошибку. Напомним позицию Верховного Суда Российской Федерации о том, что решение не может быть признано справедливым, судебная защита не может считаться полной и эффективной, когда допущена судебная ошибка, и что необходимо также руководствоваться статьей 14 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года, согласно которой решение суда подлежит пересмотру, если какое-либо новое или вновь обнаруженное обстоятельство неоспоримо доказывает наличие судебной ошибки[1].

Однако, вернемся к вопросу об объекте пересмотра, надо отметить, что в части 1 статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации содержится лишь указание, что «решения, определения суда, постановления президиума суда надзорной инстанции, вступившие в законную силу, могут быть пересмотрены по вновь открывшимся обстоятельствам». В данной статье не содержится никакого ограничения для пересмотра определений.

Однако определение суда о том, что данная категория определений не подлежит пересмотру по вновь открывшимся обстоятельствам, не является произвольным, оно фактически основано на обязательной силе разъяснений Верховного Суда Российской Федерации.

Именно в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2012 года № 31 «О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений» дано разъяснение, сужающее объект для пересмотра по вновь открывшимся и новым обстоятельствам: *«Вступившие в законную силу решения судов первой инстанции, определения судов апелля-*

---

[1] См.: постановление Пленума ВС РФ от 20 декабря 2005 г. № 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 ВС РФ 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"».

ционной инстанции, постановления и определения судов кассационной инстанции, постановления Президиума Верховного Суда Российской Федерации могут быть пересмотрены по вновь открывшимся или новым обстоятельствам судом, принявшим постановление. Исходя из положений пункта 2 части 1 статьи 331 ГПК РФ определения названных судов, которыми дело не разрешается по существу, могут быть пересмотрены в случае, если они исключают возможность дальнейшего движения дела (ч. 4 ст. 1 ГПК РФ)».

То есть граждане, обратившиеся за исполнением Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, столкнулись с препятствием в виде ограничивающего толкования Верховного Суда Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая заявления граждан о разъяснении порядка исполнения Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, не стал обращать внимания на данное разъяснение Верховного Суда Российской Федерации, возможно, потому что был связан предметом обращения[1]. Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении цитировал другую часть постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2012 года № 31 «О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений», в которой говорилось о том, что постановление Конституционного Суда Российской Федерации может являться новым обстоятельством (п. 3 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ) и в случае, если оно содержит иное конституционно-правовое истолкование нормативных положений, примененных в конкретном деле, в связи с принятием судебного акта, по которому заявитель обращался в Конституционный Суд Российской Федерации, и в силу этого влечет пересмотр судебного акта в отношении заявителя. Хотя причиной отказа в осуществлении процедуры явилось не отсутствие в процессуальном законе основания для пересмотра толкования Конституционного Суда Российской Федерации, а отрицание такого объекта для пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам, как определение суда о пересмотре судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам.

По всей видимости, Конституционный Суд Российской Федерации, связанный предметом обращения, вынужден был сконцентрироваться на

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 13 марта 2018 г. № 586-О-Р «По ходатайствам граждан Абрамова Дмитрия Александровича, Ветлугаева Владимира Анатольевича, Долгунова Сергея Николаевича, Казаченко Елены Алексеевны и Печкова Виктора Петровича о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 октября 2017 года № 24-П».

обязательности пересмотра на основании его постановления и не стал вторгаться в исследование толкования Верховного Суда Российской Федерации, ограничивающего объект для пересмотра: *«Пересмотр по новым обстоятельствам судебных постановлений в связи с вынесением Конституционным Судом Российской Федерации решения, выявившего конституционно-правовой смысл правовой нормы, расходящийся с ее истолкованием, в котором эта норма была применена в конкретных делах заявителей, возможен только в процедуре, предусмотренной главой 42 ГПК Российской Федерации. Следовательно, в соответствии с пунктом 3 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации пересмотру подлежат судебные постановления по делам заявителей — определения суда об отмене решений по новым обстоятельствам, которыми спор по существу не разрешен и которые не исключают возможности дальнейшего движения дел, а также основанные на этих определениях решения суда, вынесенные при новом рассмотрении дел, — в которых пункт 5 части четвертой статьи 392 данного Кодекса был применен судом вопреки его конституционно-правовому смыслу, выявленному в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 октября 2017 года № 24-П»*.

Однако толкование Пленума Верховного Суда Российской Федерации фактически было частью данной правовой ситуации, но не получило правовой оценки.

Полагаем возможным обратить внимание на то, что фактически данное толкование не содержит в себе запретов, а, скорее, осуществляет ограничение через дозволение. Все же именно ограничение, поскольку сама статья 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации не ограничивает круг определений, подлежащих пересмотру. Мы не уверены, что возможно ограничение прав на судебную защиту судебным толкованием, особенно через дозволение — «в отношениях, где адресатами дозволительных норм являются граждане, общие дозволения могут быть конкретизированы лишь в плане расширения их прав»[1].

В то же время мы не уверены, что Верховный Суд Российской Федерации имел намерение ограничить пересмотр определений, вынесенных в порядке пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам.

Наше сомнение основано на том, что в разъяснении Верховного Суда Российской Федерации для определения круга определений, подлежащих пересмотру, сделана ссылка на пункт 2 части 1 статьи 331 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

---

[1] *Лазарев В.В.* Что не запрещено — дозволено? / В.В. Лазарев // Избранные труды.— Т. 2.— С. 409.

Статья 331 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации очерчивает круг определений суда, подлежащих обжалованию отдельно от решения суда. В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации сделана ссылка только на пункт 2 части 1 статьи 331 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, но опущена ссылка на пункт 1 части 1 статьи 331 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, предусматривающий возможность обжалования определений отдельно от судебного решения, когда это предусмотрено Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации.

Мы можем предполагать, что это было сделано потому, что не было необходимости разъяснения возможности пересмотра определений в процедуре пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам, которые подлежат обжалованию, в связи с очевидностью этого. Однако, на практике мы имеем другое понимание судов.

Правильней все же давать толкования, исключающие двойные толкования и допускающие такое понимание толкования, как допускающее необоснованное ограничение прав и свобод граждан. В качестве примера сошлемся на разъяснение, данное аналогичному вопросу в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 года № 52 «О применении положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам»: «Определения суда могут быть пересмотрены по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в случаях, если: 1) в соответствии с АПК РФ предусмотрено обжалование определения; 2) определение препятствует дальнейшему движению дела».

Напомним, что определения о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам в настоящее время подлежат обжалованию (ч. 2 ст. 397 ГПК РФ). Ранее существовавший запрет на обжалование таких определений был признан неконституционным в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2010 года № 7-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 397 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Амосовой, Т.Т. Васильевой, К.Н. Жестковой и других».

Полагаем, что правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации из данного Постановления должны были быть учтены судом первой инстанции, что исключило бы задержку с восстановлением конституционных прав граждан: «Устанавливая запрет на обжалование в кассационном (апелляционном) порядке определения суда первой инстанции об удовлетворении заявления о пересмотре судебного поста-

новления по вновь открывшимся обстоятельствам и не позволяя тем самым эффективно контролировать обоснованность отмены этого судебного постановления и возобновления рассмотрения дела, часть вторая статьи 397 ГПК Российской Федерации лишает заинтересованных лиц адекватных средств правовой защиты от произвольной отмены судебных постановлений, вступивших в законную силу, что в свою очередь может повлечь на этой стадии гражданского судопроизводства, носящей экстраординарный характер, неоправданные отступления от принципа правовой определенности и стабильности судебных актов. Тем самым нарушаются право на справедливое судебное разбирательство, как оно гарантировано в том числе статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и, соответственно, — вытекающие из ее статьи 13 международные обязательства Российской Федерации. … из принципа юридического равенства применительно к реализации конституционного права на судебную защиту вытекает требование, в силу которого однородные по своей юридической природе отношения должны регулироваться одинаковым образом; соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие ограничения в правах лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях); любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а для достижения этих целей используются соразмерные правовые средства (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 3 июня 2004 года № 11-П, от 15 июня 2006 года № 6-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 25 марта 2008 года № 6-П и от 26 февраля 2010 года № 4-П). … установление пониженного уровня процессуальных гарантий защиты прав граждан в делах, рассматриваемых судами общей юрисдикции, которое не может быть оправдано спецификой этих дел и приводит к нарушению закрепленного в статье 19 (ч. 1) Конституции Российской Федерации принципа равенства всех перед законом и судом».

Таким образом, мы видим, что действительно препятствий в пересмотре определений по вновь открывшимся обстоятельствам или новым обстоятельствам в этой процедуре не существует, а имеет лишь неправильное толкование судами разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

На наш взгляд, любое толкование норм всегда должно осуществлять-

ся только через призму статьи 2 Конституции Российской Федерации — «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства», ну а право само по себе — это искусство добра и справедливости, а не торжество бездушного формализма.

Литература

Лазарев В.В. Что не запрещено — дозволено? / В.В. Лазарев // Избранные труды.— Т. 2.— С. 409.

Султанов А.Р. Проблемы исполнения решений Конституционного Суда РФ / А.Р. Султанов // Журнал российского права.— 2009.— № 9.— С. 65—77.

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ СУДЕЙСКОГО КОРПУСА В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

Тлехатук Аскер Касеевич, *Председатель Конституционного Суда Республики Адыгея, доцент Адыгейского государственного университета, кандидат социологических наук*

В статье рассматриваются общие закономерности формирования судейского корпуса в современных федерациях. Проведен сравнительный анализ процедуры назначения судей в США, Канаде, Германии, Бельгии и в других федеративных государствах, выявлены сходные тенденции и особенности. Делается вывод о том, что основой построения судебных органов в федерации так же, как и в унитарном государстве, является, как правило, принцип единства судебной власти, но при этом судебная власть организуется на основе сочетания централизации и децентрализации.

Ключевые слова: федерация, субъекты федерации, судейский корпус, судья, порядок формирования, назначение, избрание.

Вопрос о функционировании судебной системы любого государства напрямую связан с вопросом о деятельности судейского корпуса. Именно судья является главным действующим лицом в процессе отправления правосудия.

Порядок формирования судейского корпуса — это один из факторов, который влияет на качество осуществления правосудия. От того, как пополняется судейская корпорация, зависит, во-первых, квалификация судей, а во-вторых, степень их независимости и беспристрастности. Более того, без качественного и реально независимого судейского корпуса нельзя говорить о правовом государстве и демократии.

В большинстве федеративных государств Европы и Америки судьи, как правило, назначаются главой государства (президентом, королем). Правда, в ряде этих стран глава государства назначает лишь судей федеральных судов, в то время как судьи региональных и местных судов назначаются (или избираются) главами субъектов федерации (или населением).

Именно такой механизм назначения судей действует в судебных системах децентрализованного типа, включая США, Австралию, Канаду, а также в таких централизованных судебных системах, как германская и

швейцарская. И только в Австрии и Бельгии судьи всех без исключения судов назначаются на федеральном уровне. В Австрии судьи трех высших судов назначаются президентом, остальные — правительством по представлению Министерства юстиции и судов. В Бельгии назначение судей на должности производит монарх по представлению Министерства юстиции.

В рассматриваемых федеративных государствах применяются различные способы формирования корпуса судей:

— назначение всех судей главой государства или правительства (Австрия, Бельгия);

— выборы парламентом или населением (Швейцария).

Но чаще используются оба метода отбора:

— назначение судей общих и специальных судов и выборы членов Конституционного суда федеральным парламентом (ФРГ);

— назначение судей федеральных судов президентом и выборы судей в суды штатов населением либо назначение на должность губернаторами штатов (США).

В США судьи федеральных судов назначаются Президентом с согласия Сената. Назначение на судейские должности в судах штатов производится по весьма различным правилам. Судьи верховных судов и апелляционных инстанций в большинстве штатов назначаются губернаторами с согласия Сената либо иного законодательного органа штата на срок 6—15 лет чаще всего с правом повторного назначения. В таком же порядке в некоторых американских штатах занимают свои должности и судьи нижестоящих судебных инстанций. Однако большинство судей в штатах выбираются населением в ходе избирательных кампаний. Такая система при всей ее внешней демократичности давно уже стала в США предметом критики, ибо на первый план здесь нередко выступают интересы противоборствующих политических партий, стоящих за кандидатами, а не профессиональные и личные качества.

В основе этих вариантов обычно лежит так называемый миссурийский план (впервые введен в 1940 г. в штате Миссури): губернатор штата назначает на должность судьи одного из трех кандидатов, предложенных ему специальной квалификационной комиссией экспертов, а после года его пребывания в должности проводятся выборы, в ходе которых население может либо одобрить, либо отменить это назначение [Ведерникова 2006: 29].

В Канаде судьи федеральных судов, а также высших судов провинции, окружных судов и судов графств назначаются главой исполнительной власти Канады — генерал-губернатором по согласованию с федеральным правительством на основании рекомендаций, представленных Министерством юстиции Канады. В суды первой инстанции, действу-

ющие на территории провинций, судьи назначаются исполнительными органами власти провинций по рекомендации Министерства юстиции провинции (Квебек) или генерального прокурора (Онтарио, Альберта). Поскольку провинциальные суды составляют самое многочисленное звено канадской судебной системы, фактически большинство судей в Канаде назначаются властями провинций.

В Австралии судьи высших судов назначаются генерал-губернатором по согласованию с исполнительным советом, а судьи судов штатов — губернаторами штатов.

В Бельгии мировые судьи и судьи трибуналов назначаются непосредственно королем. Назначение членов апелляционных судов, председателей трибуналов и их заместителей осуществляется королем по представлениям указанных судебных инстанций и провинциальных советов. Члены Конституционного суда Бельгии назначаются пожизненно королем Бельгии из двух кандидатов, утверждаемых последовательно Палатой представителей и Сенатом Федерального парламента Бельгии.

В Германии формирование судейского корпуса осуществляется поразному на уровне федеральных судов и судов земель. При этом судьи Федерального конституционного суда в равном количестве избираются федеральным парламентом — Бундестагом и Бундесратом. Назначение судей высших судов федерации производится президентом ФРГ по предложению компетентного федерального министра и Комиссией по выборам судей, которая состоит из компетентных министров земель и 16 членов, избираемых Бундестагом. Компетентными в отношении судей Федерального верховного суда, например, являются федеральный министр юстиции и министры юстиции земель.

