

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

Сборник научных трудов

Казань
2019

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. XIV): Сборник научных трудов.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2019.— 256 с.

ISBN 978-5-903235-64-3

В четырнадцатый 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 978-5-903235-64-3

© Конституционный суд
Республики Татарстан, 2019
© ООО «Офсет-сервис»,
оформление, 2019.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Представляем вашему вниманию очередной ежегодный выпуск сборника «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства», который издается Конституционным судом Республики Татарстан уже на протяжении четырнадцати лет.

Уважаемые читатели! В ходе ежегодного послания Президента Республики Татарстан Р.Н. Минниханова Государственному Совету Республики Татарстан были заданы важнейшие направления для всех органов власти в Республике Татарстан на 2019 год. В частности, текущий год в Татарстане объявлен Годом рабочих профессий и ознаменован проведением чемпионата мира WorldSkills-2019. Кроме того, во исполнение ряда указов Президента республики, этот год стал завершающим этапом в подготовке к празднованию 100-летия образования ТАССР.

Отмечая события прошедшего 2018 года, следует сказать о мероприятиях научного и просветительского характера, проведенных в Республике Татарстан в связи с 25-летием принятия Конституции Российской Федерации, в которых Конституционный суд Республики Татарстан принял активное участие.

30 октября 2018 года в Конституционном суде Республики Татарстан состоялась Международная научно-практическая конференция «Конституция Российской Федерации и развитие правовой системы государства: общетеоретические и отраслевые аспекты», которая была организована совместно с Казанским филиалом Российского государственного университета правосудия. На конференции был обсужден широкий круг вопросов, в частности о правовой природе Конституции Российской Федерации, об эволюции конституционного права и процесса в России, о проблемах совершенствования конституционно-правовых норм в нашей стране.

7 декабря 2018 года в Отделении Пенсионного фонда России по Республике Татарстан состоялось очередное заседание Научно-консультативного совета при Конституционном суде Республики Татарстан на тему «Конституционные основы реализации социальных прав граждан в Республике Татарстан». Заседание Совета проходило в расширенном формате, и в нем приняли участие представители органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественности и научного сообщества. По итогам заседания была принята резолюция с перечнем соответствующих мер, направленных на дальнейшее совер-

шенствование реализации социальных прав граждан в Республике Татарстан.

Впервые был проведен конкурс «Модельный судебный конституционный процесс» среди студентов образовательных организаций высшего образования, расположенных на территории Республики Татарстан. Данная инициатива Конституционного суда Республики Татарстан направлена на повышение у студентов навыков представительства в суде, а также вовлечение их в изучение актуальных проблем теории и практики конституционного судопроизводства.

По результатам проведения Конституционным судом Республики Татарстан перечисленных мероприятий, посвященных 25-летию принятия Конституции Российской Федерации, был издан специальный выпуск Вестника Конституционного суда Республики Татарстан, который направлен Президенту Республики Татарстан, Председателю и депутатам Государственного Совета Республики Татарстан, в органы государственной власти республики, Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации и научной общественности.

Мы надеемся, что этот сборник, являющийся одной из форм взаимодействия между Конституционным судом Республики Татарстан, органами государственной власти и научного сообщества, как и предыдущие выпуски, представит интерес для должностных лиц всех ветвей власти, правоприменителей, ученых, преподавателей и других лиц, осуществляющих вклад в укрепление конституционной законности и обеспечение реальной защиты прав и свобод человека и гражданина, а также займет достойное место в научно-практическом применении.

Выражаем благодарность всем авторам статей, которые проявили желание и нашли возможность разместить свои работы на страницах четырнадцатого выпуска сборника «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства». Важно подчеркнуть, что содержание опубликованных статей отражает исключительно точку зрения их авторов, которая, в силу объективно существующего разнообразия научных взглядов, не всегда совпадает с мнением редакционной коллегии, что, как мы полагаем, расширяет границы для содержательных дискуссий и дальнейшего плодотворного сотрудничества.

С уважением

*Председатель Конституционного суда
Республики Татарстан, заслуженный
юрист Республики Татарстан
Ф.Г. Хуснутдинов*

ПОЛНОМОЧИЯ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН КАК СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МИРОВОЙ ЮСТИЦИИ

Минниханов Рустам Нургалиевич, *Президент Республики Татарстан, доктор экономических наук*

Статья посвящена становлению и развитию института мировых судей как судей общей юрисдикции субъектов Российской Федерации. Дается историческая справка о мировых судьях в Российской империи в XIX — начале XX веков, а также о процессе возрождения этого института в 1990—2000 годах. Описываются особенности избрания мировых судей, формирования судебных участков и обеспечения деятельности мировых судей с учетом полномочий субъектов Российской Федерации в этих вопросах.

Ключевые слова: судебная система, мировая юстиция, мировой судья, судебный участок, обеспечение деятельности мировых судей.

Институт мировых судей в России известен со второй половины XIX века. Он появился в 1864 году в рамках проводимых Александром II либеральных реформ, в ходе которых была изменена и судебная система Российской империи.

В 1889 году при очередном реформировании административно-судебной системы мировые судьи на большей части территории Российской империи были упразднены [Лонская 2013 № 3].

Новая страница в деятельности мировых судей была открыта в 1912 году с принятием закона «О преобразовании местного суда», которым предусматривалось повсеместное введение мировых судей, однако на практике этого не произошло. Предполагалось, что закон будет вступать в силу поэтапно в различных местностях Российской империи. Реализации задуманного помешали война и революционные события 1917 года [Лонская 2013 № 4].

Советской властью в 1917 году было принято решение об исключении мировых судей из судебной системы.

После более чем семидесятилетнего перерыва идеи возрождения института мировых судей прозвучали в Концепции судебной реформы в РСФСР, утвержденной постановлением Верховного Совета РСФСР от 24

октября 1991 года № 1801-І «О Концепции судебной реформы в РСФСР» [Ведомости СНД и ВС РСФСР 1991 № 44: Ст. 1435].

В Концепции мировые суды рассматривались как суды первой инстанции, действующие в составе единоличного судьи. Ряд положений Концепции, касающихся статуса мировых судей, остался не реализован. В частности, Концепция предусматривала подразделение мировых судей на участковых (территориальных), которые должны были разрешать уголовные и гражданские дела, а также дела об административных правонарушениях, и специализированных (следственных, пенитенциарных и других), которые «возьмут на себя контрольные функции там, где под угрозу ставятся свободы и права человека».

Концепцией предлагалось изучение вопроса о введении института почетных (неоплачиваемых) мировых судей из числа лиц, имеющих высшее юридическое образование. Почетные мировые судьи могли бы привлекаться к работе временно, разрешать мелкие конфликты, склоняя стороны к соглашению.

В Законе Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-І «О статусе судей в Российской Федерации» [Ведомости СНД и ВС РФ 1992 № 30: Ст. 1792] впервые упоминание мировых судей появилось в 1993 году в рамках установления срока их полномочий — 5 лет. При этом Законом давалось указание на безальтернативный порядок избрания мировых судей — населением округа, на который распространяется их юрисдикция.

Законодательное закрепление институт мировых судей получил еще через три года в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [СЗ РФ 1997 № 1: Ст. 1].

В соответствии со статьей 4 указанного закона мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации, относятся к судам субъектов Российской Федерации наряду с конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации.

Статьей 13 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» устанавливается, что мировые судьи назначаются (избираются) на должность в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации, а статьей 28 определена компетенция мирового судьи — рассмотрение гражданских, административных и уголовных дел в качестве суда первой инстанции.

В развитие Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» принимается Федеральный закон от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» [СЗ РФ 1998 № 51: Ст. 6270]. Этим Федеральным законом непосредственно определяется компетенция мировых судей, к которой

относятся: 1) уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы, подсудные ему в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации; 2) дела о выдаче судебного приказа; 3) дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях; 4) дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей; 5) иные возникающие из семейно-правовых отношений дела, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка, других дел по спорам о детях и дел о признании брака недействительным; 6) дела по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей; 7) дела об определении порядка пользования имуществом; 8) дела об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции мирового судьи Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законами субъектов Российской Федерации.

29 декабря 1999 года принимается Федеральный закон № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» [СЗ РФ 2000 № 1 (ч. I): Ст. 1]. Следует отметить, что Республика Татарстан по количеству судебных участков (с ноября 2012 года — 188) занимает седьмое место среди субъектов Российской Федерации (после Москвы, Московской области, Краснодарского края, Свердловской области, Республики Башкортостан и Санкт-Петербурга).

Несмотря на то, что основополагающие законодательные акты по вопросам деятельности мировых судей были приняты, приступить к исполнению своих функций мировые судьи смогли не сразу. Еще в 2000 году Председатель Верховного Суда Российской Федерации В.М. Лебедев отмечал, что «вместе с тем в области законотворчества (с точки зрения продвижения судебной реформы) остается значительное число нерешенных проблем. Среди них выделяется вопрос о мировых судьях, учреждение которых является одним из ключевых звеньев судебной реформы. Уже второй год действует Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации», но изменения и дополнения в процессуальное законодательство, позволяющие ввести в действие этот институт, не внесены. В бюджете заложено финансирование деятельности мировых судей, численность которых к концу года предполагается довести до 4 тысяч, однако из-за отсутствия процессуальных норм об их

подсудности и компетенции реализация этих планов ставится под сомнение» [Лебедев 2000 № 3].

Необходимые изменения в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР и Гражданский процессуальный кодекс РСФСР были внесены в июле—августе 2000 года.

Республиканский закон № 2440 «О мировых судьях Республики Татарстан» был принят 17 ноября 1999 года [Ведомости Государственного 2000 № 1: Ст. 1]. В статье 6 был определен порядок избрания на должность мировых судей. Подбор кандидатов на должность мирового судьи осуществляет Управление Судебного департамента в Республике Татарстан, которое организует прием квалификационного экзамена у кандидатов и направляет материалы в квалификационную коллегию судей Республики Татарстан для заключения. Мировые судьи избираются Государственным Советом Республики Татарстан по представлению Председателя Верховного суда Республики Татарстан, основанному на заключении квалификационной коллегии судей Республики Татарстан.

Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации» и в соответствии с ним Законом Республики Татарстан «О мировых судьях Республики Татарстан» установлено, что деятельность мировых судей осуществляется в пределах судебного района на судебных участках. Общее число мировых судей и количество судебных участков Республики Татарстан определяются федеральным законом, что и было осуществлено вышеупомянутым Федеральным законом «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации». Правом законодательной инициативы по этому вопросу наделен Государственный Совет Республики Татарстан, по согласованию с Верховным Судом Российской Федерации. С соответствующей законодательной инициативой может выступить и Верховный Суд Российской Федерации, согласовав ее с Государственным Советом Республики Татарстан.

Судебные участки создаются в границах судебных районов, охватывающих территорию соответствующих районов, городов, районов в городах, исходя из численности населения, приходящегося на один участок. Изначально (в 1999—2006 годах) такая численность была установлена в размере от 15 тысяч до 30 тысяч человек. В 2006 году в целях снижения нагрузки на мировых судей верхний предел численности населения на судебном участке был понижен до 23 тысяч человек. В административно-территориальных единицах с численностью населения менее 15 тысяч человек создается один судебный участок.

В соответствии с требованиями федерального и республиканского законодательства судебные участки и должности мировых судей созда-

ются и упраздняются законами Республики Татарстан. 31 мая 2000 года принимается Закон Республики Татарстан № 177 «О создании судебных участков и должностей мировых судей в Республике Татарстан» [Ведомости Государственного 2000 № 6: Ст. 149]. Законы об утверждении границ судебных участков по соответствующим судебным районам (всего 45) были приняты Государственным Советом Республики Татарстан в 2010—2011 годах.

Осенью 2000 года были избраны первые мировые судьи Республики Татарстан (постановления Государственного Совета Республики Татарстан от 14 сентября 2000 года № 271, от 19 октября 2000 года № 380, от 17 ноября 2000 года № 411) [Ведомости Государственного 2000 № 9(7): Ст. 218; № 10(8): Ст. 271; № 11: Ст. 290].

Порядок избрания мировых судей Республики Татарстан менялся. Законом Республики Татарстан от 24 марта 2004 года № 26-ЗРТ [Ведомости Государственного 2004 № 3: Ст. 189] полномочия по представлению кандидатур мировых судей Государственному Совету Республики Татарстан были переданы от Председателя Верховного суда Республики Татарстан Президенту Республики Татарстан. Такой порядок просуществовал до 2013 года, когда Законом Республики Татарстан от 28 ноября 2013 года № 95-ЗРТ [Ведомости Государственного 2013 № 11 (Ч. II); Ст. 1264] полномочия по представлению кандидатур были возвращены Председателю Верховного суда Республики Татарстан.

В соответствии с Регламентом Государственного Совета Республики Татарстан, утвержденным постановлением Государственного Совета Республики Татарстан от 26 февраля 2004 года № 2632 [Ведомости Государственного 2004 № 2 (Ч. I): Ст. 80] предварительное рассмотрение кандидатур на должности мировых судей Республики Татарстан осуществляется профильным комитетом Государственного Совета. Решение об избрании мирового судьи Республики Татарстан принимается по каждой кандидатуре отдельно. Решение об избрании мировых судей Республики Татарстан оформляется одним постановлением Государственного Совета без дополнительного голосования.

Предельные значения срока полномочий мирового судьи установлены статьей 7 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации». При назначении на должность впервые такой срок не может быть более пяти лет, а при повторном и последующем назначениях не может быть менее пяти лет. Субъектам Российской Федерации предоставлено право в рамках этих сроков самостоятельно законом определять срок полномочий мировых судей. Первоначально в Республике Татарстан в обоих случаях был установлен срок в пять лет. С учетом необходимости обеспечения реализации принципа несменяемости судей в 2014 году принимается решение увеличить срок полномочий мировых

судей при их повторном и последующем назначениях до десяти лет. Соответствующие изменения были внесены в Закон Республики Татарстан «О мировых судьях Республики Татарстан» Законом Республики Татарстан от 24 июля 2014 года № 72-ЗРТ [Ведомости Государственного 2014 № 7: Ст. 682].

Работу мирового судьи обеспечивает его аппарат, работники которого являются государственными служащими Республики Татарстан (ст. 9 Закона Республики Татарстан «О мировых судьях Республики Татарстан»). В этом вопросе примечательным является, что на заре становления института мировых судей отдельными субъектами Российской Федерации предпринимались попытки оспорить конституционность положений Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», устанавливающих эту норму. Так, в 2001 году Правительство Мурманской области и Законодательное Собрание Челябинской области направили в Конституционный Суд Российской Федерации соответствующие запросы. По мнению заявителей, мировые судьи входят в единую судебную систему Российской Федерации, а финансирование судов должно производиться только из федерального бюджета; следовательно, отнесение работников аппаратов мировых судей к государственным служащим субъектов Российской Федерации означает вторжение в сферу ведения субъектов Российской Федерации, нарушает самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и неправомерно возлагает на них дополнительные расходы. Тем самым оспариваемые положения Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» противоречат Конституции Российской Федерации. Конституционным Судом Российской Федерации по указанным запросам было вынесено Определение от 4 октября 2001 года № 182-О об отказе в принятии запросов к рассмотрению [ВКС 2002 № 2]. В обоснование своей позиции суд привел следующие доводы. Единство судебной системы обеспечивается Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации». По смыслу его положений мировые судьи являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации, из федерального бюджета осуществляется финансирование деятельности только самих мировых судей, а материально-техническое обеспечение их деятельности возложено Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации» на органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Поскольку мировые судьи являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации, то и государственная служба в аппаратах мировых судей находится в ведении субъектов Российской Федерации. В силу этого работники аппаратов мировых судей отнесены Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации» к государственным служа-

щим субъектов Российской Федерации. Так как федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам, неопределенность в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации оспариваемых положений Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» устраняется Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» как актом, имеющим более высокую юридическую силу. Таким образом, Конституционным Судом Российской Федерации был разрешен вопрос о правомерности отнесения работников аппаратов мировых судей к государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что очевидное правило об осуществлении руководства деятельностью аппарата мирового судьи непосредственно самим мировым судьей соответствующего судебного участка было введено в федеральное законодательство (и впоследствии повторено в республиканском законодательстве) только в 2018 году.

Во исполнение пункта 3 статьи 9 Закона Республики Татарстан «О мировых судьях Республики Татарстан» Кабинетом Министров Республики Татарстан утверждены структура и штатное расписание аппарата мирового судьи (постановление от 12.11.2007 № 626 [Сборник постановлений 2007 № 43: Ст. 1711]). В структуру аппарата включены консультант, секретарь судебного заседания, старший специалист II разряда — заведующий канцелярией и специалист II разряда.

Кадровое обеспечение аппарата мирового судьи возложено на уполномоченный орган исполнительной власти Республики Татарстан в области юстиции — Министерство юстиции Республики Татарстан.

Организационное обеспечение деятельности мировых судей в соответствии с федеральным законодательством в полном объеме осуществляется органами исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. В Республике Татарстан эта деятельность отнесена к компетенции Министерства юстиции Республики Татарстан и осуществляется программным методом в соответствии с утвержденной Кабинетом Министров Республики Татарстан подпрограммой «Развитие института мировой юстиции в Республике Татарстан на 2014—2021 годы» Государственной программы «Развитие юстиции в Республике Татарстан на 2014—2021 годы» (постановление от 13.09.2013 № 656 [Сборник постановлений 2013 № 71: Ст. 2330]). За время реализации подпрограммы в 2014—2018 годах на ее финансирование были направлены средства бюджета Республики Татарстан в размере около 2 млрд рублей. Кроме того, дополнительно за этот период на мероприятия по обеспечению деятельности мировых судей, не включенные в подпрограмму, было выделено 190 млн рублей.

В рамках подпрограммы созданы все условия для отправления правосудия мировыми судьями. Работа судей и их аппаратов строится с использованием современных технологий. В частности, внедрена система оповещения участников судебного процесса посредством СМС-сообщений, на Портале государственных и муниципальных услуг Республики Татарстан доступен сервис оплаты государственной пошлины в электронном виде по делам, рассматриваемым мировыми судьями республики, реализована возможность рассмотрения дел об административных правонарушениях с использованием системы видеоконференц-связи без доставления лиц, привлекаемых к ответственности, в помещение судебного участка. В 2019 году все участки мировых судей будут оснащены системами аудиопотоколирования судебных заседаний.

Председатель Совета судей Российской Федерации В.В. Момотов в своем выступлении на заседании Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству 12 февраля 2019 года отметил, что региональные целевые программы развития мировой юстиции имеют существенное значение для организации работы мировых судей, и выразил убежденность, что такая форма работы должна стать общепринятой практикой во всех субъектах Российской Федерации.

Избранная федеральным законодателем концепция двойственного статуса мировых судей, которая позволяет относить их к судьям общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и при этом не исключает их из единой системы судов общей юрисдикции Российской Федерации, по результатам осуществления ими деятельности на протяжении почти двух десятилетий, себя оправдала.

В заключение следует сказать, что совместными усилиями федерального центра и субъектов Российской Федерации создан эффективный элемент судебной системы, обеспечены доступность правосудия для населения и условия для обращения за защитой нарушенных прав.

Литература

Лонская С.В. Мировая юстиция в истории Российской империи. Статья 1. Мировые судьи в российской системе судов (1864—1917 гг.) / С.В. Лонская.— Мировой судья.— 2013.— № 3.

Лонская С.В. Мировая юстиция в истории Российской империи. Статья 1. Мировые судьи в российской системе судов (1864—1917 гг.) / С.В. Лонская.— Мировой судья.— 2013.— № 4.

Ведомости СНД и ВС РСФСР.— 1991.— 31 окт.— № 44.— Ст. 1435.

Ведомости СНД и ВС Российской Федерации.— 1992.— 30 июля.— № 30.— Ст. 1792.

СЗ РФ.— 1997.— 6 янв.— № 1.— Ст. 1.

СЗ РФ.— 1998.— 21 дек.— № 51.— Ст. 6270.

СЗ РФ.— 2000.— 3 янв.— № 1 (Ч. I).— Ст. 1.

Лебедев В.М. От Концепции судебной реформы к новым идеям развития судебной системы / В.М. Лебедев.— Российская юстиция.— 2000.— № 3.

Ведомости Государственного Совета Татарстана.— 2000.— № 1.— Ст. 1.

Ведомости Государственного Совета Татарстана.— 2000.— № 6.— Ст. 149.

Ведомости Государственного Совета Татарстана.— 2000.— № 9(7).— Ст. 218; № 10 (8).— Ст. 271; № 11.— Ст. 290.

Ведомости Государственного Совета Татарстана.— 2013.— № 11 (Ч. II).— Ст. 1264.

Ведомости Государственного Совета Татарстана.— 2004.— № 3.— Ст. 189.

Ведомости Государственного Совета Татарстана.— 2004.— № 2 (Ч. I).— Ст. 80.

Ведомости Государственного Совета Татарстана.— 2014.— № 7.— Ст. 682.

ВКС.— 2002.— № 2.

Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти.— 2007.— 21 нояб.— № 43.— Ст. 1711.

Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти.— 2013.— 24 сент.— № 71.— Ст. 2330.

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

Отсчет истории современного татарстанского парламентаризма ведется с избрания в 1990 году Верховного Совета ТАССР XII созыва (хотя фактически этот институт представительной власти был создан 80 лет назад — в 1938 году — прим. автора). Почти за три десятилетия высший законодательный орган власти прошел серьезный путь побед и свершений, менял название и механизмы формирования, постоянно совершенствовал правовую базу республики.

За это время была написана новейшая политико-правовая история республики. В течение 28 лет парламентом Татарстана было проведено около 400 заседаний, рассмотрено свыше 9,5 тысячи вопросов. Принят 2 141 закон, из которых 848 законов являются базовыми. Наиболее значимыми из них являются Декларация о государственном суверенитете, принятая в 1990 году, и Конституция Республики Татарстан, 25-летие которой мы отметили более года назад. Помимо конституционного нормотворчества, наши подходы были признаны опережающими, а позднее — и модельными в сфере регулирования инвестиционной деятельности, ликвидации ветхого жилья, государственной службы и ряда других отраслей.

Отличительной приметой нынешнего этапа развития общества выступает значительный рост авторитета и политического веса законодательных собраний в субъектах Российской Федерации. В их ведении не только региональное нормотворчество, — они участвуют в стратегическом планировании развития территорий, формировании государственных органов, ряда значимых общественных институтов. Действительно, без адекватной правовой региональной составляющей сейчас уже трудно представить выстраивание по-настоящему благоприятного инвестиционного и делового климата, обеспечение устойчивого развития социальной сферы, укрепление гражданского мира и согласия.

В регулярную практику Государственного Совета Республики Татарстан для удобства населения и правоприменителей давно вошли парламентские слушания, общественная экспертиза законопроектов, в том

числе — антикоррупционная. В современных условиях важными новациями в совершенствовании законодательной базы, элементом контроля за соответствием правового регулирования запланированному результату являются мониторинг законов Республики Татарстан и оценка их регулирующего воздействия.

Для этого в Государственном Совете Республики Татарстан образована Комиссия по мониторингу законодательства и правоприменительной практики. Ее основной задачей обозначен анализ республиканского законодательства на предмет актуальности и эффективности действия, согласованности правовых норм, учета предложений правоприменителей, а также координация работы мониторинга федеральной и региональной нормативно-правовой базы и правоприменительной практики. Работа Комиссии на деле позволяет выявить реальные проблемы правоприменения, своевременно корректировать действующее законодательство, планировать законотворческую деятельность в Республике Татарстан на системной основе, уходя от ситуативного реагирования на возникающие вызовы.

Должная организация и качество законодательного процесса невозможны без сотрудничества с экспертным сообществом. Постановлением Президиума Государственного Совета Республики Татарстан образованы и осуществляют свою деятельность экспертные советы при всех семи парламентских комитетах. Являясь консультативно-совещательными органами и действуя на общественных началах, экспертные советы оказывают профессиональное содействие комитетам в реализации полномочий, отнесенных к их ведению, в том числе при рассмотрении проектов федеральных законов, проектов законов Республики Татарстан, контрольных вопросов. В состав экспертных советов вошли представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений и профильных экспертных сообществ.

При всей поливариантности конкретных форм, методов и направлений работа над улучшением качества законов, в конечном итоге, подчинена достижению единой цели: неуклонному повышению благосостояния республики и ее жителей, безусловному выполнению целевых показателей национальных проектов и поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина, иных федеральных программ.

Республика Татарстан, традиционно входя в число регионов-лидеров страны, вносит весомый вклад в укрепление экономического потенциала Российской Федерации. При поддержке федерального центра в республике проводится активная социально-экономическая политика, направленная на достижение устойчивого роста в интересах населения.

В Татарстане неуклонно придерживаются триединой формулы: «Авторитетный Президент — Сильный Парламент — Эффективное

Правительство». Выверенный баланс и конструктивное взаимодействие всех ветвей, уровней и органов власти на основе этого принципа выступают твердым стержнем и залогом успеха нашей совместной работы.

Традиционно в гуще событий — законодатели Татарстана. С учетом вызовов времени депутаты Государственного Совета обеспечивают адекватное нормативно-правовое регулирование текущих процессов, оказывают всю необходимую парламентскую поддержку инициативам Президента республики, направленным на структурные преобразования экономики, повышение уровня и качества жизни татарстанцев.

В качестве наглядного примера приведу принятую в 2015 году Законом Республики Татарстан от 17 июня 2015 года № 40-ЗРТ «Стратегию социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года». Разработанная по итогам широкоформатных парламентских, общественных и профессиональных дискуссий, Стратегия определяет видение нашего будущего как глобально конкурентоспособной республики, определяет магистральные направления действий по реализации намеченного.

Реализуя контрольные полномочия, Государственный Совет Республики Татарстан с 2016 года заслушивает ежегодный Отчет о деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан в формате соответствия основным разделам Стратегии—2030. Это позволяет нам не только отслеживать исполнение целевых параметров программного документа, но и своевременно вносить необходимые дополнения в его пространственные и временные координаты.

В свете нового «майского указа» Президента Российской Федерации данная программа нуждается в определенных коррективах. В настоящее время соответствующая работа уже ведется. В частности, дорабатываются разделы по цифровизации экономики, совершенствованию измерения категории «человеческий капитал». Уточняются показатели продолжительности жизни, ее уровня и качества.

Одним из важных условий реализации Стратегии—2030 является международный контекст, который решается через расширение сотрудничества по всем направлениям: прежде всего, торгово-экономическому, межпарламентскому, гуманитарному. Достижение стратегической цели — высокой конкурентоспособности — требует сохранения и укрепления отношений с развитыми экономиками. Через межрегиональное взаимодействие с передовыми корпорациями, ведущими университетами открываются дополнительные возможности нивелировать санкционный инструментарий.