Замещение судейских должностей в судах отдельных земель происходит различными способами. В одних землях они назначаются премьер-министром, в других — министром юстиции данной земли. В некоторых землях назначению на судейскую должность предшествуют выборы кандидата специальной комиссией по выбору судей, в которой участвуют депутаты парламента, судьи и адвокаты. Как правило, назначение судьи должен одобрить кабинет министров соответствующей земли.

Срок полномочий судей в большинстве федеративных государств Европы и Америки неограничен: судьи несменяемы и назначаются на свои должности пожизненно либо до достижения определенного возраста (Австралия, Канада, Германия, Бельгия). Например, в Германии судьи назначаются на свои должности до достижения ими 65 лет (члены Федерального конституционного суда — 68 лет). В Канаде судьи федеральных судов, а также высших судов провинции, окружных судов и судов графств назначаются федеральными властями до достиже-

ния ими 75 лет, т.е. фактически пожизненно. Пенсионный возраст судей провинциальных судов в большинстве случаев составляет 65 лет, хотя в отдельных провинциях судья может быть отправлен в отставку по достижении 70 или 75 лет. В США федеральные судьи назначаются на должности пожизненно, точнее, до тех пор, «пока ведут себя безупречно», как сказано в Конституции. При этом только 3 штата назначают большинство своих судей на пожизненный или близкий к нему срок — до 70 лет. В остальных 47 штатах применяются различные сроки судебных полномочий — краткие: от 4 до 10 лет и более продолжительные: от 6 до 14 лет.

То, что судьи назначаются главой государства с соблюдением определенной процедуры, в большинстве рассматриваемых стран признается важной гарантией независимости судей, тем более что назначение производится на неопределенный либо достаточно долгий срок, а тем более, пожизненно. Именно такой порядок обеспечивает реальное проведение на деле принципа независимости судей и подчинения их только закону. Этот принцип признается в большинстве рассматриваемых стран, а в некоторых из них закреплен в конституции.

Профессиональное поведение и дисциплинарная ответственность судей регулируются в рассматриваемых странах по-разному.

В дуалистической судебной системе США регулирование поведения осуществляется как на общефедеральном уровне, так и на уровне штатов. При этом на федеральном уровне поведение судей регулируется Кодексом поведения судей США, который является корпоративным актом, разработанным и одобренным самими судьями при участии Американской ассоциации юристов. Кодекс поведения судей США устанавливает весьма высокие стандарты этического поведения судей и кандидатов в судьи, предъявляя довольно жесткие требования к их профессиональной и внеслужебной деятельности, призванные укрепить авторитет судебной власти, уважение общества к судебным решениям, уверенность граждан в честности и беспристрастности судей, достоинстве и независимости судебной власти [Ведерникова 2005: 52].

Нарушение предусмотренных в Кодексе правил влечет применение к судье различных мер дисциплинарного характера, вплоть до его полного отстранения от занимаемой должности в порядке процедуры импичмента, возбуждаемой по инициативе Конференции федеральных судей — высшего органа судейского самоуправления. Судьи Верховного суда могут быть отстранены от должности в порядке импичмента по инициативе Конгресса США.

На уровне штатов действует аналогичный механизм регулирования поведения судей штатов. При этом во многих штатах действуют свои кодексы поведения судей данного штата, во многом совпадающие с фе-

деральным. Применение дисциплинарных мер возложено, как правило, на верховные суды штатов.

Иной механизм регулирования поведения судей существует в Германии: во-первых, здесь действует единое законодательство, регулирующее дисциплинарную ответственность судей, — Закон о судьях; во-вторых, принят единый механизм рассмотрения дел о проступках судей — разбирательство в специальных дисциплинарных судах; и, в-третьих, учреждена единая система дисциплинарных судов для судей ФРГ. До достижения установленного в законном порядке возрастного предела (выхода в отставку) судьи могут быть освобождены против их желания от должности только в силу решения судейского дисциплинарного суда на основании и в форме, предписанных законом. Судья Федерального конституционного суда может быть удален или уволен в отставку только в том случае, если Пленум Федерального конституционного суда большинством в две трети своих членов уполномочит на это федерального президента [Хайде 2005: 82].

В Австралии федеральные судьи могут быть смещены со своих постов генерал-губернатором лишь после решения, принимаемого парламентом Союза, в случае «неправильного поведения» судьи или неспособности осуществлять свои должностные обязанности. В штатах вопрос об освобождении судьи от занимаемой должности решается местными органами власти.

В Канаде все судьи, назначаемые федеральными властями, могут быть смещены со своих постов генерал-губернатором лишь по настоянию федерального парламента, в провинциях — органами власти субъектов федерации.

Таким образом, в Австрии и Бельгии судьи назначаются и смещаются со своих постов федеральными властями. В США, Канаде, Австралии, Германии и Швейцарии действует система, при которой полномочия по формированию корпуса судей разделены по вертикали между федерацией и ее субъектами. При этом судьи федеральных судов назначаются (избираются) федеральными органами власти (президентом с согласия парламента, королем, парламентом, генерал-губернатором). Судьи субъектов федерации назначаются (избираются) органами власти (либо населением) субъекта федерации (губернаторами штатов, премьер-министром или министром юстиции земли).

Анализ показывает, что органы власти субъектов федерации принимают участие в решении вопросов о назначении судей и смещении их с занимаемых должностей в тех странах, где существует реальное разделение всех ветвей власти по вертикали, субъекты федерации имеют свою конституцию, обладают самостоятельными органами государственной власти: правительством, парламентом, судебной системой

(США, Австралия, Германия, Швейцария). При этом не имеет значения форма федерации: дуалистическая (как в США) или централизованная (как в Германии).

В Австрии и Бельгии субъекты федерации также имеют свои конституции и соответствующие представительные и законодательные органы власти, формируемые самими субъектами федерации. Почему же они избрали централизованный порядок назначения судей? Очевидно, ответ следует искать в конкретном разграничении компетенции между федерацией и ее субъектами, закрепленном в конституциях этих стран.

Так, централизованный порядок назначения судей соответствует общим принципам строго централизованной федерации, существующей в Австрии, и централизованной системе судов данной страны. В свою очередь, единое законодательство и централизованная система судов имеют в Австрии глубокие исторические корни, уходящие в XVIII в., в период правления императрицы Марии-Терезии, заложившей основы современной правовой системы Австрии [Решетников 2003: 14].

Существующая в США правовая система в своих основных чертах сложилась в XVIII в. При этом американская федерация прошла путь от конфедерации бывших британских колоний к федерации. В США также применялись английские законы и традиции, однако со значительными отступлениями, вызванными специфическими местными условиями. Существенные различия между английской и американской правовыми системами связаны с федеральной структурой США [Саидов 2003: 109]. Очевидно, что децентрализованный механизм назначения судей соответствует американской концепции дуалистического федерализма.

Сложнее обстоит дело с германской системой, где в условиях централизованной федерации действует децентрализованный механизм назначения судей. На наш взгляд, в данном случае играет роль концепция кооперативного федерализма, лежащая в основе германской федерации и предполагающая совместное участие федерации и ее субъектов в решении вопросов отправления правосудия.

Таким образом, в основе использования того или иного метода формирования корпуса судей лежат такие факторы, как особенности исторического пути развития, форма правления, конкретная модель федерализма — централизованная или децентрализованная.

Анализ зарубежного опыта свидетельствует, что для федеративных государств с англосаксонской системой права характерны децентрализованный тип федерации, дуалистическая правовая и судебная система. В то же время европейским государствам с романо-германской системой права в основном присущ централизованный тип федерации с интегрированной судебной системой, где судебные органы составляют единую иерархически взаимосвязанную структуру. При этом общефедеральные

судебные органы выполняют роль судов высшей инстанции. Кроме того, в федеративных государствах система судов общей юрисдикции часто четырехзвенная. При этом три звена судебной системы действуют на уровне субъектов федерации, включая суды низшей инстанции — магистратские или мировые суды, где правосудие достаточно часто вершат непрофессиональные судьи, назначаемые местными властями либо избираемые населением. Помимо этого на общефедеральном уровне действует суд высшей инстанции, стоящий на вершине пирамиды судебных органов.

Что касается механизма формирования корпуса судей, то в странах с двойной судебной системой (США, Канада, Австралия) субъекты федерации участвуют в этом механизме, а в Европе среди рассматриваемых государств применяется как централизованный механизм (Австрия, Бельгия), так и децентрализованный (Швейцария, ФРГ). Можно предположить, что централизованный механизм формирования корпуса судей в наибольшей степени соответствует принципам функционирования единой судебной системы, однако это не исключает участия субъектов федерации в механизме назначения и смещения со своих постов судей тех судов, которые расположены на территории субъектов.

Сравнительный анализ основных моделей формирования судейского корпуса в современных федеративных государствах позволяет сделать вывод, что основой построения судебных органов в федерации так же, как и в унитарном государстве, является, как правило, принцип единства судебной власти, который в унитарном и федеративном государствах имеет разное содержание. Если в унитарном государстве единство судебной власти построено на принципе централизма, то есть на основе создания одноуровневой иерархичной структуры судебных органов, то в федерации судебная власть организуется на основе сочетания централизации и децентрализации.

Литература

Ведерникова О.Н. Профессиональная этика судей (опыт США) / О.Н. Ведерникова // Российская юстиция.— 2005.— № 3.— С. 51—54.

Ведерникова О.Н. Отбор кандидатов на судебные должности: опыт США / О.Н. Ведерникова // Российская юстиция.— 2006.— № 5.— С. 28—32.

Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира / Ф.М. Решетников.— М., 2003.

Саидов А.С. Сравнительное правоведение и юридическая география мира / А.С. Саидов.— М., 2003.

Хайде В. Система правосудия Федеративной Республики Германия / В. Хайде.— М., 2005.

ТОЛКОВАНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ ОСНОВНЫХ ЗАКОНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫМИ (УСТАВНЫМИ) СУДАМИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Тухватуллин Тимур Анварович, *прокурор отдела Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук*

Автором рассмотрены отдельные проблемы, связанные с толкованием положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, в том числе отсутствие во многих российских регионах органов конституционного (уставного) правосудия, наделение действующих конституционных (уставных) судов различным объемом полномочий, предоставление права обращения в суд за толкованием основного закона различным субъектам. В целях разрешения имеющихся проблем в статье основы деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации предложено закрепить на уровне федерального закона.

Ключевые слова: конституционное правосудие, толкование положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, основы деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Обеспечению верховенства конституций и уставов субъектов Российской Федерации на региональном правовом поле служат механизмы их правовой охраны, которые имеют различные формы и осуществляются различными органами государственной власти. К одной из таких форм относится толкование заложенного в их нормы и положения общеправового смысла.

Профессор Т.Я. Хабриева отмечала, что «широкое внедрение конституционных положений в общественную жизнь предполагает их толкование как непременный этап применения конституционных норм и других форм реализации Основного закона… Толкование выступает необходимой стадией процесса их реализации, которая будет осуществляться тем точнее, чем доступнее и понятнее будут конституционные нормы для субъектов правоотношений [Хабриева 2002: 110]. Разделяя приведенную позицию, добавим, что сказанное относительно Конституционного Суда Российской Федерации можно смело экстраполировать

на конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, чьи полномочия, по сути, схожи.

По справедливому мнению А.М. Цалиева, «толкование помогает всем субъектам права реализовать свои права и интересы в полном объеме, аккумулировать, в частности, заключенный на нормах Основного закона правовой потенциал» [Цалиев 2014: 282]. М.А. Митюков верно полагает, что «в акте толкования Основного закона создаются положения, вытекающие из политико-правовой логики толкуемого закона, восполняющие пробелы в законодательном регулировании, в силу чего нормы конституции приобретают не абстрактное, а реальное содержание и смысл» [Митюков 1996: 78].

На наш взгляд, судебное толкование региональных конституций (уставов) остается одним из основных способов разрешения конституционных проблем, связанных с пробельностью и противоречивостью конституционных норм. В.Д. Зорькин связывает возможности совершенствования Конституции с судебной практикой Конституционного Суда, благодаря которой снятие несовершенств внутри конституционного текста может осуществляться «не через замену Конституции, а через ее интерпретацию и толкование» [Зорькин 2007: 36], наполняющие конституционный текст более емким и актуальным правовым смыслом.

Толкование конституции (устава), как правило, отнесено к компетенции региональных конституционных (уставных) судов, которые по инициативе заинтересованных сторон дают официальное толкование (разъяснение) правового смысла, заложенного в их нормы. Компетенция этих судебных органов регламентирована статьей 27 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», в соответствии с частью 1 которой конституционный (уставный) суд наделен в числе прочих полномочиями по толкованию конституции (устава) субъекта Федерации.

Рассмотрим отдельные проблемы, связанные с толкованием конституций (уставов) субъектов Российской Федерации и региональной системой конституционной (уставной) юстиции в целом.

Одной из первостепенных конституционно-правовых проблем остается незавершенность формирования в России региональной системы конституционного (уставного) правосудия[1]. Конституционные (уставные) суды фактически действуют только в 16 из 85 субъектов Россий-

---

[1] Об этом подроб. см.: *Тухватуллин Т.А.* О проблемах учреждения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Т.А. Тухватуллин // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства: Сб. науч. трудов.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2016.— С. 251—257.

ской Федерации[1]. В таких российских регионах, как Республика Бурятия, Курганская, Самарская, Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ, деятельность созданных конституционных (уставных) судов приостановлена. Уставный суд Челябинской области в 2014 году вовсе упразднен[2].

Многие политики, ученые-правоведы не согласны с такой негативной тенденцией. К примеру, по запросу группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации рассмотрено дело о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Бурятия от 14.11.2013 № 92-V[3], в соответствии с которым в целях экономии средств республиканского бюджета были приостановлены выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьям Конституционного Суда Республики Бурятия, за исключением судей, находящихся в отставке[4], что стало причиной фактической приостановки деятельности суда. Конституционным Судом установлено, что «упразднение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации не означает прекращения конституционного нормоконтроля в отношении нормативных правовых актов данного субъекта Российской Федерации, поскольку таковой согласно Конституции Российской Федерации возложен на Конституционный Суд Российской Федерации вне зависимости от того, создан и действует либо упразднен в этом субъекте Российской Федерации конституционный (уставный) суд…»[5].

Нормоконтроль на предмет соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации положениям федеральной Конституции Конституционный Суд осуществляет (ч. 2 ст. 125 Конституции РФ). Однако нормоконтроль за соответствием региональных нормативных правовых актов положениям конституций (уставов) в субъектах Федерации, в которых не действуют органы конституционной (устав-

[1] Конституционные (уставные) суды действуют в республиках Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия—Алания, Татарстан, Тыва, Кабардино-Балкарской Республике, Чеченской Республике, Калининградской и Свердловской областях, а также в г. Санкт-Петербурге.

[2] Роскошь правосудия. В Челябинской области из экономии ликвидирован Уставный суд региона // Российская газета.— 2014.— 26 февр.

[3] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.03.2015 № 421-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия «О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия в связи с принятием Закона Республики Бурятия «О республиканском бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // СПС КонсультантПлюс.

[4] Как бурятские законодатели «обанкротили» Конституционный суд // http://kprf.ru/dep/gosduma/activities/127218.html.

[5] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.03.2015 № 421-О.

ной) юстиции, является неполноценным. В этих случаях надзор за соблюдением конституционной законности[1] всецело возлагается на органы прокуратуры и иные суды.

Единственным субъектом Российской Федерации, принявшим в последнее время решение об учреждении уставного суда, стала Иркутская область, где в Устав области включены положения, относящие Уставный Суд к органам государственной власти области, и введена специальная глава «Основы статуса Уставного Суда Иркутской области»[2]. Однако формирование Суда в области так и не завершено.

В ряде российских регионов, где, несмотря на наличие в конституциях (уставах) норм о таких органах и даже принятие и действие (!) специальных законов о них, конституционные (уставные) суды до настоящего времени в них так и не созданы. Конституционные (уставные) суды предусмотрены в конституциях (уставах) 56 субъектов Российской Федерации, в 24 из них приняты законы об этих судах. Например, Закон города Москвы 2002 г. «Об Уставном суде города Москвы», аналогичный закон принят в 2006 г. в Московской области. Более того, законодательными (представительными) органами государственной власти этих субъектов в законы об уставных судах (города Москвы[3], Московской области[4]) периодически вносятся изменения, направленные на приведение их положений в соответствие с меняющимся федеральным законодательством. Однако указанные суды до сих пор в этих регионах не образованы.

Сложившаяся ситуация ставит граждан Российской Федерации, обладающих в соответствии со статьей 46 Конституции Российской Федерации равным правом на судебную защиту, в неравные условия в зависимости от региона, в котором проживают. Так, в некоторых российских регионах действует конституционный (уставный) суд, в который граждане могут обратиться за защитой нарушенных прав, за толкованием положений основного закона, а в других — таких судебных органов не создано, что ограничивает их право на судебную защиту. Данная ситуа-

---

[1] Об этом подроб. см.: Тухватуллин Т.А. Конституционная законность: понятие и основные черты / Т.А. Тухватуллин // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства: Сб. науч. трудов.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2017.— С. 281—286.

[2] В Иркутской области принят Закон «Об Уставном Суде Иркутской области», который вступил в силу 01.01.2015 // http://www.ogirk.ru/news/2014-12-01/48994.html.

[3] Закон г. Москвы от 04.04.2012 № 7 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СПС КонсультантПлюс.

[4] Закон Московской области от 17.05.2007 № 61/2007-ОЗ «О внесении изменений в некоторые законы Московской области в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные должности Московской области» // СПС КонсультантПлюс.

ция также осложняет работу региональных органов государственной власти, лишенных возможности получить официальное толкование положений конституции (устава) субъекта Федерации.

Другой проблемой является предоставление конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации неодинакового объема полномочий и закрепление в основных законах регионов различных органов государственной власти и должностных лиц, наделенных полномочиями по обращению в конституционные (уставные) суды с запросами о толковании конституций (уставов).

Анализ текстов региональных конституций (уставов) показал, что законодатели в различных субъектах Российской Федерации к вопросу наделения конституционных (уставных) судов полномочиями, в частности, по толкованию их основных законов подошли по-разному: в одних — предоставив судам широкий круг полномочий, детально закрепив их в основных законах, в других — наоборот, отметив лишь полномочия, связанные, например, с проверкой региональных законов и иных нормативных правовых актов на предмет их соответствия конституции (уставу) и ее (его) толкованием.

Конституционные суды республик Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Марий Эл, Татарстан[1], Тыва, Кабардино-Балкарской Республики, Чеченской Республики дают толкование республиканской конституции по запросам главы республики, парламента, правительства республики, органов местного самоуправления и их должностных лиц. В Свердловской области с запросом о толковании Устава области в Уставный суд вправе обращаться федеральные суды и мировые судьи, а также Уполномоченный по правам человека. В конституциях республик Башкортостан, Саха (Якутия)[2], уставах Калининградской, Свердловской областей без уточнения субъектов, могущих обратиться с таким запросом, лишь указано, что конституционный (уставный) суд дает толкование конституции (устава).

В Республике Северная Осетия—Алания Конституционный Суд дает толкование Конституции республики по запросам значительно большего, чем в предыдущих случаях, круга субъектов: главы республики, парламента республики и его депутатов, правительства, верховного и арби-

---

[1] См., напр., постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 24.12.2003 № 12-П «По делу о толковании положения части первой статьи 8 в его взаимосвязи с частью первой статьи 4 Конституции Республики Татарстан» // Республика Татарстан.— 2003.— 26 дек.

[2] См., напр., постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 18.02.2009 № 2-П «По делу о толковании положений абзацев 2, 9 преамбулы, частей 3, 4 и 5 статьи 1 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) в редакции текста от 17 октября 2002 года» // Якутские ведомости.— 2009.— 14 марта.

тражного судов и прокурора республики, уполномоченного по правам человека в республике, органов местного самоуправления, общественных объединений в лице их республиканских органов и граждан. Как показывает практика, именно граждане наиболее часто используют свое право на обращение с запросом о толковании [Цалиев 2014: 287].

Отсутствие единообразного подхода в регионах к определению и конституционно-уставному закреплению полномочий конституционных (уставных) судов и субъектов, могущих обратиться в суд с запросом о толковании, не способствует единству складывающейся в стране судебной практики по укреплению конституционной законности и защите прав граждан.

Существуют также проблемы разграничения полномочий по толкованию конституций (уставов) субъектов Российской Федерации между региональными органами конституционного (уставного) правосудия, Конституционным Судом Российской Федерации и судами общей юрисдикции.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации и Конституционный Суд Российской Федерации, осуществляя конституционное судопроизводство по конкретным делам, обеспечивают официальное толкование конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Если с региональными органами конституционной (уставной) юстиции все более или менее понятно — они осуществляют толкование основных законов собственных субъектов Российской Федерации, то с Конституционным Судом не все так однозначно.

Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя конституционность положений конституции или устава какого-либо субъекта Российской Федерации, осуществляет толкование их норм, о чем выносит решение, в котором излагает собственную правовую позицию, соотнося конституционные или уставные нормы регионального основного закона с положениями федеральной Конституции. Конституционный Суд через процедуру абстрактного конституционного контроля разрешает большинство дел о соответствии Конституции Российской Федерации региональных конституций (уставов), одновременно толкуя содержащиеся в них конституционно-правовые и уставно-правовые нормы, раскрывая их правовой смысл и значение, а также механизм предполагаемого действия в будущем (в случае их применения)[1].

Актуальным остается вопрос разграничения компетенции между судами общей юрисдикции и региональными органами конституционной (уставной) юстиции, поскольку федеральное и региональное законо-

[1] В качестве примеров служат постановления Конституционного Суда Российской Федерации, принятые по результатам проверки конституционности положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в конце 1990-х — начале 2000-х годов.

дательство не позволяет однозначно определить пределы компетенции органов, правомочных осуществлять судебный конституционный контроль [Сайбулаева 2013: 116].

Этот вопрос получил новое развитие в связи с принятием в 1995 году Пленумом Верховного Суда Российской Федерации постановления № 8, согласно которому судам предписано при рассмотрении конкретных дел руководствоваться Конституцией Российской Федерации. Суды общей юрисдикции, отправляя правосудие, толкуют положения конституций (уставов) субъектов Федерации, имеющих отношение к рассматриваемому делу. Вместе с тем, данное полномочие отнесено к компетенции регионального конституционного (уставного) суда. В этой связи следует поддержать предложение Т.Я. Хабриевой о необходимости законодательно закрепить обязанность обращения судов общей юрисдикции в случаях необходимости толкования положений основного закона в органы конституционной (уставной) юстиции [Хабриева 1998: 7].

Некоторыми специалистами[1] обоснованно, на наш взгляд, высказывается мнение о необходимости создания инстанционной системы конституционного контроля с наделением Конституционного Суда Российской Федерации полномочиями вышестоящей инстанции по отношению к региональным органам конституционной (уставной) юстиции в качестве гарантии от возможных судебных ошибок и пресечения споров о компетенции органов судебного конституционного контроля. Тем более, что в практике Конституционного Суда подобный пример имеется. Речь идет о постановлении, вынесенном Конституционным Судом 2 декабря 2013 года по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге». Конституционным Судом подтверждена конституционность нормы закона, которой отменена льгота пенсионерам и многодетным семьям по уплате указанного налога. При всем при том, что ранее Уставным судом Челябинской области принято противоположное решение.

В завершение отметим, что в настоящее время формирование и деятельность региональных конституционных (уставных) судов на федеральном уровне, как отмечалось выше, ограничивается статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», в то время как деятельность мировых судей (также относящихся к судам субъектов Федерации) урегулирована статьей 28 указанного Федерального конституционного закона и специальным Федеральным законом от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации».

В условиях строительства демократического федеративного право-

[1] Например, Овсепян Ж.И., Клеандров М.И., Шахрай С.М., Кряжков В.А. и др.

вого государства организация конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации, справедливо считает А.М. Цалиев, объективно диктует необходимость принятия рамочного федерального закона, направленного на установление общих принципов организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации [Цалиев 2014, 7: 13—17].

Поддерживая предложение, считаем целесообразным внести изменения в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», дополнив его положениями об основах деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и скорректировав его наименование.

Полагаем, что предложенный закон позволит укрепить правовые основы деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и обеспечить эффективную правовую охрану региональных конституций (уставов), в том числе через их официальное толкование.

Литература

Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки / В.Д. Зорькин.— М., 2007.— 340 с.

Митюков М.А. Вопросы парламентского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / М.А. Митюков // Проблемы парламентского права в России.— М., 1996.— 287 с.

Сайбулаева С.А. Конституционная юстиция в системе органов государственной власти Российской Федерации / С.А. Сайбулаева.— Махачкала, 2013.— 189 с.

Тухватуллин Т.А. О проблемах учреждения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Т.А. Тухватуллин // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства: Сб. науч. трудов.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2016.— 320 с.

Тухватуллин Т.А. Конституционная законность: понятие и основные черты / Т.А. Тухватуллин // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства: Сб. науч. трудов.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2017.— 312 с.

Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика / Т.Я. Хабриева.— М., 1998.— 368 с.

Хабриева Т.Я. Доктринальное толкование Конституции Российской Федерации / Т.Я. Хабриева, Д.А. Басангов // Конституционная за-

конность: предпосылки и реальность. Сб. науч. трудов.— М., 2002.— 203 с.

Цалиев А.М. Толкование норм конституций (уставов) органами конституционного правосудия / А.М. Цалиев // Очерки о конституции и конституционно-правовых проблемах.— Владикавказ, 2014.— 648 с.

Цалиев А.М. О Федеральном законе об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / А.М. Цалиев // Российская юстиция.— 2014.— № 7.— С. 13—17.

ИССЛЕДОВАНИЕ ПОРЯДКА ОПУБЛИКОВАНИЯ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НОРМОКОНТРОЛЯ

Хуснутдинов Фархат Гусманович, *Председатель Конституционного суда Республики Татарстан*

В настоящей статье рассмотрены некоторые дискуссионные аспекты осуществления судебного контроля за порядком опубликования нормативного правового акта. Проблемы реализации данного института порождаются противоречиями в регламентации как самого нормоконтроля, так и процедур опубликования нормативных правовых актов. Представленный в статье материал основан на итоговых решениях Конституционного Суда Российской Федерации, Конституционного суда Республики Татарстан и практике Верховного Суда Российской Федерации.

Ключевые слова: конституционализм, нормоконтроль, законотворческая и нормотворческая деятельность, официальное опубликование, Конституционный Суд Российской Федерации, Конституционный суд Республики Татарстан, конституционная (уставная) юстиция.

Конституция Российской Федерации в статье 15 (ч. 3) устанавливает, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Неопубликованные нормативные правовые акты не применяются, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу. Анализ современного российского законодательства и судебной практики в части официального опубликования нормативных правовых актов выявил ряд проблем, в частности законодатель достаточно часто поверхностно регулирует отношения, связанные с официальным опубликованием, а в свою очередь правоприменитель зачастую формально подходит к установлению факта и момента официального опубликования.

Требование обнародования нормативного правового акта от имени государства компетентным органом публичной власти обусловлено, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, общепризнанным принципом правовой определенности, на основе которого устанавливаются отношения государства и индивида, и означает всеобщее

оповещение о том, что данный нормативный правовой акт принят и подлежит действию в изложенном аутентичном содержании. Только в этом случае на лиц, подпадающих под его действие, распространяется общеправовая презумпция, в силу которой незнание закона не освобождает от ответственности за его нарушение. Неопределенность же относительно того, действует или не действует нормативный правовой акт, не может обеспечить единообразие в его соблюдении, исполнении и применении и, следовательно, порождает противоречивую правоприменительную практику, создает возможность злоупотреблений и произвола, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, ведет к нарушению принципов равенства и верховенства права[1].