В соответствии с актуальными вызовами Государственный Совет концентрирует усилия на законодательных актах, призванных обеспечить экологическую и продовольственную безопасность, стимулиро-

вать импортозамещение. Важное место в повестке дня занимают вопросы укрепления технологического потенциала агропромышленного комплекса Татарстана, развития частных подворий, решение проблем социального переустройства села. Более 2 млрд рублей в год расходуется на разнообразные меры по Закону Республики Татарстан «О государственной поддержке развития личных подсобных хозяйств на территории Республики Татарстан», который по результатам правоприменения ежегодно дополняется новыми эффективными инструментами. Большая часть из 38 «президентских» программ (по строительству и реконструкции объектов социальной инфраструктуры: фельдшерско-акушерских пунктов, сельских домов культуры, больниц, зданий сельсоветов и ветеринарных управлений и т.п.) на общую сумму порядка 40 млрд рублей реализуются на селе.

Традиционным направлением в работе Государственного Совета Республики Татарстан выступает законодательное сопровождение муниципального развития. Наличие собственных правовых и организационных наработок позволило нам одними из первых успешно реализовать муниципальную реформу, инициированную Федеральным законом. Сегодня местные советы вместе с Государственным Советом Республики Татарстан составляют целостную систему представительных органов власти. В решении типичных для всей страны проблем низкой бюджетной обеспеченности расходных полномочий муниципалитетов и слабой вовлеченности населения в дела местного самоуправления у себя в республике мы пошли по пути широкого внедрения самообложения граждан. Опыт Татарстана в этой сфере был признан положительным, законодательные и организационные инициативы, оптимизирующие волеизъявление на муниципальных референдумах и сходах граждан, нашли поддержку на самом высоком уровне у Президента Российской Федерации В.В. Путина.

В реалиях XXI века парламент в силу своей открытости и близости к людям становится площадкой, объединяющей интересы общества не только в законотворчестве, но и в гражданственности, политическом взаимодействии. Опираясь на актуальные общественные интересы, Государственный Совет инициировал проект «Пишем законы вместе!». Через депутатов, парламентскую почту собираем пожелания, мнения избирателей по разработке законопроектов с целью решения проблем, действительно волнующих наших граждан. За 9 месяцев с объявления акции в парламент поступило 47 обращений (в т.ч. одно обращение — из Кировской области), 7 инициатив подготовлены молодыми парламентариями. Наиболее перспективные идеи взяты депутатами в работу, чтобы в дальнейшем обрести силу закона. Посредством вовлечения граждан мы намерены обогащать региональную нормативную базу «законами

для людей», способствовать правовому просвещению татарстанцев, укреплению законопослушания.

В стенах парламента всегда горячо и заинтересованно обсуждаются проблемы национального возрождения и развития культур, языков, духовности народов республики. Большое внимание уделяется гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений, противодействию терроризму. Основу нормативно-правового регулирования в этой части составляют: Конституция Республики Татарстан, законы Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», «О национально-культурных автономиях в Республике Татарстан», «О свободе совести и религиозных объединениях», Концепция государственной национальной политики Республики Татарстан и ряд государственных программ. Значимый вклад в эту деятельность вносит Ассамблея народов Татарстана, представляющая свыше 220 общественных объединений, включая 2 филиала, 16 представительств и 8 Домов дружбы народов в городах и районах республики.

Безусловный приоритет для всей республики и ее высшего законодательного органа власти — инвестиции в молодежь и молодежную политику. В рамках реализации государственной молодежной политики за два с лишним десятилетия в Татарстане решен целый комплекс экономических, социальных вопросов, проблем в сфере науки и образования. Помимо Иннополиса вся страна приезжает за опытом в наши техно- и ИТ-парки, бизнес-инкубаторы. Сотни миллионов рублей ежегодно направляем на модернизацию вузовской инфраструктуры. В Татарстане действуют множество программ поддержки одаренной молодежи: целевые стипендии, образовательные гранты на обучение в лучших вузах мира. Поддержку на всех уровнях находят всевозможные молодежные объединения: студенческие, стройотрядовские, творческие, предпринимательские, в том числе такие авторитетные, как Общественная молодежная палата при Государственном Совете Республики Татарстан, Молодежное Правительство, Молодежная законотворческая палата при Казанском федеральном университете, Лига студентов Республики Татарстан. Широкое развитие получило волонтерское и добровольческое движение.

Значительно укрепился авторитет республики в межпарламентских и международных контактах. Сегодня парламент узнаваем как внутри страны, так и далеко за ее пределами. Заключены и работают соглашения о сотрудничестве с законодательными собраниями 35 субъектов Российской Федерации, 2 соглашения — с Федеральным Собранием Российской Федерации, 10 соглашений и протоколов подписаны с зарубежными партнерами. В условиях известного «охлаждения» междуна-

родных связей на федеральном уровне важную роль играет участие Государственного Совета Республики Татарстан в работе площадок Конгресса местных и региональных властей Совета Европы и Ассамблеи регионов Европы.

Реализуя право законодательной инициативы, Государственный Совет Республики Татарстан принимает самое деятельное участие в совершенствовании отечественной нормативной правовой базы на федеральном уровне. К сожалению, голос регионов в Федеральном Собрании не всегда одинаково слышен: из 94 законопроектов, внесенных Государственным Советом в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации начиная с 1990 года (в пятом созыве — 18), федеральными законами стали только 10, еще 6 находятся в стадии рассмотрения. Определенные возможности в данной ситуации предоставляет, если так можно выразиться, «коллективное и консолидированное законотворчество» — в рамках Совета законодателей Российской Федерации и его Президиума, а также Ассоциации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа. На этих и других площадках мы всегда последовательно выступаем за стабильность правового регулирования инвестиционной деятельности, межбюджетных и налоговых отношений, за поощрение инновационных регионов и поднимаем многие другие важные для субъектов вопросы.

Главный вывод, который следует из накопленного Татарстаном опыта парламентской деятельности, — это необходимость дальнейшего всемерного развития федеративной составляющей законотворчества в тесном сотрудничестве с регионами. Не случайно при всем единстве правовых подходов отечественной Конституцией определены собственные предметы ведения для различных уровней власти. Речь идет в том числе о повышении степени децентрализации при перераспределении полномочий между законодателями, скорейшем освоении ими принципов субсидиарности. Вполне очевидно, что управлять всем законотворчеством в такой стране, как Россия, только из федерального центра невозможно. Поэтому представляется, что системное изменение только укрепит российский парламентаризм снизу, — вплоть до муниципального уровня.

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 XIII 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

Калманова А.С. К вопросу о формах организации конституционного контроля в субъектах Российской Федерации / А.С. Калманова, А.С. Акоева // Актуальные проблемы права. Сб. научных статей магистрантов.— Владикавказ, 2018.— С. 125—130.

Малютин Н.С. Обзор экспертного круглого стола «Актуальные проблемы региональной конституционной юстиции в Российской Федерации» (30.11.2018) / Н.С. Малютин, Н.А. Игумнов // Конституционное и муниципальное право.— М.— 2019.— № 1.— С. 74—78.

Шелудякова Т.В. О конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации в современный период / Т.В. Шелудякова // Кон-

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; Вып. XIII.—Казань, 2018.— С.17—32.

ституционализм и государственное устройство. — Воронеж: ВГУ. — 2018. — № 1 (17). — С. 47—52.

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

Гатауллин А.Г. Конституционный (уставный) суд — необходимый элемент государственноправовой системы субъекта Российской Федерации / А.Г. Гатауллин // Образование и право. — М.: Юркомпани. — 2018. — № 4. — С. 165—168.

Демидов В.Н. Функции конституционного (уставного) правосудия субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности на региональном и местном уровнях / В.Н. Демидов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIII): Сб. науч. тр. — Казань: ООО «Офсет-сервис», 2018. — С. 122—131.

Иванова Е.Л. Роль органов конституционного (регионального) правосудия в механизме конституционно-правовой ответственности / Е.Л. Иванова // Сибирский юридический журнал. — Иркутск. — 2018. — № 4. — С. 62—67.

Луканина Е.А. Конституционный (уставный) суд в субъектах Российской Федерации как необходимый элемент системы обеспечения конституционных прав человека / Е.А. Луканина // Право, общество, государство; проблемы теории и истории. Сб. материалов Междунар. студен. науч. конференции (Москва, 28—29 апреля 2018 г.) — М.: РУДН, 2018. — С. 70—73.

Портнова Е.В. Правозащитная деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Е.В. Портнова. — М.: Юрлитинформ, 2018. — 344 с.

Правовые основы конституционных (уставных) судов

Евлоев И.М. Региональная конституционная юстиция: вопросы законодательного регулирования / И.М. Евлоев // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIII): Сб. науч. тр. — Казань: ООО «Офсет-сервис», 2018. — С. 132—138.

Колесников Д.А. Особенности нормативного регулирования деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и конституционных судов земель Федеративной Республики Германии / Д.А. Колесников // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2018. — Т. 3. — № 2. — С. 12—20.

Правовые основы деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Судья. — М. — 2017. — № 10 (82). — С. 55, 56.

Цалиев А.М. О совершенствовании и реализации некоторых основ

конституционного строя республик как условие их дальнейшего государственного-правового развития в составе Российской Федерации / А.М. Цалиев // Юридический вестник ДГУ.— Махачкала.— 2018.— Т. 26.— № 2.— С. 67—72.

Правовые и организационные проблемы образования конституционных и уставных судов

Агеева Е.А. Проблемы нормативно-правового регулирования организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в аспекте разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации / Е.А. Агеева // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки.— Пенза.— 2017.— № 3 (43).— С. 52—61.

Финансирование и информационное обеспечение конституционных и уставных судов

Давлетишина А.Ф. О некоторых проблемах использования IT-технологий при осуществлении конституционного судопроизводства / А.Ф. Давлетишина, Р.В. Хисамова // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2018.— С. 113—121.

История региональной конституционной юстиции

Каргинов С.Н. Становление и развитие конституционного судопроизводства в России // Конституция и конституционная законность. Материалы XI международной научно-практической конференции / С.Н. Каргинов, Г.А. Фадзаев / Конституционный Суд Республики Северная Осетия—Алания; Владикавказский институт управления.— Владикавказ: ИП Цопанова А.Ю., 2018.— С. 5, 6.

Климаева И.В. Из истории конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации / И.В. Климаева // Вестник Уставного Суда Калининградской области.— 2018.— С. 276—281.

Милованов Н.М. Становление и развитие конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации / Н.М. Милованов // Аллея науки.— Томск: ИП Шелистов Д.А. (ИЦ «Quantum»).— 2018.— Т. 4.— № 3 (19).— С. 564—574.

Митюков М.А. Модель Конституционного Суда России в идеях профессора Н.В. Витрука / М.А. Митюков // Верность Конституции: Материалы междунар. науч.-практич. конференции, посвященной 80-летию со дня рождения Н.В. Витрука.— М.: РГУП, 2018.— С. 16—41.

Писарев А.Н. Конституционно-правовые основы системы органов публичной власти в Российской Федерации: учебное пособие / А.Н. Писарев.— М.: РГУП, 2018.— 300 с. (4.3. Конституционные основы становления и развития конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации — С. 196—205).

Хабриева Т.Я. Избранные труды: [в 10 т.] / Т.Я. Хабриева / Вступ. сл. В.Д. Зорькина.— М.: РАН, 2018.— Т. 1.— С. 396—402.

Статус конституционного (уставного) суда

Ким-Кимэн А.Н. Региональная конституционная юстиция как институционально-структурный элемент судебной системы Российской Федерации и фактор реализации конституционно-правового статуса ее субъектов / А.Н. Ким-Кимэн, О.Б. Мироновский // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2018.— С. 139—148.

Филимонов Ю.В. Конституционный судебный контроль в сфере законотворчества: региональный аспект / Ю.В. Филимонов // Евразийский юридический журнал.— М.— 2018.— № 9 (124).— С. 117, 118.

Полномочия конституционных (уставных) судов

Общие вопросы

Фомичев М.А. Становление и компетенция конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / М.А. Фомичев // Дневник науки.— 2018.— № 8 (20).— С. 26.

Защита прав и свобод граждан

Каргинов С.Н. Защита конституционных прав граждан конституционными (уставными) судами субъектов РФ / С.Н. Каргинов, И.А. Батяева // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания.— Владикавказ.— 2018.— № 4.

Фазлиева Л.К. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека / Л.К. Фазлиева, Э.Э. Ахмадиева // Алтайский юридический вестник.— Барнаул: БЮИ МВД России.— № 2 (22).— С. 45—48.

Толкование конституции (устава)

Малиненко Э.В. О роли конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации в толковании конституций, уставов субъектов Российской Федерации как источниках конституционного права

/ Э.В. Малиненко // Право и государство: теория и практика.— Коров.— 2018.— № 6 (162).— С. 46—49.

Малютин Н.С. Судебное толкование нормативных правовых актов в Российской Федерации / Н.С. Малютин.— М.: Юрлитинформ, 2018.— 200 с. (*Толкование нормативных актов, осуществляемое конституционными (уставными) судами.*— С 89—110).

Сафина С.Б. Цели и основания толкования конституций республик в составе Российской Федерации / С.Б. Сафина // Российский судья.— М.— 2018.— № 3.— С. 39—43.