Как известно, действующее законодательство не содержит определения понятия «нормативный правовой акт». Вместе с тем высшими судебными органами Российской Федерации сформированы правовые позиции относительно характеристик нормативного правового акта. Данные характеристики, являясь во многом схожими, тем не менее имеют некоторые различия, чем обусловливается и определенная разность подходов к значению оценки такой формальной стороны акта, как его опубликование, при осуществлении соответствующего нормоконтроля.

Так, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 17 ноября 1997 года № 17-П, нормативный правовой акт — это акт общего действия, адресованный неопределенному круг лиц, рассчитанный на многократное применение, который содержит конкретизирующие нормативные предписания, общие правила и является официальным государственным предписанием, обязательным для исполнения[2].

В соответствии с постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июля 2013 года № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов», если оспариваемый акт содержит положения нормативного характера, нарушения требований к форме нормативного правового акта, порядку его принятия и (или) введения в действие не являются основанием для прекращения производства по делу, поскольку такой акт может применяться заинтересованными лицами, в результате чего могут быть нарушены права или законные интересы заявителя, а также иных лиц; при этом акты, не прошедшие государственную регистрацию (если такая регистрация является обязательной) и (или) не опубликованные в преду-

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П.

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1997 года № 17-П.

смотренном порядке, не влекут правовых последствий как не имеющие юридической силы и не могут регулировать соответствующие правоотношения независимо от выявления указанных нарушений в судебном порядке; установив такие нарушения, арбитражный суд принимает решение о признании оспариваемого акта не действующим полностью (в том числе и при оспаривании в арбитражный суд его отдельных положений) как не имеющего юридической силы с момента его принятия, вывод о чем должен содержаться в резолютивной части судебного акта (пункт 6.2)[1].

Между тем постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» к существенным признакам, характеризующим нормативный правовой акт, относит: издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Если при принятии заявления судья придет к выводу, что оспариваемый правовой акт не является нормативным и дело о его оспаривании неподсудно данному суду, он выносит определение о возвращении заявления с обоснованием своих выводов и указанием, в какой суд следует обратиться заявителю (п. п. 9 и 10).

При этом в пункте 17 этого же постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации указано, что при рассмотрении дела по существу суду надлежит выяснять порядок принятия нормативного правового акта, в частности:

полномочия органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов и их пределы;

форму (вид), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты;

предусмотренные правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования.

Если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим, он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования

---

[1] Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июля 2013 года № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов».

других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта[1].

Кроме того, согласно Обзору законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2003 года, если нормативный правовой акт не зарегистрирован, не опубликован в установленном порядке, то рассмотрение дела об оспаривании такого акта может осуществляться по правилам главы 25, а не главы 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (применительно к действующему правовому регулированию — главы 22 и 21 КАС РФ соответственно) — в порядке производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих[2].

Однако необходимо принять во внимание, что Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 2 марта 2006 года № 58-О была выражена правовая позиция, в соответствии с которой не исключается оспаривание в Верховном Суде Российской Федерации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти в случае, если издавшим его органом не соблюден порядок регистрации и опубликования таких актов. Суды при рассмотрении подобных дел не вправе ограничиваться формальным установлением того, прошел ли обжалуемый акт государственную регистрацию и опубликован ли он в установленном порядке, — они также обязаны выяснять, содержит ли этот акт нормативные положения, затрагивающие права и законные интересы граждан. Выявив, что нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, содержащий такие положения, не зарегистрирован и не опубликован в установленном порядке, суды должны признавать его недействующим, т.е. в каждом конкретном случае реально обеспечивать эффективное восстановление нарушенных прав. Иное означало бы необоснованный отказ в судебной защите, что противоречит статье 46 Конституции Российской Федерации[3].

Конституционное обоснование понятия «нормативный правовой акт» получило свое развитие в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 6-П. Как указал Конституционный Суд, по смыслу статей 15 (ч. ч. 1—3), 46 (ч. ч. 1 и 2) и 118

---

[1] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

[2] Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации от 03.12.2003, 24.12.2003 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации.— 2004.— № 3.

[3] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 марта 2006 года № 58-О.

(ч. 2) Конституции Российской Федерации и с учетом того, что федеральным законодательством предусмотрена возможность рассмотрения административных дел об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти вне связи с конкретным делом, в основе допустимости проверки в данной процедуре акта Федеральной налоговой службы как федерального органа исполнительной власти прежде всего должно лежать наличие у этого акта нормативных свойств (оказывает ли он общерегулирующее воздействие на общественные отношения, содержатся ли в нем предписания о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц — участников соответствующих правоотношений, рассчитан ли он на многократное применение)[1].

Тем самым прослеживается последовательность в позиции Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости обеспечения гражданам максимальной защиты от применения нормативных положений, нарушающих их права, а также наиболее результативного способа восстановления нарушенных прав.

Что касается непосредственной реализации Конституционным Судом Российской Федерации предоставленного ему полномочия по установлению соответствия Конституции Российской Федерации нормативных актов по порядку опубликования, то, очевидно, уровень рассматриваемых им актов слишком высок, чтобы в них имелись подобные изъяны формальной стороны акта. Однако, надо заметить, в практике Конституционного Суда Российской Федерации встречался случай, когда органом, принявшим оспариваемый нормативный правовой акт, были допущены нарушения при его опубликовании, однако они были исправлены в течение двух месяцев со дня его принятия, в связи с чем Конституционный Суд не посчитал возможным признать оспариваемый акт неконституционным по порядку опубликования[2].

В целом приведенная выше некоторая разноречивость судебной практики находится в постоянном фокусе исследователей и достаточно проработана в научной литературе. Вместе с тем, к сожалению, следует признать, несколько менее изученной в обозначенной сфере остается практика конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Полномочие по проверке законов Республики Татарстан и иных нормативных правовых актов на их соответствие Конституции Республики Татарстан по порядку опубликования предоставлено Конститу-

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 6-П.

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 февраля 1997 года № 3-П.

ционному суду Республики Татарстан Законом Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан». Осуществляя проверку конституционности нормативных актов по порядку опубликования, Конституционный суд Татарстана сформулировал ряд важных правовых позиций по данному вопросу, в частности о том, что конституционное предписание о невозможности применения нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения, является одной из гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина и носит императивный характер (постановления от 7 марта 2006 года № 19-П[1] и от 21 февраля 2012 года № 47-П[2]); возможность требования органами публичной власти исполнения установленных ими предписаний при несоблюдении данными органами требований законодательства к опубликованию нормативных правовых актов, содержащих указанные предписания, несовместима с конституционными принципами правового государства, гласности, верховенства права, равенства и справедливости (постановления от 19 марта 2015 года № 61-П[3] и от 28 апреля 2017 года № 73-П[4]).

Конституционными (уставными) судами других субъектов Российской Федерации также накоплен немалый и, несомненно, представляющий научно-исследовательский интерес опыт признания противоречащими конституциям (уставам) регионов нормативных актов в связи с их неопубликованием в установленном порядке. В качестве примера можно привести постановление Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания от 26 декабря 2008 года № 4-П, постановление Конституционного суда Республики Бурятия от 11 августа 2011 года, постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 25 апреля 2001 года № 012-П и постановление Уставного Суда Свердловской области от 5 февраля 2013 года.

Таким образом, исследование порядка опубликования нормативного правового акта является существенным и необходимым элементом при оценке его легальности. Приведенная практика конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации наглядно демонстрирует эффективность данных судебных органов конституционного

---

[1] Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 7 марта 2006 года № 19-П.

[2] Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 21 февраля 2012 года № 47-П.

[3] Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 19 марта 2015 года № 61-П.

[4] Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 28 апреля 2017 года № 73-П.

контроля при возникновении необходимости защиты и восстановления прав граждан при нарушении органами публичной власти установленного порядка опубликования таких актов.

Литература

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ.—2014.— № 31.— Ст. 4398.

Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. // Ватаным Татарстан.— 2002.— 30 апр.—№ 85—86.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.03.2012 № 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» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации // URL: http://www.ksrf.ru.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.11.1997 № 17-П «По делу о проверке конституционности постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 года № 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 года № 682-II ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации // URL: http://www.ksrf.ru.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 02.03.2006 № 58-О «По жалобе гражданина Смердова Сергея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации // URL: http://www.ksrf.ru.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.03.2015 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона "О Верховном Суде Российской Федерации" и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества "Газпром нефть"» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации // URL: http://www.ksrf.ru.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.02.1997 № 3-П «По делу о проверке конституционности постанов-

ления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года "О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции"» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации // URL: http://www.ksrf.ru.

Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 7 марта 2006 года № 19-П «По делу о проверке конституционности Правил пользования трамваем, троллейбусом и автобусом в г. Казани, утвержденных постановлением Главы администрации г. Казани от 28 ноября 1997 года № 2311 "О Правилах пользования трамваем, троллейбусом и автобусом в г. Казани", в связи с жалобой гражданина А.А. Беленького» // Официальный сайт Конституционного суда Республики Татарстан // URL: http://ks.tatarstan.ru.

Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 21 февраля 2012 года № 47-П «По делу о проверке конституционности пункта 2.2.1.5 Положения об организации деятельности станции скорой и неотложной медицинской помощи и пункта 2.2.1.5 Положения об организации деятельности отделения скорой медицинской помощи, утвержденных приказом Министерства здравоохранения Республики Татарстан от 7 августа 2000 года № 694 "О совершенствовании организации скорой медицинской помощи населению Республики Татарстан", в связи с запросом Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан» // Официальный сайт Конституционного суда Республики Татарстан // URL: http://ks.tatarstan.ru.

Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 19 марта 2015 года № 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 автомобильным дорогам общего пользования, утвержденного решением Совета Альметьевского муниципального района от 5 августа 2008 года № 265, в связи с жалобой гражданина И.В. Авдеева» // Официальный сайт Конституционного суда Республики Татарстан // URL: http://ks.tatarstan.ru.

Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 28 апреля 2017 года № 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 Пестречинского 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» // Официальный сайт Конституционного суда Республики Татарстан // URL: http://ks.tatarstan.ru.

Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации от 03.12.2003, 24.12.2003 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации.— 2004.— № 3.

КОЛЛИЗИИ НОРМ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Хышиктуев Олег Валентинович, *заведующий кафедрой Бурятского государственного университета, кандидат юридических наук*

На сегодняшний день в Российской Федерации складывается собственный вид конституционного права, который соответствует новому демократическому укладу общества, учреждает правовое государство, где права человека и гражданина являются наивысшей ценностью. Вступление Российской Федерации в Совет Европы и приобретение обязательств в соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, несомненно, стало важным этапом в развитии отечественной правовой системы. В данной статье будут обсуждаться проблемы коллизий международных норм прав человека, которые были конституционно закреплены на территории Российской Федерации. На основе представленного анализа будут рассмотрены примеры подобных коллизий в контексте Республики Бурятия, предложены пути развития и возможные способы предотвращения подобных конфликтов в будущем.

Ключевые слова: конституционное право, коллизии норм права, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский Суд по правам человека, Конституционный Суд Российской Федерации.

В современной России складывается собственный вид конституционного права, который соответствует новому демократическому укладу общества, учреждает правовое государство, где права человека и гражданина являются наивысшей ценностью. Однако, совершенная система конституционного права, которая полностью исключает возможность противоречия между своими нормами, а также обеспечивает прозрачность во взаимосвязи элементов — до сих пор лишь недостижимая мечта юристов и ученых. Коллизии в конституционном праве особенно опасны, так как ставят под вопрос легитимность главного источника права в государстве, который обязан защищать права и свободы гражданина и человека. В качестве причин подобных коллизий можно перечислить несовершенства в существующих законах, превышение полномочий должностными лицами и отдельными органами, вольное толкование норм Конституции, пренебрежение иерархией правовых актов и т.д. Прописанный в самом тексте Конституции механизм разрешения подобных конфликтов — принцип приоритета закона — не всегда

срабатывает и даже в случаях разрешения подобных конфликтов часто приводит к неутешительным выводам.

В данной статье будут обсуждаться проблемы коллизий международных норм прав человека, которые были конституционно закреплены на территории Российской Федерации. К таким нормам относятся: право на жизнь, запрет пыток и других жестоких видов обращения и наказания, свобода мысли, совести и религии и т.д. Для этого сначала будет произведен детальный анализ одного из основных источников международного права прав человека — Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ). После на основе представленного анализа будут рассмотрены примеры подобных коллизий в контексте Республики Бурятия, предложены пути развития и возможные способы предотвращения подобных конфликтов в будущем.

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью порождает у государства обязанность по их соблюдению и защите, как и было утверждено в статье 2 Конституции Российской Федерации, а также в международных договорах Российской Федерации. Вступление Российской Федерации в Совет Европы и приобретение обязательств в соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, несомненно, стало исключительно значимым этапом в развитии отечественной правовой системы.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года является одним из самых важных международно-правовых документов в мире и, пожалуй, важнейшим в Европе. Российская Федерация вступила в ЕКПЧ 25 февраля 1996 года; вступление было ратифицировано 5 мая 1998 года. Как отмечает М.Д. Сальвиа: «Являясь одновременно международным договором, широко заимствующим конституционные традиции государств-членов и основополагающим документов европейского сотрудничества в области защиты человеческих существ и достоинства личности, Конвенция нуждается в ключах чтения, могущих направить толкователя для того, чтобы точно определить очертания норм, которые для того, чтобы стать юридическими, являются единственными в той мере, в какой они касаются прав человека и основных свобод» [2004: 39]. Права человека занимают особое место во взаимоотношениях человека и государства. Они контролируют и регулируют осуществление государственной власти над отдельным человеком, предоставляют свободы гражданам в отношениях с государством и требуют от государства удовлетворения основных потребностей людей, попадающих под его юрисдикцию.