Сафина С.Б. Субъекты официального толкования конституций республик в составе Российской Федерации / С.Б. Сафина // Законы России: Опыт. Анализ. Практика.— М.— 2018.— № 6.— С. 85—89.

Тухватуллин Т.А. Толкование положений основных законов субъектов Российской Федерации конституционными (уставными) судами: проблемы и пути их решения / Т.А. Тухватуллин // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2018.— С. 253—261.

Конституционный контроль инициативы референдума

Копин Д.В. Полномочия органов конституционной юстиции субъектов Российской Федерации по рассмотрению дел о соответствии вопросов, выносимых на региональный референдум, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации / Д.В. Копин // Государственная власть и местное самоуправление.— М.— 2018.— № 4.— С. 31—35.

Разграничение полномочий с судами общей юрисдикции

Кияшко Р. Мост через фортангу / Р. Кияшко, А. Ларина // Российская газета — неделя (Кубань).— 2018.— 21 дек.— № 287.

Нагорная М.А. Верховный Суд разъясняет порядок оспаривания НПА / М.А. Нагорная // Адвокатская газета.— 2018.— 20 дек.

Статус судей конституционных (уставных) судов

Брежнев О.В. О некоторых проблемах правового статуса судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации / О.В. Брежнев // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. Серия: Право.— Курск: Курская академия гос. и мун. службы.— 2017.— № 17 (3).— С. 11—16.

Конституционное (уставное) судопроизводство

Общие вопросы

Брежнев О.И. Особенности конституционного судопроизводства в

субъектах Российской Федерации / О.И. Брежнев // Российский судья.— М.— 2018.— № 10.— С. 43—47.

Птицына А.Ю. Проблемы понимания принципа языка конституционного судопроизводства федеральным законодателем и субъектами Российской Федерации / А.Ю. Птицына // Мультидисциплинарный [электронный] научный журнал «Архивариус». Сб. науч. публ. XXXV Международная научно-практическая конференция «Наука в современном мире» (20 октября 2018 г.).— Киев, 2018.— Вып. 7 (32).— С. 100—102.

Рузляев М.Ю. Принцип равенства как масштаб конституционного и уставного правосудия в субъектах Российской Федерации / М.Ю. Рузляев // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки.— Пенза: ПГУ.— 2017.— № 3 (43).— С. 72—79.

Обращение в конституционный (уставный) суд

Иванова Е.Л. Отдельные вопросы совершенствования законодательного механизма обращения в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации / Е.Л. Иванова // Верность Конституции: Материалы международ. науч.-практич. конференции, посвященной 80-летию со дня рождения Н.В. Витрука.— М.: РГУП, 2018.— С. 426—433.

Маслова С.В. Расширение круга субъектов права на обращение в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации как гарантия доступа к конституционному правосудию / С.В. Маслова // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2018.— С. 164—169.

Портнова Е.В. Граждане и их объединения как субъекты права обращения в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации / Е.В. Портнова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки.— Пенза: ПГУ.— 2017.— № 3 (43).— С. 62—71.

Решения конституционных (уставных) судов

Романова Г.В. Акты конституционного судопроизводства: понятие, значение и реализация в жизнедеятельности современного общества / Г.В. Романова // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2018.— С. 206—214.

Правовая природа решений

Овсепян Ж.И. Источники (формы) российского права в период международной глобализации (общетеоретическое и конституционно-пра-

вовое исследование).— М.: Проспект, 2018.— 464 с. (Гл. 5. Источники права, создание судебной ветвью власти уровня Федерации и субъектов РФ в России — С. 277—302).

Исполнение решений конституционных (уставных) судов

Благинина Н.А. К вопросу о проблемах исполнения решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Н.А. Благинина // Политика, государство и право.— М.: МИНЦ.— 2016.— № 6 (54).— С. 3—5.

Правовые позиции конституционных (уставных) судов

Общетеоретические проблемы

Демидов В.Н. Правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации как фактор имплементации конституционных норм в региональные правовые системы / В.Н. Демидов // Конституционное и муниципальное право.— М.— 2019.— № 2.— С. 65—68.

Мокосеева М.А. Юридическая природа позиций органов конституционной юстиции в Российской Федерации / М.А. Мокосеева // Верность Конституции: Материалы междунаро. науч.-практич. конференции, посвященной 80-летию со дня рождения Н.В. Витрука.— М.: РГУП, 2018.— С. 426—433.

Вопросы конституционного права в правовых позициях

Багалин В.А. Эволюция прав и свобод в России и роль в этом процессе конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / В.А. Багалин, А.А. Городилов // Вестник Уставного Суда Калининградской области.— 2018.— С. 229—237.

Дубровский О.Н. Правовая охрана и защита права собственности посредством конституционного судопроизводства: история, теория и практика (региональный аспект) / О.Н. Дубровский, С.А. Очур // Вестник Тувинского государственного университета. Социальные и гуманитарные науки.— 2018.— № 1 (36) — С. 136—143.

Пантелеев В.Ю. Проблемные вопросы защиты экономических прав граждан в субъектах Российской Федерации / В.Ю. Пантелеев, Ю.Н. Мальгинова // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2018.— 197—205.

Хабибуллина Г.Р. Конституционный принцип недискриминации в практике конституционных и уставных судов / Г.Р. Хабибуллина // Конституционное и муниципальное право.— М.— 2018.— № 4.— С. 25—27.

Хабибуллина Г.Р. Правоприменительная практика и ее состояние

в правозащитной деятельности конституционных (уставных) судов / Г.Р. Хабибуллина // Государственная власть и местное самоуправление.— М.— 2018.— № 4.— С. 19—22.

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

Переplesнина Е.М. Конституционные стандарты судебной защиты прав человека в России / Е.М. Переplesнина.— М.: Норма, 2019.— 368 с. (Гл. 3. Защита конституционных прав и свобод человека и гражданина Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации при реализации решений Европейского Суда по правам человека.— С. 42—307).

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

Пушкарская А. Конституционному правосудию регионов урезали границы дозволенного. КС РФ вернул силу соглашению между Чечней и Ингушетией / А. Пушкарская // Коммерсантъ.— 2018.— 7 дек.— С. 4.

Хабибуллина Г.Р. Понятия «сложившаяся правоприменительная практика», «правоприменительная практика» и их значение для деятельности конституционных и уставных судов / Г.Р. Хабибуллина // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки.— Пенза: ПГУ.— 2017. № 3 (43).— С. 42—51.

Практика конституционных и уставных судов

Решения конституционных (уставных) судов по конкретным делам

Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации: Дайджест оперативной информации.— М.— 2018.— №№ 1—12.

Эффективность и проблемы региональной конституционной юстиции

Демидов В.Н. К вопросу о вариантах совершенствования деятельности конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации / В.Н. Демидов // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право.— Якутск.— 2018.— № 2 (10).— С. 12—17.

Елисеева А.А. О необходимости формирования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: состояние и перспективы / А.А. Елисеева // Наука через призму времени.— 2017.— № 8 (8).— С. 70—73.

Куликов А.В. Региональное конституционное правосудие: проблемы и перспективы развития / А.В. Куликов // Вестник Уставного Суда Калининградской области.— 2018.— С. 220—229.

Маслова С.В. Проблемы совершенствования конституционного (уставного) судопроизводства в субъектах Российской Федерации / С.В. Маслова // Вестник Уставного Суда Калининградской области.— 2018.— С. 206—209.

Морозова Е.С. Совершенствование конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации / Е.С. Морозова // Государство и право: актуальные проблемы современности: материалы XXIV Всероссийск. науч. студен. конференции / Мар. гос. ун-т.— Йошкар-Ола, 2017.— С. 134—136.

Петров А.А. Конституционный (уставной) судебный контроль в субъектах Российской Федерации: резервы роста / А.А. Петров // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России.— 2018.— № 4 (44).— С. 62—66.

Сайботалова Л.Р. Проблемы реализации судебного конституционного контроля в Российской Федерации / Л.Р. Сайботалова // Аллея науки.— Томск: ИП Шелистов Д.А. (ИЦ «Quantum»).— 2018.— Т. 3.— № 3 (19).— С. 607—613.

Серов А.В. Защита конституционных прав и свобод на федеральном и субфедеральном уровне: так ли это дорого и можно ли это оценить / А.В. Серов // Новый юридический вестник.— Казань: Молодой ученый.— 2018.— № 4.— С. 13—22.

Смолина Е.В. Перспективы развития конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации / Е.В. Смолина // Экономика и социум.— 2017.— № 12 (43).— С. 1800—1805.

Хышиктуев О.В. Актуальные проблемы регионального конституционного контроля / О.В. Хышиктуев // Правовое государство: теория и практика.— Уфа: НИИППГ.— 2018.— Т. 2.— № 52.— С. 93—98.

Региональный раздел

Конституционное правосудие в отдельных субъектах Российской Федерации

Республика Башкортостан

Крылов В.М. Проблемы правового регулирования назначения на должность судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (на примере Республики Башкортостан) / В.М. Крылов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства.

производства (вып. XIII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2018.— С. 156—163.

Муратшин Ф.Р. Защита прав и свобод человека и гражданина — одна из важнейших задач Конституционного Суда Республики Башкортостан / Ф.Р. Муратшин, Г.Р. Аббазова // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2018.— С. 184—191.

Рахматов Р. Конституционный суд Башкирии отказал репрессированной в статусе «Ветеран труда» / Р. Рахматов // ProUfu.ru.— 2018.— 20 дек.

Республика Бурятия

Закон Республики Бурятия от 9 мая 2018 года № 2935-V «О внесении изменений в Конституцию Республики Бурятия» // Официальный интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, 10.05.2018; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 14.05.2018.

Закон Республики Бурятия от 9 мая 2018 года № 2938-V «Об упразднении Конституционного Суда Республики Бурятия» // Официальный интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, 10.05.2018; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 14.05.2018.

Закон Республики Бурятия от 9 июля 2018 года № 3072-V «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Бурятия и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Бурятия в связи с упразднением Конституционного Суда Республики Бурятия» // Официальный интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, 09.07.2018; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 12.07.2018.

Республика Ингушетия

Конституционный закон Республики Ингушетия от 3 сентября 2018 года № 2-РКЗ «О внесении изменений в Конституционный закон Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 04.09.2018; Дайджест оперативной информации «Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации».— М.— 2018.— № 9—10.— С. 173—177.

Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 30 октября 2018 года № 19-П по делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установ-

лении границы между Республикой Ингушетией и Чеченской Республикой» в связи с запросом депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия // Дайджест оперативной информации «Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации». — М. — 2018. — № 9—10. — С. 81—90.

Беков Я. Правовая оценка и изменение границ Республики Ингушетия / Я. Беков, М. Куриев // Адвокатская газета. — 2018. — 12 нояб.

Гордиенко И. Как карта ляжет / И. Гордиенко // Новая газета. — М. — 2018. — 2 нояб. — № 122. — С. 3 (о постановлении КС Ингушетии от 30 октября о законе о границе с Чеченской Республикой).

Коротеев К. Конституционные вопросы, по обсуждению которых мы соскучились / К. Коротеев // Закон.ру. — 2018. — 9 нояб.

Мурадов М. Граница Ингушетии дотянулась до Конституционного Суда РФ / М. Мурадов, В. Хамраев // Коммерсантъ. — 2018. — 31 окт. — № 200. — С. 7.

Что означает решение Конституционного Суда Ингушетии о договоре с Чечней // РБК. — 2018. — 31 окт.

Эксперт НГ [адвокат Р. Коблев]: Региональные конституционные и уставные суды — это игра в правосудие // Независимая газета. — М. — 2018. — 30 окт.

Республика Карелия

Беньяминова С.А. Процессуальные и содержательные аспекты деятельности органов конституционной юстиции субъектов Российской Федерации: опыт Республики Карелия / С.А. Беньяминова, А.А. Ларичев // Конституционное и муниципальное право. — М. — 2019. — № 2. — С. 69—74.

Воронецкий П.М. Некоторые вопросы правового регулирования закрытого совещания судей Конституционного Суда Республики Карелия / П.М. Воронежский // Актуальные проблемы права и управления. Сб. статей IV Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / Отв. ред. А.А. Максимов. — 2018. — С. 141—146.

Воронецкий П.М. Правовые вопросы, связанные с принятием решений Конституционного Суда Республики Карелия / П.М. Воронежский // Актуальные проблемы права и управления. Сб. ст. IV Всерос. науч.-практич. конференции с международ. участием / Отв. ред. А.А. Максимов. — 2018. — С. 147—150.

Воронецкий П.М. Процессуальный порядок провозглашения решения Конституционного Суда Республики Карелия / П.М. Воронежский // Актуальные проблемы права и управления. Сб. статей IV Всерос. науч.-практич. конференции с международ. участием / Отв. ред. А.А. Максимов. — 2018. — С. 151—153.

Республика Коми

Закон Республики Коми от 1 октября 2018 года № 71-РЗ «О внесении изменений в некоторые законы Республики Коми по вопросам опубликования правовых актов, принимаемых в Республике Коми, и материалов, подлежащих опубликованию» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми.— Сыктывкар.— 2018.— № 14.— Ст. 243; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.— 2018.— 4 окт.

Республика Марий Эл

Указ Главы Республики Марий Эл от 5 марта 2018 года № 30 «Об увеличении должностных окладов Председателя, заместителя Председателя и судей Конституционного Суда Республики Марий Эл» // Официальный интернет-портал Республики Марий Эл <http://www.portal.mari.ru>.