При создании Конвенции Совет Европы во многом вдохновился Всеобщей декларацией прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН еще в 1948 году. Однако Всеобщая декларация хоть и является одним из

самых цитируемых международных документов, не является обязательной к исполнению. Европейская конвенция же предусматривает, в рамках международного договора, конкретный механизм защиты перечисленных норм (например, Европейский Суд по правам человека), а также предоставляет парламентам и судебным органам стран-участниц гораздо более прочную основу в области прав человека для принятия и толкования законов. ЕКПЧ и ее Протоколы гарантируют право на жизнь, свободу и неприкосновенность личности; право на справедливое судебное разбирательство по гражданским и уголовным делам; право на свободу мысли, религии и совести и т.д. Кроме того, запрещаются: пытки и бесчеловечное и унизительное обращение; смертная казнь; рабство и подневольный труд; дискриминация в реализации гарантированных конвенцией прав и т.д.

Необходимо отметить, что разработка действующей Конституции Российской Федерации 1993 года уже велась с учетом положений Европейской конвенции и практики Европейского Суда (но до официального вступления РФ в Совет Европы). В фундамент Устава Совета Европы, Европейской конвенции и Конституции Российской Федерации были заложены одни и те же базовые ценности: принцип верховенства права, гарантия прав и свобод человека и гражданина, демократия и т.д. Большинство положений главы 2 Конституции Российской Федерации чрезвычайно близки в текстовом и смысловом звучании к положениям Европейской конвенции.

В Конвенции утверждается принцип субсидиарности, который подчеркивает не только то, что государства обязаны стать гарантами прав и свобод на своих территориях, но и то, что лица обязательно должны предварительно обращаться во внутренние суды в целях получения возмещения за нарушение. Кроме того, национальные власти при определенных обстоятельствах и всегда под контролем Страсбургского суда имеют некоторую степень свободы в применении Конвенции. Конституция Российской Федерации, в свою очередь, устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. В статье 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», Российская Федерация признает обязательной юрисдикцию Европейского Суда по вопросам толкования и применения Европейской конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации.

Итак, рассмотрев основы прав человека, следует остановиться на проблеме коллизий норм права. Коллизия норм — в широком смысле — это ситуация, в которой две нормы права так или иначе противо-

речат друг другу, так что реализация одной нормы лимитирует реализацию другой. В узком смысле — это ситуация, в которой две нормы содержат взаимоисключающие обязательства [Berggen 2017: 17]. Термин «коллизионное право» наиболее часто используется в международном частном праве, так как там нормы права различных государств и нормы международного и национального права зачастую противоречат друг другу. Понятия «правовая коллизия» и «коллизионное право» появились в Российской Федерации только в Конституции 1993 года в статье 71 (пункт «п»), где в качестве предмета ведения устанавливается «федеральное коллизионное право», которое, однако, до сих пор не закреплено законодательно и детально не разработано наукой [Лебедев 2011: 5].

Для международного права проблемой является отсутствие централизованных законодательного, исполнительного и судебного аппаратов. Международное право создается самими субъектами права, каждый из которых является суверенным государством с независимой правовой системой. Даже тот факт, что государства, ратифицировавшие отдельные международные договоры и конвенции, добровольно отказываются от некоторой части своего суверенитета, не подразумевает, что любое другое государство-участник имеет право привести в исполнение наказание за неподчинение. Кроме того, создание таких специализированных сфер, какими являются права человека, неизбежно приводит к появлению особых «режимов», которые редко взаимодействуют с остальными сферами прав, концентрируясь исключительно на субъектах своего ведения [Berggen 2017: 18].

Правовая система Российской Федерации, постоянно совершенствуясь и ища новые пути обеспечения безопасности и законности, все чаще использует прецедент как источник права [Гущина 2013: 71]. В международной практике уже имели место прецеденты, вердикт которых разрешал споры между такими фундаментальными интересами, как защита международного мира и безопасности и защита прав человека[1]. В большинстве случаев суды стараются избежать коллизии норм путем толкования своего решения, особенно в тех случаях, когда в конфликте находятся «конституционные» нормы.

Примером коллизии норм в отечественной судебной практике можно назвать Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 года, в котором был дан отказ в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Российской Федерации на нарушение его

[1] См.: *Milanovic M.* A Norm Conflict Perspective on the Relationship between International Humanitarian Law and Human Rights Law. Journal of Conflict and Security Law, Oxford Press 2010. Например, такие случаи как, Al-Jedda, Behrami и Al-Saadoon оспаривали решения военных начальников произвести упреждающее заключение без предварительных слушаний и суда, гарантированных Европейской конвенцией.

конституционных прав положениями пункта 1 статьи 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». Статья 9 Европейской конвенции утверждает свободу мысли, совести и религии. Эта свобода включает в себя возможность исповедовать религию публичным или частным порядком в богослужении, обучении, отправлении религиозных и культурных обрядов. Защите подлежат все формы вероисповедания, независимо от их количественного распространения [Экштайн 2004: 103]. В рассматриваемом деле заявитель утверждал, что спорные нормы Федерального закона предоставляют органам исполнительной власти чрезмерные полномочия в определении, какие символы схожи с нацистскими, не учитывая контекста его использования.

Речь шла об эмблеме духовной практики Фалуньгун, в которой присутствовал значок, похожий на свастику, однако отличающийся от нее углом наклона, а также тем, что лучи повернуты в другую сторону. Судом материалы были признаны экстремистскими, «сходными с нацистскими до степени смешения — безотносительно к ее генезису» [Определение 2015: 245-О]. В Бурятии, где буддизм является одной из основных религий, буддийская символика встречается повсеместно. Многие буддийские ламы считают, что принятые нормы закона не могут распространяться на буддийские атрибуты, так как не имеют никакой связи с символикой фашизма. В буддизме крест, закрученный против часовой стрелки, является символом совершенства; олицетворяет движение, любовь, сострадание, а устремленность изгибов креста связывается с постоянством, твердостью, разумом, силой. В эзотерическом буддизме свастика также называется «Печатью сердца», такое изображение кладут на сердце посвященных после их смерти.

Таким образом, исполнение Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2018, ст. 20.3), где прописан запрет на публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, ограничивает конституционное право верующих на практику своего вероисповедания. Таких случаев в судебной практике было несколько, и во всех принималось одно и то же решение. При решении коллизионных ситуаций Конституционный Суд может выбрать один из нормативных правовых актов носителем правовой силы в данной ситуации; альтернативно, если противоречащие друг другу акты приняты разными органами, применить норму акта, принятого вышестоящим органом. Однако Конституционный Суд, мотивируя свое решение необходимостью противодействия нацизму и фашизму, а также «действиям, оскорбляющим память о жертвах, понесенных в Великой Отечественной войне», принял решение поддержать нижестоящую в иерархии норму права.

Европейский Суд по правам человека также рассматривал подоб-

ные дела. Одним из последних примеров будет решение по делу Nix v. Germany (№ 35285/16), в котором суд постановил, что публикация фотографий с изображением одного из лидеров нацистской партии с эмблемой свастики на руке является незаконной ('unconstitutional' — дословно: неконституционный), и Мюнхенский районный суд, обвинивший господина Никса в использовании запрещенных образов и начавший уголовный процесс, не нарушил его прав. Однако в том случае господин Никс делал отсылку на статью 10 Европейской конвенции (о свободе выражения) и утверждал, что лишь использует свою свободу для выражения своих политических взглядов. Суд, однако, единогласно пришел к заключению, что, принимая во внимание историю Германии, господин Никс нарушил рамки закона.[1]

Любой конфликт легче предотвратить, чем разрешить. Путем для устранения причин коллизий права являются усовершенствование правовой системы, улучшение работы судов, работа с населением в целях искоренения недоверия к органам правосудия и создания грамотного правового общества, а также постоянный мониторинг тенденций развития международного права в области защиты прав человека. Каждый гражданин в любом регионе страны должен быть уверен в справедливости и обоснованности судебного решения, особенно в вопросах, касающихся жизни, свободы, защиты от пыток и др. В условиях глобальной интеграции защита прав и свобод человека уже не исключительно задача суверенного государства. Как активный игрок на международной арене, Российская Федерация в составе Совета Безопасности ООН как страна, ратифицировавшая Европейскую конвенцию, и участник региональных договоров и конвенций взяла на себя обязательство стать их гарантом на территории своей страны и способствовать своевременному и правовому воздействию на нарушителей. Норма, обязывающая государство соблюдать заключенные им международные договоры, не может подвергаться сомнению, даже постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации [Осипов 2016: 59]. Дальнейшее развитие конституционного права в Российской Федерации должно происходить с учетом предотвращения правовых коллизий как между национальными нормами, так и международными и национальными нормами права.

Литература

Конституция Российской Федерации: официальный текст.— Москва: Норматика, 2012.

[1] Decision on criminal conviction for use of Nazi symbols in a blog delivered by a Chamber. Nix v. Germany (dec.), no. 35285/16, ECHR 131 (2018). The judgment is available only in English. Доступно только на английском языке.

Глухова Е.В. Снижение риска неопределенности при соотнесении норм международного права с правом отечественным / Е.В. Глухова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право».— 2017.— Т. 17.— № 1.— С. 25—30.

Гущина Н.А. Коллизии отдельных постановлений Европейского Суда по правам человека и актов Конституционного Суда Российской Федерации / Н.А. Гущина, М.С. Глухоедов // Современное право.— 2013.— № 9.— С. 71—75.

Лазарев А.Б. Взаимосвязь национального и международного права на примере ЕСПЧ и Конституционного Суда РФ. Роль ЕСПЧ и КС РФ в конституционном праве России / А.Б. Лазарев // Интерактивная наука.— 2016.— № 10.— С. 198—204.

Лебедев В.А. Коллизии в конституционном праве / В.А. Лебедев // Вестник Челябинского государственного университета. Право.— 2011.— № 35(250).— С. 5—11.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 245-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Алехина Сергея Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 1 статьи 1 Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности"».

Сальвиа М.Д. Прецеденты Европейского Суда по правам человека / М.Д. Сальвиа.— Москва.— 2004.— 1261 с.

Осипов М.Ю. О некоторых проблемах разрешения коллизий между Конституцией РФ и решениями Европейского Суда по правам человека / М.Ю. Осипов // Актуальные проблемы российского права.— 2016.— № 2 (63).— С. 55—60.

Экштайн К. Основные права и свободы: учебное пособие для вузов / К. Экштайн.— М., 2004.— 496 с.

Berggen T. Norm Conflicts in Public International Law: The Relationship Between Obligations Under the ECHR and Under the UN Charter // Master's Thesis in European Law: Uppsala Universitet, 2017.

Krieger H. A Conflict of Norms: The Relationship Between Humanitarian Law and Human Rights Law in the ICRC Customary Law Study // Journal of Conflict and Security Law.— 2016.— 11(2).— P. 265—291.

NIX v. GERMANY [2018]35285/16 ECHR 131 (European Court of Human Rights).

Milanovic M. A Norm Conflict Perspective on the Relationship between International Humanitarian Law and Human Rights Law // Journal of Conflict and Security Law: Oxford Press, 2010.

Pauwelyn J. Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law relates to Other Rules of International Law // 175-76 (2003).

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ВКЛЮЧЕННЫХ В РЕГИСТР МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

Шакиров Владимир Ильгизарович, *заместитель начальника отдела Министерства юстиции Республики Татарстан*

В статье рассмотрены отдельные проблемы проведения юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, включенных в регистр муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан, на основании анализа работы уполномоченного органа исполнительной власти Республики Татарстан. Актуальность проблемы обусловлена увеличением количества актов, издаваемых органами местного самоуправления, и необходимостью обеспечения их соответствия законодательству.

Ключевые слова: муниципальные нормативные правовые акты, экспертиза муниципальных актов, регистр муниципальных нормативных правовых актов.

Анализ практики конституционного судопроизводства показывает, что обращения заинтересованных лиц с жалобами на несоответствие муниципальных нормативных правовых актов Конституции Республики Татарстан в Конституционный суд Республики Татарстан направляются регулярно.

Один из путей обеспечения соответствия принимаемых муниципальных нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Татарстан, федеральному и республиканскому законодательству — проведение правовой экспертизы поступающих для включения в регистр муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан (далее — муниципальный регистр) актов.

Согласно статье 43^1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1] (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ)

[1] СЗ РФ.— 2003.— № 40.— Ст. 3822; Парламентская газета.— 2003.— 8 окт.— № 186; Российская газета.—2003.— 8 окт.— № 202. Рассматриваемая норма введена ак-

муниципальный регистр является составной частью федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов. При этом определение порядка организации и ведения региональной составляющей отнесено к компетенции субъекта Российской Федерации.

Указом Президента Республики Татарстан от 27 февраля 2009 года № УП-107 «О мерах по организации и ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан»[1] Министерство юстиции Республики Татарстан (далее — Министерство) определено уполномоченным органом по организации и ведению указанного информационного ресурса. Министерство осуществляет возложенные полномочия в соответствии с Законом Республики Татарстан от 9 февраля 2009 года № 14-ЗРТ «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан»[2] (далее — Закон № 14-ЗРТ).

Результаты анализа ведения муниципального регистра за последние 3 года свидетельствуют о тенденции улучшения качества текущей нормотворческой деятельности муниципалитетов. Однако остается актуальным вопрос проведения мониторинга на предмет соответствия ранее принятых актов изменениям в федеральном и республиканском законодательстве.

В частности, анализ поступивших в Министерство в 2017 году сведений о 1 763 актах прокурорского реагирования на муниципальные акты показал, что из указанного числа протестов и представлений — на муниципальные акты, принятые в течение 2017 года, только 44 (2,5 %). Остальные (97,5 %) внесены на муниципальные акты, принятые в 2016 году и ранее.

В рамках Закона № 14-ЗРТ Министерство также проверяет муниципальные нормативные правовые акты, включаемые в муниципальный регистр, на предмет соответствия законодательству. При выявлении противоречия законодательству, экспертные заключения направляются в муниципалитеты, издавшие такие акты, а также в органы прокуратуры. За 2017 год Министерством проведено 15 614 правовых экспертиз, при этом заключений отрицательного характера составлено 98 (0,6 %).

Таким образом, принимая во внимание количество актов прокурор-

---

том, опубликованным в изданиях: СЗ РФ.— 2007.— № 46.— Ст. 5556; Парламентская газета.— 2007.— 14 нояб.— № 156—157; Российская газета.— 2007.— 14 нояб.— № 254.

[1] Республика Татарстан.— 2009.— 28 февр.— № 38; Ватаным Татарстан.— 2009.— 4 марта.— № 39; Ведомости Государственного Совета Татарстана.— 2009.— № 2.— Ст. 161; Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти.— 2009.— 25 марта.— № 11—12.— Ст. 0413.

[2] Республика Татарстан.— 2009.— 14 февр.— № 29; Ватаным Татарстан.— 2009.— 14 февр.— № 28; Ведомости Государственного Совета Татарстана.— 2009.— № 2.— Ст. 99.

ского реагирования в отношении муниципальных актов прошлых лет, не учитывающих последующих изменений законодательства, актуальной является организация мониторинга законодательства на муниципальном уровне.

В целях решения этой проблемы в рамках оказания правовой помощи органам местного самоуправления Министерством разрабатываются и направляются в адрес муниципальных образований примерные муниципальные нормативные правовые акты, методические рекомендации и другие документы с предложениями по организации работы в сфере муниципального нормотворчества, в том числе информационные письма об изменениях Федерального закона № 131-ФЗ.

Изучение опыта других регионов по организации нормотворческой работы показало, что наиболее оптимальным для преодоления рассматриваемой проблемы может стать использование информационных технологий. Решению поставленных задач, в частности, отвечают функциональные возможности аналитической информационной системы «Аналитик регионального законодательства» консорциума «Кодекс» (г. Санкт-Петербург).

Указанное программное обеспечение позволяет автоматизировать часть аналитической работы с регулярно возрастающим объемом нормативной базы правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней, отслеживать изменения законодательства, требующие внесения изменений в акты меньшей юридической силы, обнаруживать пробелы в правовом регулировании.

Благодаря поддержке руководства республики указанная система апробирована в 2016 году в отдельных муниципальных образованиях, а в 2018 году внедрена в республике. Ее использование позволяет оптимизировать труд юридических служб муниципалитетов, сократить временные и иные организационные издержки при проведении правового мониторинга, а также при осуществлении правовой экспертизы проектов муниципальных актов.

Для оптимизации механизма ведения муниципального регистра принят и с 1 января 2016 года вступил в силу Закон Республики Татарстан от 3 ноября 2015 года № 92-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Республики Татарстан государственными полномочиями Республики Татарстан по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан»[1] (далее — Закон № 92-ЗРТ).

[1] Официальный портал правовой информации Республики Татарстан http://pravo.tatarstan.ru, 05.11.2015; Республика Татарстан.— 2015.— 10 нояб.— № 160; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 10.11.2015; Вата-

Закон № 92-ЗРТ позволил достичь положительных результатов в сфере организации и ведения муниципального регистра: увеличены показатели наполняемости муниципального регистра (2015 г. — 7,5 тысячи, 2016 г. — 14,5 тысячи, 2017 г. — 17,5 тысячи актов); снижено количество представленных органами местного самоуправления актов, не подлежащих включению в муниципальный регистр (2015 г. — 4,1 тысячи, 2016 г. — 3,8 тысячи, 2017 г. — 908 актов); увеличено число включенных в муниципальный регистр дополнительных сведений[1] (2015 г. — 63, 2016 г. — 404, 2017 г. — 1763).

Вместе с тем увеличение количества включаемых в регистр актов повлекло новые сложности при ведении муниципального регистра, связанные с правовой экспертизой муниципальных актов.

В соответствии со статьей 41 Закона № 14-ЗРТ на проведение юридической экспертизы предоставляется не более 60 календарных дней со дня поступления муниципального акта в Министерство.

Для одного акта, даже объемного — срок вполне достаточный. Однако, при поступлении ежедневно большого количества актов для составления экспертных заключений на все подлежащие экспертизе акты двухмесячного срока недостаточно. Также проблемной является неравномерность объема поступающих актов. Например, в первом полугодии 2017 года в Министерство поступило 6,4 тысячи актов, во втором — 12,3 тысячи.

Обозначенные факторы послужили основанием для поиска путей решения проблемы, новых форм работы.

ным Татарстан.— 2015.— 11 нояб.— № 170; Ведомости Государственного Совета Татарстана.— 2015.— № 11.— Ч. I.— Ст. 1138.

[1] В соответствии с частью 2 статьи 5 Закона № 14-ЗРТ в качестве дополнительных сведений включению в муниципальный регистр подлежат: акты прокурорского реагирования, принятые в отношении муниципальных нормативных правовых актов (представления, протесты и заявления в суд); судебные акты по делам об оспаривании муниципальных нормативных правовых актов; постановления и определения Конституционного суда Республики Татарстан по делам о проверке соответствия муниципальных нормативных правовых актов Конституции Республики Татарстан; предписания антимонопольных органов, адресованные органам местного самоуправления, об отмене или изменении принятых ими актов, противоречащих федеральному законодательству; акты органов государственной власти об отмене или приостановлении действия муниципальных правовых актов в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами Республики Татарстан; экспертные заключения Министерства о соответствии (несоответствии) муниципального нормативного правового акта или его отдельных положений законодательству, уставу муниципального образования; требования, письма, иная информация, поступившие из органов прокуратуры, а также письма и иная информация, поступившие из органов государственной власти Республики Татарстан, иных государственных органов и органов местного самоуправления.

Для изменения формата работы по проведению экспертизы муниципальных нормативных правовых актов требуется внесение изменений в Закон № 14-ЗРТ. В частности, возможно отказаться от оформления заключений в письменном виде, если по результатам экспертизы установлено отсутствие в муниципальном акте противоречий законодательству. Отметки о соответствии муниципальных актов законодательству будут делаться только в информационной системе муниципального регистра.

Практика реализации Закона № 14-ЗРТ показала, что при оформлении в письменном виде экспертных заключений каждый из таких документов содержит набор однотипных данных и текстовых шаблонов: 1) наименование органа, осуществляющего экспертизу; 2) реквизиты акта, в отношении которого проводится экспертиза; 3) ссылки на законодательные и иные нормативные правовые акты, в соответствии с которыми проводится экспертиза и на основании которых был издан муниципальный акт; 4) вывод эксперта (о соответствии муниципального акта законодательству). При этом заключения не содержат положений аналитического характера. Очевидно, что в многократном (тысячи раз) дублировании указанных шаблонов в оформляемых экспертами заключениях необходимости не усматривается.

Для решения указанных задач Министерством разработан законопроект, предусматривающий внесение соответствующих изменений в Закон № 14-ЗРТ. Также этим законопроектом предусматривается совершенствование и оптимизация других процессов и этапов работы с муниципальными актами при ведении муниципального регистра, что должно положительно отразиться и на качестве правовых экспертиз.

Улучшение качества экспертной работы, проводимой Министерством, предполагает уменьшение количества муниципальных актов, противоречащих конституционным нормам, получение гражданами достоверной информации о нормативном регулировании в соответствующих сферах правовых отношений и сокращение числа их обращений с жалобами в Конституционный суд Республики Татарстан.

ВОПРОСЫ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Юнусов Ахат Ахнафович, *профессор Казанского инновационного университета имени В.Г. Тимирясова (ИЭУП), доктор юридических наук;*

Мазина Наталья Николаевна, *мировой судья г. Набережные Челны Республики Татарстан, кандидат юридических наук*

Авторы анализируют ряд решений Конституционного Суда Российской Федерации относительно отдельных институтов уголовного процесса России.

Ключевые слова: подготовка уголовного дела к судебному разбирательству, ходатайства, меры пресечения, потерпевший, решения Конституционного Суда Российской Федерации, адвокат, защитник, представитель потерпевшего.

За весь период существования Конституционного Суда Российской Федерации мы наблюдаем его достаточно активную роль в осуществлении конституционного судебного контроля в различных отраслях права.

Анализируя решения высшего органа конституционного правосудия, принятые по вопросам уголовно-процессуального права, необходимо отметить, что в результате деятельности Конституционного Суда Российской Федерации во многом удалось ограничить диктат государственной власти в сфере уголовного судопроизводства и обеспечить реальную защиту конституционных прав и свобод граждан в той сфере общественных отношений, где ранее государство императивно диктовало свою публичную волю[1].

Ведущую роль Конституционного Суда Российской Федерации в приведении уголовно-процессуального законодательства России в соответствие с Конституцией Российской Федерации и международно-правовыми актами о правах человека никто дисскусионно не оспаривает. Однако в период своего становления конституционный судебный

[1] *Ковтун Н.Н.* Судебный контроль в уголовном судопроизводстве России: понятие, сущность, формы: дис…д-ра юрид. наук / Н.Н. Ковтун.— Нижний Новгород, 2002.— С. 124—151.

контроль оказался связан с целым рядом проблем, отражающих те или иные его проявления в сфере правовой реальности. Дискуссионными, в частности, оказались вопросы о характере деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, правовой природе принимаемых им решений, юридической силе итоговых выводов и правовых позиций Суда, о характере его взаимоотношений с законодательной и судебной властью, роли актов Суда в системе источников права[1].

Между тем от правильного решения этих вопросов зависит эффективность деятельности как самого Конституционного Суда Российской Федерации, так и тех государственных органов, на урегулирование деятельности которых направлены акты Конституционного Суда Российской Федерации.

Принимая решения о соответствии или несоответствии отдельных правовых норм конституционным положениям и конкретизируя в ходе толкования Конституции нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ), связанные с процессуальными полномочиям различных участников уголовного судопроизводства, Конституционный Суд Российской Федерации нередко кардинально меняет нормативное регулирование ряда уголовно-процесуальных институтов[2], которые неоднозначно воспринимаются правоприменителем и доктринальным сообществом от позитивной оценки до достаточно принципиальной критики.

В частности, еще в 2000 году профессор В.П. Божьев обратил внимание научного сообщества на то, что некоторые спорные решения Конституционного Суда Российской Федерации не только формируют новые направления в судебной и следственной практике, но и фактически существенно изменяют действующий федеральный уголовно-процессуальный закон. Что, в свою очередь, с позиции профессора В.П. Божьева означает подмену законодателя Конституционным Судом Российской Федерации. При этом профессор В.П. Божьев обращает внимание, что решения Конституционного Суда Российской Федерации непоколебимы и их невозможно обжаловать[3].

В то же время профессор Н.Н. Ковтун обращает внимание на весьма

---

[1] *Сидоров В.И.* Специализированный конституционный судебный контроль в уголовном судопроизводстве России: дис…канд. юрид. наук / В.И. Сидоров.— Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД РФ, 2003.— 219 с.

[2] *Ковтун Н.Н.* Конкретизация институтов и норм уголовного судопроизводства России посредством актов конституционного правосудия / Н.Н. Ковтун // Правовые и гуманитарные проблемы защиты прав участников уголовного процесса: матер. междунар. научно-практ. конф./ Под ред. проф. Зайцева О.А.— М.: МАЭП, 2008.— С. 103—113.

[3] *Божьев В.П.* «Тихая революция» Конституционного Суда в уголовном процессе Российской Федерации / В.П. Божьев // Российская юстиция.— 2000.— № 10.— С. 9—11.

позитивную динамку решений Конституционного Суда Российской Федерации относительно их своевременности и сущностной содержательности[1].

Одним из процессуально значимых в системе уголовного судопроизводства было решение Конституционного Суда Российской Федерации относительно реализации полномочий судом, связанных с избранием или изменением меры пресечения, связанной с лишением свободы при подготовке дела к судебному разбирательству.

Обращаем внимание, что исторически в российском уголовном процессе эффективная процессуальная форма подготовки дела к судебному разбирательству была неразрывно связана с реальными полномочиями суда по проверке и оценке (надлежащих) юридических и фактических оснований для законного и обоснованного внесения уголовного иска (дела) в суд.

Поскольку на данном этапе производства по делу суд вообще не входит в обсуждение вопроса о той или иной степени доказанности виновности обвиняемого (достаточности обвинительных доказательств), как возможном основании для избрания меры пресечения, предметом проверки и оценки суда в этом вопросе выступают: формальные условия для применения названной меры; процессуальная форма ее избрания или продления; основания ее отмены или изменения на этом этапе.

В свое время определенность в правильное понимание данного вопроса была внесена постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2004 года № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса»[2].

Следуя сути сформулированных в нем разъяснений, суд (судья), решая комплекс вопросов, связанных с назначением судебного разбирательства, вправе как по ходатайству одной из сторон, так и по собственной инициативе положительно разрешить вопрос об избрании в отношении обвиняемого в качестве меры пресечения заключение под стражу[3].

Весьма важную роль в регулировании данного вопроса сыграл и Конституционный Суд Российской Федерации. В соответствии с Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля

---

[1] *Ковтун Н.Н.* Акты конституционного правосудия как вектор формирования современной уголовно-процессуальной политики / Н.Н. Ковтун [Электронный ресурс] // docplayer.ru //URL: http://docplayer.ru/32468398-Akty-konstitucionnogo-pravosudiya-kak-vektor-formirovaniya-sovremennoy-ugolovno-processualnoy-politiki.html (дата обращения: 09.04.2018). *Ковтун Н.Н.* Акты конституционного правосудия как фактор декодификации УПК РФ / Н.Н. Ковтун // Уголовный процесс.— 2008.— № 11.— С. 3—10.

[2] Российская газета.— 2004.— 25 марта.

[3] *Ковтун Н.Н.* Полномочия судьи в стадии назначения судебного заседания существенно «подкорректированы» разъяснениями Пленума / Н.Н. Ковтун, А.А. Юнусов // Российский судья.— 2004.— № 9.— С. 10, 11.

2004 года «По жалобе гражданина Горского А.В. на нарушение его конституционных прав пунктом 6 части 2 статьи 231 УПК РФ»[1] при решении вопроса о мере пресечения, связанной с лишением свободы обвиняемого в стадии назначения дела к судебному разбирательству, судья не имеет право решить этот вопрос единолично и для его законного разрешения должен обеспечить судебное заседание и участие сторон.