Республика Саха (Якутия)

Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26 апреля 2018 года 1975-3 № 1509-V «О внесении изменения в статью 18 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) «О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.— 2018.— 15 мая; Ил Тумэн.— 2018.— 18 мая.— № 19; Якутские ведомости.— 2018.— 17 мая.— № 19.

Кряжков В.А. Защита права на традиционный образ жизни средствами конституционного правосудия / В.А. Кряжков // Верность Конституции: Материалы междунаро. науч.-практич. конференции, посвященной 80-летию со дня рождения Н.В. Витрука.— М.: РГУП, 2018.— С. 400—407.

Миронов Д.Н. 25-летие Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) / Д.Н. Миронов // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право.— Якутск.— 2018.— № 2 (10).— С. 22—28.

Пахомов Е.А. Вопросы реформы местного самоуправления в деятельности Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) / Е.А. Пахомов // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право.— Якутск.— 2018.— № 2(10).— С. 29—37.

Тумусова Т.Н. Конституционно-экономический аспект прав коренных малочисленных народов Республики Саха (Якутия) / Т.Н. Тумусова

ва // Ежегодник конституционной экономики 2019 / Отв. ред. А.А. Ливеровский: ред. Г.А. Гаджиев; рук. проекта П.Д. Баренбойм.— М.: Лум, 2019.— С. 468—475.

Филиппов В.Т. Процессуально-правовой взгляд на интерпретационную деятельность Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) / В.Т. Филиппов // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право.— Якутск.— 2018.— № 2 (10).— С. 44—47.

Фоменко Г. Конституционный Суд Якутии разъяснил порядок получения льгот ветеранам труда / Г. Фоменко / YSIA.RU 05.03.2019 // Мони-торинг СМИ: ПС КСРФ 05.03.2019.

Республика Северная Осетия—Алания

Кесаев С.М. Вступительное слово Председателя Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания / С.М. Кесаев // Конституция и конституционная законность. Материалы XI международ. науч.-практич. конференции / Конституционный Суд Республики Северная Осетия—Алания; Владикавказский институт управления.— Владикавказ: ИП Цопанова А.Ю., 2018.— С. 5—6.

Конституционный Суд Осетии признал законным запрет избираться по одномандатным округам // Кавказ. Реалии.— 2018.— 18 дек.

Республика Татарстан

Закон Республики Татарстан от 26 октября 2018 года № 76-ЗРТ «О внесении изменений в статьи 40 и 41 Закона Республики Татарстан “О Конституционном суде Республики Татарстан”» // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Татарстан <http://www.pravo.tatarstan.ru>.— 2018.— 29 окт.; Собрание законодательства Республики Татарстан.— 2018.— № 83.— Ч. 1.— Ст. 2744; Республика Татарстан.— 2018.— 2 нояб.— № 161; Ватаным Татарстан.— 2018.— 3 нояб.— № 160 (о возможности направления обращения в КС РТ в электронном виде).

Регламент Конституционного суда Республики Татарстан (с изм. и доп., внесенными 30 нояб. 2000 г., 25 дек. 2003 г., 6 дек. 2004 г.) // Дайджест оперативной информации «Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации».— М.— 2018.— № 9—10.— С. 181—208.

Мерцалова Е.А. Деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Е.А. Мерцалова // Ягужинские чтения: сб. материалов Всероссийск. науч.-практич. конференции.— М.: ИГ «Юрист», 2018.— С. 459—465.

Мустафина Э.М. О некоторых проблемах нормотворческой деятельности на уровне местного самоуправления и исполнения решений Конституционного суда Республики Татарстан / Э.М. Мустафина, А.Р. Шакараев // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2018.— С. 184—191.

Сабитов Р. К вопросу о роли современных технологий в практике конституционных (уставных) судов: опыт Республики Татарстан / Р. Сабитов // Электронное правосудие и процессы цифровизации права: проблемы и перспективы. Материалы III Международ. науч.-практич. конвента студентов и аспирантов (Казань, 22—24 ноября 2018 г.) / Сост. Ю.М. Лукин и др.— Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2018.— Т. 1.— С. 225—227.

Хуснутдинов Ф.Г. Исследование порядка опубликования нормативного правового акта при осуществлении нормоконтроля / Ф.Г. Хуснутдинов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2018.— С. 262—270.

Хуснутдинов Ф.Г. Конституционные основы реализации социальных прав граждан в Республике Татарстан: выступление Председателя Конституционного суда Республики Татарстан на заседании Научно-консультативного совета при Конституционном суде Республики Татарстан 7 декабря 2018 г. / Ф.Г. Хуснутдинов // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань.— 2018.— Спец. вып.— С. 17—21 (*имеется статистика КС РТ за последние три года*).

Ягудин Ш.Ш. Структура, особенности и соотношение норм Конституции Республики Татарстан / Ш.Ш. Ягудин // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2018.— С. 292—296.

Деятельность Конституционного суда Республики Татарстан [июнь—декабрь 2017 г.] // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань.— 2017.— № 2 (35).— С. 215—220.

Деятельность Конституционного суда Республики Татарстан [первое полугодие 2018 г.] // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань.— 2018.— № 1 (36).— С. 191—195.

Информация о заседании Научно-консультативного совета при Конституционном суде Республики Татарстан // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань.— 2018.— Спец. вып.— С. 12—16.

Резолюция по итогам заседания Научно-консультативного совета при Конституционном суде Республики Татарстан на тему «Конституционные основы реализации социальных прав граждан в Республике

Татарстан» // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань.— 2018.— Спец. вып.— С. 22.

Информация о конкурсах, посвященных Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Татарстан // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань.— 2018.— Спец. вып.— С. 23—28; фото.

Решения Конституционного суда Республики Татарстан [июнь — декабрь 2017 г.] // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань.— 2017.— № 2 (35).— С. 5—214.

Решения Конституционного суда Республики Татарстан [январь—июль 2018 г.] // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань.— 2018.— № 1 (36).— С. 5—190.

Республика Тыва

Конституционный Закон Республики Тыва от 9 июня 2018 года № 23-КЗРТ «О внесении изменений в Конституционный Закон Республики Тыва “О Конституционном Суде Республики Тыва”» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru)— 2018.— 18 июня.).

Конституционный Закон Республики Тыва от 1 октября 2018 года № 25-КЗРТ «О внесении изменений в статью 10 Конституционного Закона Республики Тыва “О Конституционном Суде Республики Тыва”» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru).— 2018.— 5 окт.).

Конституционный Закон Республики Тыва от 11 января 2019 года № 30-КЗРТ «Об упразднении Конституционного суда Республики Тыва и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Тыва» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru).— 2019.— 18 янв.

Бурдуковский Е. Которые тут конституционные? / Е. Бурдуковский // Электронная газета «Век».— 2018.— 28 дек.

Глава Тувы намерен ликвидировать Конституционный суд за иждивенчество // ИА «Хакасия».— 2018.— 17 дек.

Иванов М. ВККС нашла нестыковки в деле главы Конституционного суда [Республики Тыва] / М. Иванов // Legal Report.— 2018.— 29 мая.

Чеченская Республика

Конституционный Закон Чеченской Республики от 17 октября 2018 года № 5-РКЗ «О внесении изменений в Конституционный Закон Чеченской Республики “О Конституционном Суде Чеченской Республики”» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru).

гу).— 2018.— 18 окт.; Вести Республики.— Грозный.— 2018.— 20 окт.

Озиев Т.Г. Правовая неопределенность в вопросе о языке конституционного судопроизводства в Чеченской Республике / Т.Г. Озиев // Гражданин. Выборы. Власть. Материалы IV Международ. науч.-практич. конференции 12—15 октября 2017 г. / Отв. ред. Л.А. Тхабасимова.— Пятигорск: Пят. гос. ун-т, 2018.— С. 285—289.

Калининградская область

Герасимова Е.В. Средства и приемы аргументации в практике Уставного Суда Калининградской области / Е.В. Герасимова // Вестник Уставного Суда Калининградской области.— 2018.— С. 251—259.

Герасимова Е.В. Влияние правовых позиций Уставного Суда Калининградской области на политико-правовую реальность в регионе / Е.В. Герасимова // Современные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: Сб. науч. тр. / Под общ. ред. О.А. Заячковского.— Калининград: Изд-во БФУ им. И. Канта, 2018.— С. 39—47.

Корнюшенков Г.В. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации и суды общей юрисдикции: разграничение полномочий и взаимодействие (на примере Калининградской области) / Г.В. Корнюшенков // Вестник Уставного Суда Калининградской области.— 2018.— С. 209—219.

Кузнецов А.В. Уставный Суд Калининградской области: краткий взгляд на историю формирования и актуальность отдельных полномочий на сегодняшний день / А.В. Кузнецов // Вестник Уставного Суда Калининградской области.— 2018.— С. 185—206.

Ландау И.Л. Уставный Суд Калининградской области как гарант защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина / И.Л. Ландау // Вестник Уставного Суда Калининградской области.— 2018.— С. 262—266.

Ландау И.Л. Анализ деятельности Уставного Суда Калининградской области: цифры и факты / И.Л. Ландау // Современные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: Сб. науч. тр. / Под общ. ред. О.А. Заячковского.— Калининград: Изд-во БФУ им. И. Канта, 2018.— С. 49—51.

Лонская С.В. Факторы создания и деятельности Уставного Суда Калининградской области / С.В. Лонская // Вестник Уставного Суда Калининградской области.— 2018.— С. 244—251.

Лонская С.В. Уставный Суд Калининградской области: пятнадцатилетний опыт уставной юстиции в субъекте Российской Федерации / С.В. Лонская и др. // Конституционное и муниципальное право.— М.— 2018.— № 8.— С. 57—60.

Маркулис С.Р. Уставный суд как орган судебной власти субъекта

Российской Федерации / С.Р. Маркулис, Л.С. Пехова // Вестник Уставного Суда Калининградской области.— 2018.— С. 271—276.

Вестник Уставного Суда Калининградской области: 16-летию Уставного Суда Калининградской области посвящается.— Калининград, 2018.— 282 с.

Фидельман С.Р. Информация о деятельности Уставного Суда Калининградской области за 2017 год / С.Р. Фидельман // Вестник Уставного Суда Калининградской области.— 2018.— С. 151—164.

Состав Уставного Суда Калининградской области // Вестник Уставного Суда Калининградской области.— 2018.— С. 13—18; фото.

Решения Уставного Суда Калининградской области [март 2016 г.— декабрь 2017 г.] // Вестник Уставного Суда Калининградской области.— 2018.— С. 20—149.

Санкт-Петербург

Уставный Суд Санкт-Петербурга // Судья.— М.— 2018.— № 5 (89).— С. 61—63.

Проблемы образования конституционных и уставных судов в других субъектах Российской Федерации

Республика Крым и город федерального значения Севастополь

Правовой статус Республики Крым и города Севастополя: актуальные проблемы правового регулирования и реализация: монография / Под общ. ред. И.А. Умновой (Конюховой), Н.А. Фроловой.— Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2018.— 224 с. (*О необходимости обоснования целесообразности создания Конституционного Суда РК и Уставного суда Севастополя.*— С. 46).

Республика Хакасия

Митюков М.А. «Первый шаг» к развитию новых федеративных отношений в России (размышления спустя десятилетия): политико-правовые дискуссии вокруг реализации, корректировки и применения Конституции Республики Хакасия (вторая половина 90-х гг. XX в.) / М.А. Митюков, А.В. Безруков // Личность, право, государство.— Екатеринбург.— 2018.— № 4.— С. 3—40 (*Имеется сюжет по поводу нереализованной статьи Конституции РК о ее Конституционном Суде.*)

Ставропольский край

Черепанов В.А. Ставропольский край как субъект Российской Федерации. Конституционно-правовое исследование / В.А. Черепанов.— М.: Норма, 2019.— С. 170—175, 349.

Мерцалова Е.А. Деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Е.А. Мерцалова // Ягужинские чтения: сб. материалов Всероссийск. науч.-практич. конференции.— М.: ИГ «Юрист», 2018.— С. 459—465.

Библиография

Библиографический список // Портнова Е.В. Правозащитная деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.— М.: Юрлитинформ, 2018.— С. 321—341.

Митюков М.А. Текущая библиография по конституционному правосудию в субъектах Российской Федерации / М.А. Митюков // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2018.— С. 17—32.

ЗНАЧЕНИЕ ИНСТИТУТА СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ, ПРАВОВЫЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СУБЪЕКТОВ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

Абзалова Диляра Ильдаровна, *главный советник Правового управления Аппарата Кабинета Министров Республики Татарстан*

В настоящей статье автор исследует основные теоретико-практические положения, касающиеся конституционного контроля. В условиях необходимости совершенствования правового поля, регулирующего конституционное судопроизводство в России, особенно актуальным является предложение автора по расширению состава субъектов, имеющих право на обращение в конституционный суд, на примере некоторых регионов нашей страны. Это позволит выполнить главные задачи конституционного контроля — обеспечение верховенства и стабильности конституции, сохранение конституционного разделения властей и гарантирование защиты конституционно закрепленных прав и свобод человека.

Ключевые слова: конституционный контроль, модели конституционного правосудия, субъекты конституционного контроля, право на обращение в конституционный суд.

Конституционный контроль в собственном смысле слова мог возникнуть лишь тогда, когда вместо принципа суверенности парламента возобладала бы идея верховенства конституции, и конституционный контроль осуществлялся бы специальным органом, независимым от законодательной и исполнительной властей [Мавчич 1998: 20].