Следуя буквальному смыслу этого конституционного прецедента, суд (мировой судья) обязан в этом случае назначить и провести предварительное слушание по поступившему делу[2]. Таким образом, и в этом вопросе нормы части 2 статьи 229 УПК РФ нуждаются в соответствующем дополнении оснований (поводов) для назначения предварительных слушаний, которые, к примеру, могут быть изложены в следующей редакции (п. 6 ч. 2 ст. 229 УПК): «для решения вопроса о применении к обвиняемому меры пресечения заключение под стражу или домашний арест»[3].

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации при оценке на данном этапе законности и обоснованности (дальнейшего) применения к обвиняемому меры пресечения — заключение под стражу — суд также должен исходить из того, что в силу статей 10, 118 и 123 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, в целях охраны прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства и надлежащего проведения судебного разбирательства в разумный срок он, в том числе по собственной инициативе, обязан проверять обоснованность применения названной меры, обеспечивая тем самым своевременное рассмотрение вопроса о продлении срока содержания под стражей до истечения его срока, установленного предыдущим судебным решением[4].

При этом, ставя и решая (на данном этапе) по собственной инициативе вопрос об избрании в качестве меры пресечения заключение под стражу или о продлении срока содержания под стражей, суд, по смыслу статьи 108 УПК РФ, не освобождается от обязанности выслушать мнение сторон. Стороны, соответственно, не могут быть лишены возможно-

---

[1] Законность.— 2004.— № 8.— С. 59—61.

[2] Анализ подготовки дел к судебному заседанию, по которым обвиняемый на момент поступления дела в суд содержится под стражей, однозначно указывает на то, что судьи в целом правильно восприняли этот императив.

[3] *Юнусов А.А.* Заключение под стражу в российском уголовном судопроизводстве: вопросы теории и практики / А.А. Юнусов // Судебная защита прав и свобод человека и гражданина при применении мер пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста: матер. всеросс. межвед. научно-практ. конф.— Нижний Новгород: НКИ, 2011.— С. 297—307.

[4] *Юнусов А.А.* Теория и практика реализации предварительных слушаний как формы подготовки уголовного дела к судебному заседанию: Учеб. пособие / А.А. Юнусов // Под общ. ред. д.ю.н., проф. Н.Н. Ковтуна.— Нижнекамск: Изд-во НМИ, 2005.— 200 с.

сти привести свои доводы. Это не означает, что суд принимает на себя функции стороны обвинения, поскольку правовые и фактические основания для избрания меры пресечения связаны не с поддержкой, а тем более признанием обоснованным выдвинутого в отношении лица обвинения в совершении преступления, а с необходимостью обеспечения условий дальнейшего производства по уголовному делу[1].

Наиболее спорными с нашей точки зрения являются решения Конституционного Суда Российской Федерации, связанные с участием адвоката в качестве представителя потерпевшего в уголовном судопроизводстве России. Несмотря на наличие ряда исследований, данная проблема актуальна и по сей день, в том числе в связи с попыткой монополизировать Федеральной палатой адвокатов[2] любое участие в суде представителей адвокатского сообщества[3].

Необходимо отметить, что в этих решениях имеются противоречия, требующие законодательной корректировки. Как отмечает профессор Н.Н. Ковтун, именно посредством правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, высказанных в Определении от 5 декабря 2003 года № 446-О, были конкретизированы нормы части 1 статьи 45 УПК РФ, согласно которым представителями потерпевшего, гражданского истца и частного обвинителя в уголовном процессе могут быть исключительно адвокаты[4]. В соответствии с решением Конституционного Суда Российской Федерации лишение вышеназванных лиц права обратиться за юридической помощью к тому, кто, по их мнению, вполне способен оказать квалифицированную юридическую помощь, фактически приводило бы к ограничению свободы выбора, к понуждению их использовать вопреки собственной воле только один, определенный способ защиты своих интересов и противоречило бы статье 52 Конституции Российской Федерации[5].

---

[1] *Юнусов А.А.* Теория и практика эффективной подготовки уголовного дела к судебному разбирательству: дис. …д-ра юрид. наук / А.А. Юнусов.— Нижний Новгород., 2006.— 490 с.

[2] *Куликов В.* Войдут в положение / В. Куликов.— Российская газета.— 2015.— 10 марта.— № 6620 (49).

[3] Министр юстиции РФ Коновалов А.В. предлагает избавиться от некомпетентных адвокатов. Данная позиция была высказана по итогам научно-практической конференции по мониторингу законодательства и правоприменения, прошедшей 24—26 июня 2010 г. в Санкт-Петербурге [Электронный ресурс] // pravo.ru //URL: ttps://pravo.ru/news/view/32317/.

[4] *Ковтун Н.Н.* Конкретизация институтов и норм уголовного судопроизводства России посредством актов конституционного правосудия / Н.Н. Ковтун // Правовые и гуманитарные проблемы защиты прав участников уголовного процесса: матер. междунар. научно-практ. конф. / Под ред. проф. Зайцева О.А.— М.: МАЭП, 2008.— С.103—113.

[5] Определение Конституционного Суда РФ от 5 декабря 2003 г. № 446-О «По жалобам граждан Л.Д. Вальдмана, С.М. Григорьева и региональной общественной организа-

По смыслу решения Конституционного Суда Российской Федерации нормы части 1 статьи 45 УПК РФ необходимо толковать расширительно. То есть законопослушному гражданину, и так пострадавшему от преступления, согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации предлагается юридическая помощь менее квалифицированная, чем законоослушнику.

Совершенно противоположная позиция Конституционного Суда Российской Федерации наблюдается в решении по жалобам граждан Б.В. Антипова, Р.Л. Гитиса и С.В. Абрамова относительно возможности участия в качестве защитника подозреваемого, обвиняемого иных лиц, кроме адвоката, в деле о проверке конституционности части четвертой статьи 47 УПК РСФСР.

В соответствии с решением Конституционного Суда Российской Федерации, гарантируя право на получение именно квалифицированной юридической помощи, государство должно, во-первых, обеспечить условия, способствующие подготовке квалифицированных юристов для оказания гражданам различных видов юридической помощи, в том числе в уголовном судопроизводстве, и, во-вторых, установить с этой целью определенные профессиональные и иные квалификационные требования и критерии. Участие в качестве защитника в ходе предварительного расследования дела любого лица по выбору подозреваемого или обвиняемого может привести к тому, что защитником окажется лицо, не обладающее необходимыми профессиональными навыками, что несовместимо с задачами правосудия и обязанностью государства гарантировать каждому квалифицированную юридическую помощь[1].

Неоднозначно данное решение было принято не только доктринальным сообществом и правоприменителем, но и представителями самого Конституционного Суда Российской Федерации. Так, судья Конституционного Суда Российской Федерации Э.М. Аметистов, участвовавший при рассмотрении данной жалобы и выразивший свою позицию в особом мнении, отмечает: «…Устанавливая столь разные условия для допуска к защите, законодатель, очевидно, исходит из того, что различный уровень формальной квалификации защитников еще не свидетельствует о наличии их способностей, необходимых для осуществления защиты.

ции «Объединение вкладчиков «МММ» на нарушение конституционных прав и свобод рядом положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ.— 2004.— № 3.— С. 62.

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 1997 года № 2-П «По делу о проверке конституционности ч. 4 ст. 47 УПК РСФСР в связи с жалобами граждан Б.В. Антипова, Р.Л. Гитиса и С.В. Абрамова» // Вестник Конституционного Суда РФ.— 1997.— № 1.

Различие в уровнях квалификации может компенсироваться другими качествами этих лиц и не влечет их фактического неравенства в процессе. Следовательно, такой подход законодателя не противоречит принципам состязательности и равенства, на основе которых осуществляется судопроизводство в соответствии с частью 3 статьи 123 Конституции Российской Федерации. По крайней мере обратного пока не доказано… Однако как только та же самая часть 4 статьи 47 УПК РСФСР позволяет правоприменителю использовать ее для отказа в допуске к защите частнопрактикующих юристов, она становится неконституционной… Вместо того чтобы иметь возможность пользоваться помощью не только адвоката, но и частнопрактикующего юриста, к квалификации которых законодательство предъявляет хотя и разные, но достаточно высокие требования, лицо, желающее получить квалифицированную юридическую помощь, вынуждено выбирать лишь помощь адвоката...»[1].

В то же время хотелось бы обратить внимание Конституционного Суда Российской Федерации на то, что часть 2 статьи 49 УПК предусматривает, при производстве у мирового судьи, участие в качестве защитника одного из близких родственников или иного лица, о допуске которого ходатайствует обвиняемый вместо адвоката.

Непостоянство в принципиальных позициях Конституционного Суда Российской Федерации относительно отдельных институтов уголовного судопроизводства проявилось и в вопросах, позволяющих суду по собственной инициативе возвращать уголовное дело прокурору в случаях обнаружения невосполнимой в судебном заседании неполноты расследования, необходимости предъявления обвиняемому другого обвинения либо изменения обвинения на более тяжкое или существенно отличающееся по фактическим обстоятельствам от обвинения, содержащегося в обвинительном заключении[2].

Определением от 3 февраля 2000 года Конституционный Суд Российской Федерации не только посчитал невозможным направление дел на дополнительное расследование по основаниям пункта 2 части 1 статьи 232 УПК РСФСР, но и прямо указал, что подобное решение не может быть принято судом, в том числе по инициативе сторон. Фактически именно данным решением многолетняя «история» возвращения дел на

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 1997 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ч. 4 ст. 47 УПК РСФСР в связи с жалобами граждан Б.В. Антипова, Р.Л. Гитиса и С.В. Абрамова» // Вестник Конституционного Суда РФ.— 1997.— № 1.

[2] *Юнусов А.А.* Теоретические и практические проблемы возвращения уголовных дел прокурору из стадии судебного разбирательства / А.А. Юнусов. // Вестник Камского института: сб. ст. преподавателей, аспирантов.— Набережные Челны, 2005.— Вып. 5.— С. 92—101.

дополнительное расследование из суда была окончательно «закрыта», не соответствуя более роли суда в правовом государстве и состязательной форме процесса[1].

Данные правовые позиции однозначно нашли свое подтверждение и в нормах УПК РФ, где законодатель окончательно отказался от института направления дел на дополнительное расследование. По крайней мере, по той категории дел, которые уже внесены стороной обвинения в суд, ибо полномочия прокурора, связанные с возможным возвращением дел на дополнительное расследование (п. 3 ч. 1 ст. 221 УПК), включены законодателем лишь в раздел 8 и часть 2 УПК РФ, которые и структурно, и содержательно относятся исключительно к досудебному производству[2].

Применительно к полномочиям суда, разрешающего дело по существу, или в стадии подготовки дела к судебному заседанию закон подобных регламентаций не содержал. Тем самым законодатель буквально воспринял правовые позиции и итоговые выводы Конституционного Суда Российской Федерации в предельно принципиальном вопросе о возможности возвращения судом уголовных дел на дополнительное расследование при состязательности процесса.

Однако состоявшиеся подходы законодателя в этом вопросе вновь оказались «скорректированными» правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации. В Постановлении от 4 марта 2003 года Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал достаточно неожиданные правовые позиции, суть которых заключается в том, что направление судом уголовного дела прокурору для устранения существенных нарушений уголовно-процессуального закона, при условии, что это не связано с восполнением неполноты произведенного дознания или следствия, не противоречит нормам Конституции Российской Федерации и, следовательно, может иметь место по аналогии соответствующих норм статьи 232 УПК РСФСР[3].

[1] *Юнусов А.А.* Теория и практика эффективной подготовки уголовного дела к судебному разбирательству: дис. …д-ра юрид. наук / А.А. Юнусов.— Нижний Новгород, 2006.— 490 с.

[2] Правомерность такого подхода, представляется, не может быть поставлена под сомнение, так как названное правомочие прокурора, по сути, есть продолжение функции уголовного преследования, содержание которой в том числе неразрывно связано и с обеспечением прав, свобод и законных интересов стороны, потерпевшей от преступления.

[3] Подчеркнем, по буквальному смыслу, названное разъяснение дано не в контексте норм и положений ст. 237 УПК РФ (2001 г.), а применительно к проверке положений ст. 232 УПК РСФСР (1960 г.), уже не действующих на момент их исследования Конституционным Судом, что уже само по себе удивительно для практики отправления конституционного правосудия. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 4 марта 2003 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 части 1 и части 3 статьи 232 УПК РСФСР в связи с жалобами граждан Л.И. Батищева, Ю.А. Евграфова, О.В. Фролова и А.В. Шмелева» // СЗ РФ.— 2003.— № 12.— Ст. 1176.

Таким образом, в отличие от ранее высказанных в этом контексте позиций, категорически отрицающих любые инициативы суда и сторон в вопросе о возможном возвращении уголовного дела прокурору из суда, Конституционный Суд Российской Федерации не просто «смягчил» свои правовые позиции, а кардинально изменил их векторную направленность. По сути данного прецедента, Конституционный Суд Российской Федерации уже в период действия норм УПК РФ считал вполне допустимым и не противоречащим Конституции Российской Федерации возвращение уголовного дела из суда прокурору. Правда, специально оговариваясь в вопросе о том, что только для устранения существенных нарушений уголовно-процессуального законодательства, допущенных на досудебном этапе производства по делу и выявленных в ходе подготовки дела к судебному разбирательству; обеспечения конституционных прав и свобод обвиняемого и потерпевшего и т.п.[1]

Следует ли расценивать данное разъяснение как определенную реанимацию института возвращения дела на дополнительное расследование, Конституционный Суд Российской Федерации, естественно, не пояснял. Законодатель, в том числе и не без существенного давления практики, отреагировал практически мгновенно. Федеральным законом № 92-ФЗ от 4 июля 2003 года институт возвращения уголовных дел прокурору был дополнен рядом качественно новых норм, наполняющих процессуальную форму данного института конкретным нормативным содержанием.

---

[1] *Юнусов А.А.* Теория и практика эффективной подготовки уголовного дела к судебному разбирательству: дис. …д-ра юрид. наук / А.А. Юнусов.— Нижний Новгород, 2006.— 490 с.