Понятие «конституционный контроль» безусловно связано с конституцией, охраной конституционно закрепленных норм и принципов, обеспечением установленного баланса полномочий различных органов власти, а также с задачей обеспечения конституционных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина. Из этого следует, что главная миссия конституционного контроля — обеспечение верховенства и стабильности конституции, сохранение конституционного разделения властей и гарантирование защиты конституционно закрепленных прав и свобод человека.

Любые правоотношения внутри страны должны осуществляться в рамках конституционно закрепленных норм, начал и целей. Эта задача может быть реализована только посредством надежной системы конституционного контроля. Без этого невозможно обеспечить нормальное развитие общества, гармонизацию интересов общества и его членов.

Понятие конституционного контроля часто отождествляется с понятием конституционного надзора, однако контроль и надзор — термины не идентичные [Баглай 1998: 632]. Н.В. Витрук, рассматривая конституционный контроль как функцию власти в правовом государстве, относит его к специфической функции компетентных государственных органов по обеспечению верховенства Конституции в системе нормативных актов, ее прямого непосредственного действия в деятельности субъектов общественных отношений [Витрук 1998: 25].

Таким образом, конституционный контроль — это особый вид правоохранительной деятельности в государстве, заключающийся в проверке законов и иных нормативных актов на предмет соответствия конституции данной страны. Эта форма контроля предполагает, что определенные органы, должностные лица, обнаружив нарушающий конституционные нормы акт, правомочны своей властью отменить его. Признание закона (или его части) неконституционным приводит к отмене или объявлению его недействующим.

Конституционный надзор отличается от конституционного контроля тем, что надзорные органы не вправе отменять нормативные акты, являющиеся, по их мнению, неконституционными. Между тем эти органы вносят очень большой вклад в дело охраны конституции, постоянно проверяя нормативные акты и в случае обнаружения в них несоответствия конституции обращаясь к субъектам конституционного контроля с требованием о восстановлении конституционной законности.

Не только перечень субъектов конституционного контроля достаточно обширен. Значителен и круг государственных органов, которые в пределах полномочий, предоставленных им конституцией или законом, осуществляют в отношении правовых актов не контрольную, а надзорную функцию.

Как определенное общественное установление конституционный контроль и надзор с учетом его многообразных характеристик играет важную роль в свете такого высокоуровневого понятия, каким является конституционный строй [Гатауллин 2011].

Необходимо отметить, что сущность конституционного контроля складывается из задач, осуществляемых специальными органами, которые включают в себя обеспечение конституционности законов и других нормативных актов (эту задачу осуществляют все без исключения специализированные органы конституционного контроля); обеспечение

конституционности международных договоров; толкование конституции и иных нормативных актов; защита общественных ценностей, содействие их эволюционному развитию, предупреждение революционности; обеспечение верховенства закона и другие.

В настоящее время институт судебного конституционного контроля известен большинству развитых стран и предусмотрен большинством принятых после Второй мировой войны конституций. В условиях современного сложноорганизованного общества, требующего постоянной масштабной законодательной деятельности государства, конституционное правосудие является гарантом верховенства конституции как непреложного принципа правового государства.

Исходя из анализа практики конституционного контроля по всему миру, можно отметить две основные *модели конституционного правосудия*.

При первой модели конституционный контроль осуществляется общей судебной системой. При этом правом такого контроля может быть наделена каждая судебная инстанция или исключительно верховный суд. Практически именно этот суд является главным носителем и реализатором этого права. Данную модель по праву называют «американской»: ее классический пример — США.

В США функции конституционного контроля в пределах компетенции имеют все суды общей юрисдикции. Любой такой суд при рассмотрении конкретного дела вправе отказаться от применения какого-либо нормативного акта в случае его противоречия конституции. В таких ситуациях процесс разбирательства прерывается и начинается рассмотрение вопроса о неконституционности закона.

В странах Европейского континента явно преобладает вторая модель — «европейская». Здесь конституционное правосудие вверено специальному органу — конституционному суду, а также может осуществляться другими специализированными органами. Например, органом конституционного контроля во Франции является Конституционный Совет, основной функцией которого является высший надзор за конституционностью нормативных актов.

Конституционный контроль возник в России в 1918 году с появлением первой советской Конституции РСФСР и осуществлялся Всероссийским Съездом Советов и Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом. Иными словами, складывалась практика, при которой осуществление конституционного контроля относилось к компетенции высших представительных органов государственной власти.

Сегодня в Российской Федерации судебный конституционный контроль по праву осуществляет Конституционный Суд Российской Федерации. Как показывает анализ статьи 125 Конституции Российской

Федерации [Конституция Российской 2014 № 31: Ст. 4398], конституционное судопроизводство реализуется Конституционным Судом Российской Федерации в следующих основных формах: абстрактный нормоконтроль, конкретный нормоконтроль, разрешение споров о компетенции. Абстрактный нормоконтроль состоит в проверке указанных в Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов и их отдельных положений на предмет соответствия Конституции Российской Федерации вне связи с конкретным делом.

Можно сказать, что практика Конституционного Суда России демонстрирует тенденцию, предопределяемую Конституцией, к возрастанию роли судебной власти в упрочении взаимодействия между национальной и международной правовыми системами, в обеспечении все более активного вхождения России в международное правовое пространство, в том числе в правовое поле Европы.

Направленность деятельности конституционного суда, как и его эффективность, в первую очередь обусловлены кругом объектов контроля — правовых актов, принимаемых конституционным судом к рассмотрению на предмет определения конституционности. В числе указанных правовых актов проекты конституций и конституционных изменений, а в странах с федеративным устройством — конституции (статуты, уставы) субъектов федерации; законы и иные нормативные акты; международные договоры; решения судов; решения органов местного самоуправления; решения партий и общественных организаций.

В целом **система субъектов конституционного контроля** включает в себя:

1) органы (должностные лица) публичной власти (президент (глава) государства; парламент или установленная законом часть его членов; конституционные суды в случае, если они наделены правом рассмотрения дел по собственной инициативе; правительство; суды общей юрисдикции; субъекты федераций; защитник народа (прав человека) или прокурор; органы местного самоуправления).

2) союзы физических лиц (политические партии и общественные объединения);

3) физические лица (граждане, иностранные граждане, лица без гражданства).

Система конституционного контроля не может считаться полной, если она не охватывает все поле сохранения и развития системы ценностей, исторически сформировавшихся как плод общественной жизни данного народа и страны. Поэтому каждая ячейка общества выступает также как субъект конституционного контроля — собирательной и смоделированной системы ценностей.

В некоторых странах обращающимися субъектами могут быть и

сами конституционные суды, то есть конституционный суд может рассматривать дело по собственной инициативе. В отдельных странах закон это предусматривает и уточняет рамки инициативы (Албания, Австрия, Бенин, Габон, Польша, Узбекистан). Например, если Конституционный Суд Австрии рассматривает дело на предмет конституционности какого-то положения закона, то он может сделать объектом рассмотрения и другие положения данного закона, независимо от того, отмечено это в обращении или нет.

Актуальная задача в вопросе определения конституционности нормативных актов — расширение субъектов конституционного контроля на законодательном уровне.

В соответствии со статьей 84 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» [Федеральный конституционный 1994 № 13: Ст. 1447] правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности указанных в статье 125 (ч. 2) Конституции Российской Федерации нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними обладают Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов (депутатов) Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 81 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» [Закон Республики 1998 № 11: Ст. 312] правом на обращение в Конституционный суд Республики Татарстан с запросом о проверке конституционности законов Республики Татарстан и иных нормативных правовых актов, указанных в пунктах 1, 2 и 3 части первой статьи 3 указанного Закона, обладают Президент Республики Татарстан, Государственный Совет Республики Татарстан, его Президиум и комитеты, одна пятая от установленного числа депутатов Государственного Совета Республики Татарстан, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, Кабинет Министров Республики Татарстан и органы местного самоуправления.

Исследуя практику субъектов конституционного контроля на региональном уровне, можно сказать о различиях в составе субъектов, имеющих право на обращение в суд. Так, например, в республиках Татарстан, Дагестан и Карелия право на обращение в конституционный суд помимо прочих органов государственной власти и должностных лиц имеют уполномоченные по правам человека. В частности, в Карелии предусмотрено такое право также у Уполномоченного по правам ребенка и Уполномоченного по защите прав предпринимателей.

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 [Маслова 2018].

Необходимость расширения субъектов конституционного контроля играет важную роль, которая заключается в повышении уровня гарантий для соответствующих органов исполнительной власти и граждан. В этой связи на региональном уровне целесообразным является рассмотрение вопроса внесения соответствующих изменений в законы субъектов Российской Федерации.

Учитывая расширение в настоящее время в Республике Татарстан институтов защиты прав ребенка и поддержки предпринимательства, имеет смысл рассмотреть вопрос о включении в Закон Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» нормы о наделении Уполномоченного по правам ребенка в Республике Татарстан и Уполномоченного при Президенте Республики Татарстан по защите прав предпринимателей правом на обращение в Конституционный суд Республики Татарстан.

Достижение единообразия в составе субъектов права на обращение в конституционные суды в регионах позволит формировать необходимую судебную практику, а также восполнить пробелы в судебном толковании правовых положений.

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) // СЗ РФ.— 2014.— 14 авг.— № 31.— Ст. 4398.

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ.— 1994.— № 13.— Ст. 1447.

Закон Республики Татарстан от 22 декабря 1992 года № 1708-XII «О Конституционном суде Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана.— 1998.— № 11.— Ст. 312.

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай.— М., 1998.— С. 632.

Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учебное пособие для вузов / Н.В. Витрук.— М.: Закон и право. ЮНИТИ, 1998.— С. 25.

Гатауллин А.Г. Региональное конституционное правосудие: современное состояние и проблемы / А.Г. Гатауллин / Под ред. Б.Л. Железнова.— Казань: Казанский (Приволжский) федеральный университет, 2011.— 312 с.

Мавчич А. Конституционные суды: модели работы в соответствии с федеральными государственными системами / А. Мавчич // Междунар. научно-практ. конф. конституционных судов России, Германии и Словении.: Сб. материалов Междунар. научно-практ. конф. конституционных судов России, Германии и Словении.— Петрозаводск, 1998.— С. 20.

Маслова С.В. Расширение круга субъектов права на обращение в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации как гарантия доступа к конституционному правосудию / С.В. Маслова // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2018.— С. 164—169.

СУДЕБНОЕ ТОЛКОВАНИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СПОСОБ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПРАВОВОЙ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ МЕСТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В ИЕРАРХИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

Автономов Алексей Станиславович, профессор Московского института международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, доктор юридических наук

Статья посвящена проблемам судебного толкования Конституции России (прежде всего, ч. 4 ст. 15 ввиду имеющейся правовой неопределенности), позволяющего определить место международных договоров в российской правовой системе. Исследуются доктрина, судебная практика, формируемая судами общей юрисдикции, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации при установлении взаимодействия международных договоров Российской Федерации с федеральными законами и иными внутренними нормативными правовыми актами.

Ключевые слова: конституционное правосудие, судебное толкование актов, международный договор, вступление в силу международного договора, соотношение международного договора и внутригосударственного законодательства.

Казалось бы, в чем может состоять правовая неопределенность при определении места международных договоров в иерархии нормативных правовых актов в российской правовой системе, когда часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации прямо указывает, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» [Конституция 2016: 13—14]. Однако, как показал опыт, практически любое из образующих процитированную статью Конституции России положений способно вызвать дискуссии среди юристов и может быть правильно понято лишь в результате всестороннего компетентного исследования с применением

всех методов толкования. При этом неясность положений части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации неоднократно приводило не только к спорам между лицами (как физическими, так и юридическими), но и к рассмотрению таких споров в судах, а поверхностное понимание указанных положений органами, рассмотревшими упомянутые споры, приводило к тому, что принятые на основе недостаточно глубокого понимания рассматриваемых положений решения отменялись другими органами, имеющими право на пересмотр по тем или иным основаниям.