СТРУКТУРА, ОСОБЕННОСТИ И СООТНОШЕНИЕ НОРМ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

Ягудин Шакир Шахмедович, *председатель Комитета Государственного Совета Республики Татарстан по законности и правопорядку, кандидат юридических наук*

В статье рассматриваются порядок принятия и изменения Конституции Республики Татарстан, ее структура, особенности и соотношение норм Конституции Республики Татарстан. Анализируется сложившаяся коллизионная ситуация ограничения федеральным законом наименования высшего должностного лица республики в части использования в нем слова «президент». Обосновывается необходимость восстановления практики договорного разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации. Определяется значимость установленного порядка изменения положений статей 1 и 123 Конституции Республики Татарстан только по результатам референдума Республики Татарстан.

Ключевые слова: Конституция Республики Татарстан; структура, особенности и соотношение норм Конституции Республики Татарстан; Президент Республики Татарстан; референдум Республики Татарстан; статус Республики Татарстан; 100-летие образования Республики Татарстан.

Согласно части 4 статьи 3 Основного закона Республики Татарстан Конституция Республики Татарстан и поправки к ней принимаются Государственным Советом Республики Татарстан или путем референдума.

Ни одна из четырех конституций республики (1926, 1937, 1978, 1992 годов) за почти столетнюю ее историю на референдуме не принималась.

Действующая Конституция Республики Татарстан была принята парламентом Республики Татарстан 6 ноября 1992 года. Она разрабатывалась в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете ТАССР и принята на историческом общественно-политическом переломе развития нашей страны на год раньше Конституции Российской Федерации. В этих условиях Татарстан был единственной республикой, решившейся на фундаментальные конституционные перемены.

За 25-летнюю историю развития сформировались современная структура и содержание Конституции Республики Татарстан. Конституция Республики Татарстан состоит из преамбулы, 7 разделов и 126

статей. Раздел IV об организации государственной власти состоит из 4 глав, посвященных соответственно Государственному Совету Республики Татарстан, Президенту Республики Татарстан, Кабинету Министров Республики Татарстан, судебной власти и прокуратуре.

Рассматривая структуру Конституции Республики Татарстан, хотелось бы отметить, что в будущем в ней целесообразно было бы выделить раздел, посвященный предметам ведения самой Республики Татарстан.

Небольшая, но емкая по сути преамбула Конституции Республики Татарстан содержит принципиальные фундаментальные положения о том, что Конституция выражает волю многонационального народа Республики Татарстан и татарского народа, реализует приоритет прав и свобод человека и гражданина, исходит из общепризнанного права народов на самоопределение, принципов их равноправия, добровольности и свободы волеизъявления, способствует сохранению и развитию исторических, национальных и духовных традиций, культур, языков, обеспечению гражданского мира и межнационального согласия, создает условия для укрепления демократии, социально-экономического развития Республики Татарстан, сохранения исторически сложившегося единства народов Российской Федерации на принципах федерализма. Положения преамбулы имеют такую же юридическую силу, что и другие положения Конституции, определяют парадигму развития и применения Конституции Республики Татарстан и всего законодательства республики. В этой связи можно говорить о парадигмах и нормах Конституции Республики Татарстан.

Раздел I посвящен основам конституционного строя Республики Татарстан, в который включены важнейшие устои жизни общества и государства. Этот раздел включает 26 статей и является самым объемным из соответствующих разделов конституций всех 22 республик в составе Российской Федерации.

В разделе I определяются, в частности, сущность татарстанского государства в составе Российской Федерации, порядок изменения его статуса, атрибуты государственности Татарстана, элементы народовластия, принципы осуществления государственной власти, основы экономической и культурной жизни, идентичности татарского этноса.

В этом же разделе I определяется место конституции республики в правовой системе Республики Татарстан. Конституция Республики Татарстан является Основным законом республики, имеет высшую юридическую силу в правовой системе Республики Татарстан, прямое действие и применяется на всей территории Республики Татарстан. Законы и иные правовые акты Республики Татарстан, а также правовые акты органов местного самоуправления не должны противоречить Конституции Республики Татарстан.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию и законы Республики Татарстан.

Законы Республики Татарстан подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Важной особенностью Конституции республики является положение части 4 статьи 24 о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Республики Татарстан.

В соответствии с федеративным устройством Российской Федерации Конституция Республики Татарстан входит в единую конституционную систему Российской Федерации. Это предопределяет согласованность в конституционно-правовом регулировании в Российской Федерации.

По предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 76 Конституции Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае такого противоречия действует федеральный закон.

Что касается предметов ведения Республики Татарстан, то здесь Татарстан осуществляет собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. В соответствии с частью 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации и частью 2 статьи 4 Конституции Республики Татарстан в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом Республики Татарстан, изданным по предметам ведения Республики Татарстан, действует нормативный правовой акт Республики Татарстан. Это — истинно федеративная, по сути, норма.

Она применима, на наш взгляд, к сложившейся коллизионной ситуации ограничения федеральным законом наименования высшего должностного лица республики в части использования в нем слова «президент». В любом случае, наименование высшего должностного лица республики — это элемент статуса республики, определяемого в соответствии с частью 1 статьи 66 Конституции Российской Федерации только Конституцией Российской Федерации и конституцией республики, а никак не федеральным законом, и является предметом ведения самой республики.

В Конституции Республики Татарстан сохраняются положения о договорном разграничении предметов ведения и взаимном делегирова-

нии полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и Республики Татарстан. В настоящее время эти положения являются «спящими», поскольку таких договоров сегодня нет. Однако заключение таких договоров в новой редакции может быть возобновлено при достижении через согласительные процедуры соответствующих договоренностей. Татарстан последовательно и настойчиво добивается этого. Дело за политической волей федерального центра.

В статье 26 Конституции Республики Татарстан закрепляется особая юридическая сила норм ее раздела I, заключающаяся в том, что «положения настоящего раздела Конституции составляют основы конституционного строя Республики Татарстан» и что «никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Республики Татарстан». Таким образом, установлена своеобразная иерархия норм Конституции Республики Татарстан.

Кроме того, в статье 123 Конституции Республики Татарстан закрепляется особый статус двух статей Конституции республики. Статья 123 Конституции Республики Татарстан гласит: «Положения статьи 1 Конституции Республики Татарстан и настоящей статьи могут быть изменены только по результатам референдума Республики Татарстан».

Такая оговорка направлена, прежде всего, на обеспечение высокой и прочной стабильности конституционных норм, определяющих основные положения статуса Республики Татарстан, закрепленных в статье 1 Конституции Республики Татарстан: сущность татарстанского государства, его наименование, порядок изменения статуса и границ территории Республики Татарстан, самостоятельное участие Республики Татарстан в пределах своих полномочий в международных и внешнеэкономических связях. Обращение в данном вопросе к авторитету народа является вполне оправданным, поскольку в соответствии с частью 3 статьи 3 Конституции Республики Татарстан высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Специфическую группу норм Конституции Республики Татарстан составляют положения, направленные на сохранение и развитие многонациональности в республике и идентичности татарского народа. В частности, это положения о том, что органы государственной власти Республики Татарстан при осуществлении своих полномочий учитывают исторические, национальные и иные особенности Республики Татарстан (ч. 4 ст. 9), что государственными языками в Республике Татарстан являются равноправные татарский и русский языки и что в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях Республики Татарстан государственные языки Республики Татарстан употребляются на равных основаниях (ст. 8);

что Республика Татарстан оказывает содействие в развитии национальной культуры, языка, сохранении самобытности татар, проживающих за пределами Республики Татарстан (ст. 14); что Республика Татарстан обеспечивает сохранение и защиту интеллектуального и художественного наследия, сохранение и развитие культуры татарского народа, национальных культур представителей других народов, проживающих на территории Республики Татарстан (ч. 5 ст. 57) и др.

Согласно статье 90 Конституции Республики Татарстан гарантом защиты прав и свобод человека и гражданина в Республике Татарстан, соблюдения Конституции и законов Республики Татарстан, а также международных соглашений, договоров с Российской Федерацией и ее субъектами выступает Президент Республики Татарстан.

Важно подчеркнуть и тот факт, что не все нормы Конституции еще реализованы. Так, согласно статье 122 Конституции Республики Татарстан столицей Республики Татарстан является город Казань. Статус столицы устанавливается законом Республики Татарстан. К сожалению, такой закон до сих пор не принят, хотя попытка его разработки к тысячелетию города Казани предпринималась.

Конституция Республики Татарстан живет, действует, работает. Потенциал ее значителен. Однако жизнь не стоит на месте. В связи с изменениями федерального законодательства, в том числе конституционного, социально-экономическим развитием республики назрели предложения по изменению Конституции Республики Татарстан, которые целесообразно было бы обсудить и, при необходимости, учесть, имея в виду также приближающуюся юбилейную дату — 100-летие государственности Республики Татарстан, которое будет отмечаться в 2020 году.

Президентом Российской Федерации В.В. Путиным издан Указ от 25 апреля 2018 года № 177 «О праздновании 100-летия образования Республики Татарстан». В рамках предъюбилейных мероприятий целесообразно добиваться максимального использования предусмотренных статьей 85 Конституции Российской Федерации согласительных процедур для творческого разрешения имеющихся конституционных коллизий и некоторых разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и Республики Татарстан по вопросам развития государственности Татарстана.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	.....	3
Лихачев В.Н.	Актуальные тренды электоральной дипломатии	5
Митюков М.А.	Текущая библиография по конституционному правосудию в субъектах Российской Федерации	17
Алексеев С.Л., Даренков А.А., Сергеева Ю.С., Шайдуллин Р.Н.	Конституционно-правовые основы противодействия коррупции как фактор экономической безопасности Российской Федерации	33
Багаутдинов К.Ф.	Отдельные вопросы досудебного соглашения о сотрудничестве в практике Конституционного Суда Российской Федерации	45
Беньяминова С.А.	Понятие конституционного судопроизводства, критерии выделения	53
Будаев К.А.	О реформе судебной системы Российской Федерации в части создания апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции	59
Васин А.Л.	Права и свободы человека и гражданина в Конституции Республики Татарстан: преемственность и новации правового регулирования	70
Вафин Э.Я.	О некоторых проблемах реализации конституционных прав граждан на пенсионное и социальное обеспечение	77
Гаврилов М.А.	Позиция Конституционного Суда Российской Федерации в формировании института правопреемства в уголовном судопроизводстве	85
Гатауллин А.Г.	Судебная система и разграничение компетенции между судами	91
Гилазов И.И.	Об основных направлениях развития системы судов общей юрисдикции Республики Татарстан	96
Гусева Л.А., Яхина З.Ш., Чемерисова Е.Ю.	Конституционные основы защиты прав граждан в сфере образовательных правоотношений в России	106

Давлетшина А.Ф., Хисамова Р.В. О некоторых проблемах использования IT-технологий при осуществлении конституционного судопроизводства 113

Демидов В.Н. Функции конституционного (уставного) правосудия субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности на региональном и местном уровнях 122

Евлоев И.М. Региональная конституционная юстиция: вопросы законодательного регулирования 132

Ким-Кимэн А.Н, Мироновский О.Б. Региональная конституционная юстиция как институционально-структурный элемент судебной системы Российской Федерации и фактор реализации конституционно-правового статуса ее субъектов 139

Крусс В.И., Мухина М.А. Право на свободу договора в Российской Федерации в контексте гармонизации конституционных принципов и баланса конституционных ценностей 149

Крылов В.М. Проблемы правового регулирования назначения на должность судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (на примере Республики Башкортостан) 156

Маслова С.В. Расширение круга субъектов права на обращение в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации как гарантия доступа к конституционному правосудию 164

Миронов Д.Н. Рецензия на книгу Е.В. Тарибо «Судебный конституционный нормоконтроль. Осмысление российского опыта».— М.: Норма, 2018.— 243 с. 170

Муратшин Ф.Р., Аббазова Г.Р. Защита прав и свобод человека и гражданина — одна из важнейших задач Конституционного Суда Республики Башкортостан 177

Мустафина Э.М., Шакараев А.Р. О некоторых проблемах нормотворческой деятельности на уровне местного самоуправления и исполнения решений Конституционного суда Республики Татарстан 184

Никулин А.А., Никулин К.А. К вопросу о соблюдении принципа доступности правосудия в гражданском процессе 192

Пантелеев В.Ю., Мальгинова Ю.Н. Проблемные вопросы защиты экономических прав граждан в субъектах Российской Федерации 197

Романова Г.В. Акты конституционного судопроизводства: понятие, значение и реализация в жизнедеятельности современного общества 206

Сабурская С.Х.	Деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по противодействию дискриминации в сфере трудовых отношений (на примере Республики Татарстан)	215
Салиева Р.Н.	Принципы государственного регулирования тарифов в энергетике и их отражение в решениях Конституционного Суда Российской Федерации	221
Сахиева Р.А.	Опубликование нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления: законодательство и практика	228
Султанов А.Р.	Несправедливость процедуры или ошибочное толкование?	237
Тлехатук А.К.	Особенности формирования судейского корпуса в федеративных государствах	246
Тухватуллин Т.А.	Толкование положений основных законов субъектов Российской Федерации конституционными (уставными) судами: проблемы и пути их решения	253
Хуснутдинов Ф.Г.	Исследование порядка опубликования нормативного правового акта при осуществлении нормоконтроля	262
Хышиктуев О.В.	Коллизии норм по защите прав человека	271
Шакиров В.И.	Отдельные проблемы организации и осуществления правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, включенных в регистр муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан	278
Юнусов А.А., Мазина Н.Н.	Вопросы уголовного судопроизводства в решениях Конституционного Суда Российской Федерации	283
Ягудин Ш.Ш.	Структура, особенности и соотношение норм Конституции Республики Татарстан	292

Научное издание

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА (выпуск XIII)

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 05.10.2018. Бумага офсетная.
Формат 60×84 $^{1}/_{16}$. Гарнитура тип «Таймс». Усл. п. л. 19. 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.