Перво-наперво, требуется выяснить, как следует понимать «международный договор Российской Федерации». Вроде бы ничего сложного в понимании этого не должно быть. Однако сама Конституция Российской Федерации не дает не только никакого определения «международного договора Российской Федерации», но и даже ключа к тому, чтобы такое определение было сформулировано. Собственно, Конституция и не должна содержать определений всех понятий, которые в ней используются, — для этого принимаются федеральные законы. Итак, в статье 2 (п. «а») Федерального закона № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» говорится: «“международный договор Российской Федерации” означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры (далее — иное образование), в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования» [www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7258/]. А часть 2 статьи 3 данного Федерального закона добавляет: «Международные договоры Российской Федерации заключаются с иностранными государствами, а также с международными организациями и иными образованиями от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), от имени Правительства Российской Федерации (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти или уполномоченных организаций (договоры межведомственного характера)» [www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7258/], что воспроизвело классификацию международных договоров, закрепленную в Законе СССР «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР» [Ведомости СССР 1978, 28: ст. 439], действовавшим ранее, в том числе во время разработки и принятия действующей Конституции России. Но можно ли из этого сделать вывод, что любой договор, в том числе и договор межведомственного характера, обладает большей юридической силой, чем федеральный закон? Положительный ответ на этот вопрос означал бы, что министерства и ведомства и даже

«уполномоченные организации» (не говоря уже о Правительстве РФ, которое вправе заключать межправительственные договоры) якобы могли бы «законодательствовать» в обход Федерального Собрания путем заключения соглашений межведомственного характера с министерствами и другими органами исполнительной власти соседних стран. Хотя такое понимание (правильнее было бы сказать недопонимание) данной статьи Конституции России, основанное лишь на буквальном ее толковании, может корениться лишь в поверхностном прочтении ее текста, некоторые народные депутаты при обсуждении проекта Конституции еще в 1992 году обращали внимание на возможное возникновение правовой неопределенности, поскольку формулировка, сходная с формулировкой действующей Конституции Российской Федерации (ч. 4 ст. 15) появилась в самом первом официальном проекте, а затем с 1990 года по 1993 год кочевала из проекта в проект (правда, номера статей менялись). В частности, этот вопрос обсуждали на совместном заседании Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации 25 марта 1992 г. и на заседании Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации 2 ноября 1992 г. [Из истории т. 3/1, 2008: 419—424; там же т. 3/2, 2008: 329—335]. И каждый раз в ходе дискуссий говорилось о том, что толкование данной нормы должно осуществляться не изолированно, а в совокупности с другими нормами Конституции, а при таком толковании только ратифицированные международные договоры, согласно проекту Конституции, должны обладать большей юридической силой по сравнению с внутригосударственным актом, принятым законодательным органом, но никак не межправительственные договоры, заключенные исполнительными органами разных стран, но не прошедшие одобрения парламентами. На это как на ключевой принцип рассматриваемого положения проекта Конституции неоднократно указывал в ходе упомянутых дискуссий О.Г. Румянцев, являвшийся Секретарем Конституционной комиссии и основным докладчиком по представлению проекта Конституции.

Таким образом, систематическое толкование (с элементами исторического толкования, когда мы рассматриваем постановку вопроса в ходе подготовки проекта) Конституции России предполагает принятие во внимание всех конституционных принципов, среди которых в данном случае существенное значение принадлежит принципу разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10). В соответствии с этим принципом нормы, обладающие высшей после Конституции юридической силой, вводятся в правовую систему в результате некоторых действий, которые совершаются парламентом — Федеральным Собранием Российской Федерации. В связи с этим ратификация международных межгосударственных договоров Российской Федера-

ции производится в форме федерального закона. И именно такие международные договоры, обязательность для России которых выражается в форме федерального закона, обладают большей юридической силой, чем федеральные законы. Межправительственные договоры имеют преобладающую юридическую силу над постановлениями и другими актами Правительства, но не над федеральными законами, а договоры межведомственного характера — над актами министерств и ведомств, но не над актами Правительства и не над федеральными законами.

Вместе с тем систематическое толкование не отвечает на вопрос, почему в части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации упоминается только закон, но не используется более общий термин — «нормативный правовой акт». Здесь на помощь может прийти грамматическое толкование. Как известно, слово «закон» издавна существует в русском языке и этому слову присуща многозначность. При этом многозначность этого слова проявляется как в общеупотребительной, так и в специальной юридической лексике. В Толковом словаре русского языка обнаруживаются четыре значения слова «закон», среди которых «постановление государственной власти, нормативный акт, принятый государственной властью; установленные государственной властью общеобязательные правила» [Ожегов, Шведова 1997: 207—208]. Пример многозначности слова «закон» в специальной лексике дает Большой юридический словарь, в котором, наряду с дефиницией «юридический акт, принятый высшим представительным органом государственной власти либо непосредственным волеизъявлением народа (в порядке референдума) и регулирующий, как правило, наиболее важные общественные отношения», содержится и определение «в широком смысле — нормативные правовые акты в целом; все установленные государством общеобязательные правила» [Большой юридический 2012: 176]. Одним словом, смысл термина «закон» зависит от контекста, в котором он употребляется. А в контексте части 4 статьи 15 Конституции России «закон», как это следует из предыдущих рассуждений с использованием систематического, грамматического и элементов исторического способов толкования, понимается как «внутригосударственный нормативный правовой акт».

В российской правовой доктрине устоялся подход, согласно которому международные договоры встроены в правовую систему России на иерархических началах, что схематично выглядит примерно следующим образом: межгосударственные договоры стоят выше федеральных законов и других нормативных правовых актов, межправительственные договоры — выше актов Правительства и актов подчиненных Правительству органов (но не выше законов), однако если они утверждены федеральным законом, то — выше федеральных законов и иных норматив-

ных правовых актов, договоры межведомственного характера — выше актов министерств и ведомств (но не выше федеральных законов и актов Правительства). Такого подхода придерживаются М.Н. Марченко [Марченко 2008], Ю.Г. Арзамасов [Нормография 2007: 102—103], А.Н. Талалаев [Талалаев 1994], С.Ю. Марочкин [Марочкин 2011: 104] и др. Однако доктрина при всей ее значимости не может окончательно решить вопрос официального толкования и применения конституционных норм.

Зато судебное толкование является официальным и нацелено на правоприменение. К сожалению, в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» [БВС РФ 1996 № 2: С. 1] не содержится подробного разъяснения, как должна пониматься и применяться часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, но тем не менее указывается, что только международные договоры, решение об обязательности которых для Российской Федерации принято в форме федерального закона, обладают большей юридической силой, чем федеральные законы. Правда, в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» [БВС РФ 2003 № 12: п. 8], наряду с указанием на то, что «правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Российской Федерации», было включено также разъяснение: «Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти или уполномоченной организацией, заключившими данный договор».

Подробнее об иерархии международных договоров и их соотношении с внутригосударственными нормативными правовыми актами сказано в кассационном определении Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 декабря 2009 года № 59-О09-35 [sudbiblioteka.ru/vs/text_big3/verhsud_big_43813.htm]: «Соотношение нератифицированного международного договора Российской Федерации и федерального закона определяется на основе принципа иерархии нормативных актов, установленного Конституцией Российской Федерации, обладающей неоспоримым приоритетом и имеющей высшую юридическую силу на территории Российской Федерации. При этом необходимо учитывать вид международного догово-

ра, который определяется его субъектами. Согласно Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» 1995 года международные договоры Российской Федерации включают три группы актов: договоры, заключаемые от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), от имени Правительства Российской Федерации (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти или уполномоченных организаций (договоры межведомственного характера). Субъектами Соглашения о режиме российско-китайской государственной границы являются Правительство Российской Федерации и Китайской Народной Республики, следовательно, данное соглашение относится к межправительственным договорам, место которых в правовой системе России обусловлено полномочиями высшего органа исполнительной власти. Как вытекает из статьи 115 Конституции Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации должны соответствовать Конституции Российской Федерации, федеральным законам, а также указам Президента Российской Федерации. В результате, условия межправительственного нератифицированного договора не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам или указам Президента Российской Федерации. Международные договоры Российской Федерации, согласие на обязательность которых принято Правительством Российской Федерации, обладают приоритетом по отношению к актам правительства и актам федеральных органов исполнительной власти. В силу принципа иерархии нормативных актов, приоритетом по отношению к законам Российской Федерации обладают международные договоры Российской Федерации, заключенные от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), согласие на обязательность которых было принято в форме федерального закона. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о режиме российско-китайской государственной границы от 9 ноября 2006 года к числу таких договоров не относится. Положения УК РФ и УПК РФ обладают приоритетом по отношению к нормам нератифицированного Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о режиме российско-китайской государственной границы от 9 ноября 2006 года. Столь обширное цитирование потребовалось для того, чтобы максимально точно отразить позицию Верховного Суда Российской Федерации по данному вопросу, принимая во внимание также тот факт, что данное кассационное определение не используется в научном обороте в должной мере активно.

Примечательно, что в отдельных случаях и при определенных обстоятельствах Конституционный Суд России признает преваляющими и

обладающими большей юридической силой положения не только Конституции Российской Федерации, но и федеральных законов по сравнению с положениями некоторых международных договоров. Так, Конституционный Суд в его Постановлении от 30 ноября 2000 года № 15-П (п. 7) по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» [legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-30112000-n/] со ссылкой на то, что Конституция Российской Федерации и федеральные законы устанавливают более высокий уровень гарантий, отдал предпочтение в применении положений указанных актов, а не международного договора.

Вместе с тем остается еще вопрос о действии временно применяемых международных договоров и их месте в иерархии актов. Так, состав Постоянного Третейского Суда в Гааге, признав вопреки возражениям Российской Федерации себя полномочным разбирать иски против Российской Федерации, поданные от имени акционеров ЮКОС тремя организациями — Халей Энтерпрайзес Лимитед (Hulley Enterprises Limited (Cyprus)) [<https://www.pcacases.com/web/sendAttach/418>]), Ветеран Петролиум Лимитед (Veteran Petroleum Limited (Cyprus)) [<https://www.pcacases.com/web/sendAttach/422>] и ЮКОС Юниверсал Лимитед (Yukos Universal Limited (Isle Of Man)) [<https://www.pcacases.com/web/sendAttach/422>]), — объединил эти иски в один и присудил истцам рекордную компенсацию 18 июля 2014 года, исходя из того, что временно применяемый международный договор якобы в любом случае обладает большей юридической силой, чем федеральные законы.

Состав Постоянного Третейского Суда в Гааге не принял во внимание позицию Конституционного Суда России, высказанную, в частности, в Постановлении от 27 марта 2012 года № 8-П [Российская газета 2012: 13 апреля, № 5755(82)], согласно которой хотя и признается, что «согласие на временное применение международного договора означает, что он становится частью правовой системы Российской Федерации и подлежит применению наравне со вступившими в силу международными договорами (если иное специально не было оговорено Российской Федерацией), поскольку в противном случае временное применение лишалось бы смысла», указывается, что временное применение может быть обусловлено «соответствием Конституции Российской Федерации, законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации». А временное применение Договора к Энергетической Хартии (ДЭХ) как раз и было обусловлено соответствием Конституции, законам и иным нормативным правовым актам (как это было предусмотрено самим ДЭХ). А в соответствии с российским законодательством споры публич-

но-правового характера не могут рассматриваться третейскими судами. По обращению Российской Федерации Окружной суд города Гааги, рассмотрев все обстоятельства дела, включая условия временного применения ДЭХ и российское законодательство о введении в действие международных договоров и порядке разрешения споров, 20 апреля 2016 года принял Решение [<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2016:4230>], которым признал Решение Постоянного Третейского Суда не подлежащим исполнению.

Итак, если не все нормы международных договоров Российской Федерации, вступивших в силу, обладают большей юридической силой по сравнению с нормами федеральных законов, то нормы временно применяемых международных договоров вводятся в действие в индивидуальном порядке и на условиях, определенных исключительно для их временного применения, в силу чего даже договоры, которые имеют приоритет перед федеральными законами после их вступления в силу, на этапе временного применения могут быть поставлены в зависимость от действия не только федеральных законов, но и подзаконных актов. Адекватное применение части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации возможно на основе судебного ее толкования, благодаря чему преодолевается обнаруженная правовая неопределенность, вызванная многозначностью терминов и лаконичностью формулировки.

Литература

Конституция Российской Федерации.— М.: Юридическая литература, 2016.— 110 с.

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

Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» // Российская газета.— 1995.— 21 июля.— № 140; СЗ РФ.— 1995.— № 29.— Ст. 2757 (с изменениями, внесенными федеральными законами от 1 декабря 2007 года // Российская газета.— 2007.— 5 дек.— № 272; от 25 декабря 2012 года // www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7258/

Из стенограммы совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации от 25 марта 1992 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.). В 6 т.— Т. 3: 1992 год. Книга первая (январь—июнь 1992 года) / Под общ. ред. О.Г. Румянцева.— М.: Волтерс Клувер, 2007.— С. 402—426.

Из стенограммы заседания Совета Национальностей Верховного

Совета Российской Федерации от 2 ноября 1992 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.). В 6 т.— Т. 3: 1992 год. Книга вторая (июль—декабрь 1992 года) / Под общ. ред. О.Г. Румянцева.— М.: Волтерс Клувер, 2007.— С. 325—336.

Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка.— 4-е изд. доп. / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова.— М.: Азбуковник, 1997.— 944 с.

Большой юридический словарь.— 2-е изд., перераб. и доп. / Авт.-сост. А.Б. Борисов.— М.: Книжный мир, 2012.— 848 с.

Марченко М.Н. Источники права / М.Н. Марченко.— М.: ТК Велби: Проспект, 2008.— 760 с.

Нормография: теория и методология нормотворчества / Под ред. Ю.Г. Арзамасова.— М.: Академический проект; Трикта, 2007.— 560 с.

Талалаев А.Н. Соотношение международного и внутригосударственного права и Конституция РФ / А.Н. Талалаев // Московский журнал международного права.— 1994.— № 4.— С. 3—15.

Марочкин С.Ю. Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации / С.Ю. Марочкин.— М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.— 288 с.

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // БВС.— 1996.— № 2.— С. 1.

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // БВС.— 2003.— № 12.

Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 декабря 2009 г. № 59-О09-35 // sudbiblioteka.ru/vs/text_big3/verhsud_big_43813.htm

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-30112000-n/

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

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

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

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 г. № 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 // РГ.— 2012.— 13 апр.— Федеральный выпуск № 5755(82).

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

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЗАЩИТЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН

Алихаджиева Анна Саламиевна, *доцент Поволжского института управления имени П.А. Столыпина, кандидат юридических наук*

Качественная окружающая среда служит условием и средством жизни человека, на государстве лежит прямая обязанность по выполнению экологической функции. Последняя достигается путем принятия и применения норм, призванных эффективно защищать экологические интересы населения. В статье анализируются правовые позиции Конституционного Суда России по обеспечению экологических прав граждан и их влияние на процесс дальнейшей разработки федерального законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, государство, права человека, охрана окружающей среды, Конституционный Суд Российской Федерации, право граждан на благоприятную окружающую среду.

Научно-технический прогресс всегда сопровождался экологическими кризисами. Локальные экологические проблемы затрагивают определенный участок местности, глобальные влияют на биосферу планеты. Региональные проблемы воздействуют на территории регионов и напрямую влияют на их жителей. Рост промышленного производства, объемов сельского хозяйства усугубляет без того кризисную экологическую ситуацию, но, находясь в условиях, приближенных к экономической блокаде, наше государство вынуждено направлять все усилия преимущественно на производственную сферу, а экологические вопросы отходят на второй план. Безусловно, вопрос приоритетов экономики и экологии имеет давнюю историю и, как и прежде, носит дискуссионный характер, но любые аргументы теряют смысл, когда речь идет о росте заболеваемости, детской смертности и в целом катастрофической убыли населения по экологическому фактору. В условиях проводимой национальной экологической политики и в целях реализации приоритетных программ и мер по улучшению экологической обстановки государство должно создать условия для наибольшего благоприятствования, приложить максимум усилий для стабилизации качества окружающей среды,

однако практика показывает, что многое не сделано и что еще предстоит сделать. Правовые гарантии, которые установлены действующим законодательством, не всегда работоспособны, а пассивная позиция общества в вопросах защиты собственных экологических прав рисует весьма печальную картину. Материалы проверок надзорными органами нарушений природоохранного законодательства и данные докладов представителей прокуратуры, органов экологического управления, общественных организаций подтверждают, что существующие правовые нормы и средства правовой защиты малоэффективны. В современной судебной практике также сформировался блок решений, касающихся нарушений в области загрязнения окружающей среды. Формирование это обусловлено связью между состоянием окружающей среды и правами человека. Статья 42 Конституции Российской Федерации закрепила за каждым право на благоприятную (безопасную) для здоровья окружающую среду [URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56366>]. В законодательстве различных государств и научной юридической литературе право на здоровую окружающую среду признается одним из важнейших прав человека и гражданина. Это означает, что и Российская Федерация взяла на себя обязательства с помощью государственных институтов и различных ветвей власти обеспечить защиту экологических интересов своих граждан. При этом экологи давно бьют тревогу и открыто говорят о том, что скоро во многих промышленных городах России жить будет смертельно опасно. 36 млн россиян живут в городах, где загрязнение воздуха в 10 раз превышает санитарные нормы. По оценкам экспертов, 5—7% смертей в нашей стране происходит по причинам, вызванным загрязнениями в атмосфере. При этом год от года качество воздуха в России продолжает ухудшаться. Фактически сегодня в России есть только грязные регионы и очень грязные [Конституция Российской 1993]. По прогнозам, если ничего не изменится в сохранении здоровья населения, к 2020 году смертность российских мужчин будет самой высокой в мире. Здоровье населения — важнейший показатель благополучия нации. Таким образом, все названное предопределяет необходимость более глубокого исследования природы отечественных экологических проблем и особой правовой роли Конституционного Суда Российской Федерации в их решении. Статья 125 Конституции Российской Федерации определяет круг нормативных правовых актов, конституционность которых проверяет Конституционный Суд Российской Федерации. Это федеральные законы, нормативные акты Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; конституции республик, уставы, а также законы и другие нормативные акты субъектов Российской Федерации; договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной

власти субъектов Федерации; не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет проверку конституционности указанных актов не по собственной инициативе, а по запросам. Стоит отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно рассматривал дела о проверке конституционности законодательных актов с точки зрения их соответствия экологическим правам. Речь идет не только о «нашумевших» экологических бедах последнего столетия (Чернобыль, «Маяк», Семипалатинск, Теча и др.) и социальных гарантиях граждан, но и о проверках конституционности положений федеральных законов о размерах платы за негативное воздействие на окружающую среду, о нормах, ограничивающих, по мнению общественных организаций, их право на обращение в суды в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц в области экологии и др. Государство обязано бороться с загрязнением окружающей среды, создавать экологически сбалансированные зоны для проживания, природные заповедники и парки, способствовать рациональному использованию природных ресурсов. Окружающая среда считается благоприятной, если ее состояние соответствует нормативам, касающимся ее чистоты, ресурсоемкости, неистощимости, экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства. Как отмечалось ранее, нынешнее состояние окружающей среды сложно назвать даже удовлетворительным, а это означает, что обращений граждан за защитой нарушенных экологических прав в идеале должно быть больше, при этом решения судов и Конституционного Суда Российской Федерации непосредственно не могут и не должны носить шаблонный характер. Согласно статье 96 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» наряду с проверкой конституционности законов и других актов защита экологических интересов Конституционным Судом Российской Федерации связана с реализацией права каждого на конституционную жалобу [Кузьмин 2015: 39—43]. В Конституции право на жизнь провозглашается первым в числе личных прав и свобод. Право на жизнь является необходимым условием, базисом всех остальных прав и с этой точки зрения высшей личной ценностью, в демократическом обществе защита этого естественного права — прямая безоговорочная обязанность государства. В Конституционном Суде Российской Федерации находят свою защиту граждане по всему спектру основных конституционных прав и свобод, поэтому деятельность судей находится под пристальным вниманием главы государства. В 2018 году отмечалось 25-летие Основного Закона страны. Встречи главы государства с судьями Конституционного Суда Российской Федерации имеют ежегодный формат и с 2003 года проводятся регулярно. Так, в 2017 году Владимир

Путин отметил: «Конституционный Суд Российской Федерации занимает особое место в судебной системе нашей страны. Вы оберегаете конституционные устои государства, стоите на страже основополагающих прав, свобод граждан, вносите весомый вклад в совершенствование законодательства и своими решениями во многом задаете вектор правового развития страны. Абсолютно очевидно, что только сильное, самостоятельное государство способно надежно защитить права и свободы своих граждан, тем самым создать условия для политической стабильности и правопорядка, для благополучной жизни людей» [URL: <https://versia.ru/ot-gryaznogo-vozduxa-kazhdyj-god-umirayut-140-tysyach-rossiyan>]. Из этого выступления Президента Российской Федерации видно, что он придает особое значение роли Конституционного Суда в судебной системе России в контексте максимально действенной защиты последних прав и свобод граждан, надеется на проявление высшей степени профессионализма судей.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации представляют собой систему выводов и аргументов, выявленных в ходе рассмотрения Судом конкретных дел по определенным проблемам и имеющих общий характер. При толковании конституционных норм основная цель в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации — не только не допустить их нарушение, но и обеспечить взаимосвязь и единство конституционной системы. Постановления о толковании Конституции, по сути, можно назвать источником конституционного права. Анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации показывает, что не всегда суд становится на сторону граждан и не редко отказывает в принятии к рассмотрению жалоб. Так, Конституционный Суд Российской Федерации отказал в рассмотрении жалобы В.Н. Кузнецова, З.А. Муртазина и Н.Г. Олейник о нарушении их конституционных прав статьями 11 и 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Как следует из представленных материалов, «В.Н. Кузнецов, З.А. Муртазин и Н.Г. Олейник обратились в суд общей юрисдикции с иском о признании незаконным постановления администрации муниципального образования «Истринский район» Московской области от 14.06.2018 № 18/18-ИП о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, в связи с незаконным строительством золотвала в природоохранной зоне. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не нашел оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению» [О Конституционном 1994 № 13: Ст. 1447; 2018 № 31: Ст. 4811]. Конституционный Суд Российской Федерации указал на то, что публичная власть, несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, обязана, в свою очередь, принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков. И

если следовать логике описательной части документа, можно понять, что Суд попросту цитирует действующее законодательство, обосновывая, что достаточно норм, призванных защищать экологические права граждан. С другой стороны, Конституционный Суд Российской Федерации встает на защиту нарушенного права граждан России на благоприятную окружающую среду, когда речь идет о компенсации вреда, причиненного вследствие крупной аварии либо экологического бедствия, признает, что, в системе действующего правового регулирования, к примеру, отсутствует единый подход к определению ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров членам семей умерших инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы. Так, защищая свои социальные и экологические интересы, в Конституционный Суд Российской Федерации обратилась гражданка В.Н. Фомина. «Будучи вдовой умершего в 2008 году инвалида вследствие чернобыльской катастрофы, она оспаривала конституционность положения части 4 статьи 14 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”, согласно которому меры социальной поддержки распространяются на семьи, потерявшие кормильца из числа граждан, погибших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, умерших вследствие лучевой болезни и других заболеваний, возникших в связи с чернобыльской катастрофой, а также на семьи умерших инвалидов, на которых распространялись такие меры социальной поддержки. Был установлен юридический факт нахождения В.Н. Фоминой на иждивении умершего супруга, что послужило основанием для назначения ей ежемесячной денежной компенсации по возмещению вреда, причиненного смертью кормильца, в размере 4084 руб. 57 коп. После смерти супруга женщина ходатайствовала о назначении денежной компенсации, в чем ей было отказано» [Постановление Конституционного СPS КонсультантПлюс]. Учитывая вышеназванные обстоятельства, Конституционный Суд Российской Федерации счел, что данное право гражданки В.Н. Фоминой нарушено не только с точки зрения статьи 2 Конституции Российской Федерации, обязывающей государство, в котором охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, устанавливаются гарантии социальной защиты, создавать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Приведенные положения Основного Закона Российской Федерации находятся во взаимосвязи с другими его положениями, закрепляющими в том числе право на охрану здоровья (ч. 1 ст. 41), право на благоприятную окружающую среду, а равно право на компенсацию ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42). Позиция Конституционного

Суда Российской Федерации по данной жалобе очевидна: социальное государство Россия обязано устанавливать систему социальной защиты граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе таких, как катастрофа на Чернобыльской АЭС. В Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации указал на то, что «федеральное законодательство надлежит — исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации незамедлительно принять меры по устранению неопределенности нормативного содержания Закона Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”».

Думается, что, если у граждан России возникает нужда в обжаловании действующих нормативных актов, промышленной деятельности предприятий, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (выбросы в атмосферный воздух), значит, недостаточно плодотворны государственные меры по обеспечению естественного права каждого на здоровую устойчивую среду, предусмотренного Основным Законом, и, стало быть, нет оснований для отказа в рассмотрении жалобы. Как справедливо отмечает Д.А. Фицай, «отсутствие в действующем законодательстве четко сформулированных понятий не только приводит к произвольному толкованию правовых норм и неоднозначному их применению, но и создает сложность определения законом, в случае судебного разбирательства, пределов заявляемых исковых требований» [Фицай 2018, 3: 132].

Представляется, что при обращении граждан в защиту нарушенных экологических прав должна быть проведена тщательная проверка конституционности норм экологического законодательства, а если закон будет признан не соответствующим Основному Закону государства,— пересмотрен в особом порядке. К тому же, полагаем, что любая жалоба, связанная с нарушением требований экологического, природоохранного, санитарного законодательства, по сути своей изначально предполагает посягательство на жизнь, а равно корреспондирует статье 42 Конституции Российской Федерации. Считаем, что право на жизнь неразрывно связано с правом на жизнь в безопасной для здоровья человека среде обитания. Рассматривая ту или иную правовую коллизию, Конституционному Суду Российской Федерации рекомендуется в первую очередь обращать внимание на конституционность норм защиты права на жизнь в контексте качества окружающей среды. При этом целесообразно учитывать интересы всех проживающих на территории населенных пунктов (округов) граждан, независимо от того, какое было обращение — индивидуальное или коллективное. Кроме того, в процес-

се исследования конституционности законодательных положений важно оценивать не только несоответствие норм Конституции Российской Федерации, но и рассматривать права каждого на жизнь в привязке к праву каждого на благоприятную окружающую среду. Отдельным довольно важным вопросом является проблема изменения правовых позиций самим Судом. Интересна точка зрения А.Г. Кузьмина о том, что «правовые позиции высших судов государства, основанные на конституционном правопонимании и направленные на унификацию правоприменения в ситуациях, характеризующихся недостаточной определенностью нормативного регулирования, должны были служить формой трансляции конституционных императивов, их перевода на отраслевой уровень. С этой целью следовало бы чаще использовать практику принятия совместных постановлений» [Кузьмин 2015, 9: 42].

Для обеспечения конституционных экологических прав и прежде всего права на благоприятную окружающую среду, Конституционный Суд Российской Федерации должен оказывать содействие в создании такой системы современного экологического законодательства, которая в состоянии оживить все правовые механизмы защиты права на благоприятную среду обитания и в целом обеспечить комплексное регулирование экологических общественных отношений.

Таким образом, экологические права граждан принадлежат к естественным и неотчуждаемым правам, которые возникают с момента рождения человека и прекращаются с его смертью, они определяют поведение человека в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности. Конституционный Суд Российской Федерации выполняет значимую и ответственную роль в механизме защиты экологических прав, и от результатов его работы зависят судьбы российских граждан. Практика показала, что одного лишь факта включения в текст Конституции России и иных законодательных актов положений о правах и свободах граждан недостаточно. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, по нашему мнению, имеют специфическую юридическую природу, обладают важными качествами, носят судьбоносный характер. В практике работы Конституционного Суда Российской Федерации, особенно в сфере защиты экологических прав и свобод граждан, имеются многие нерешенные проблемы.

В цивилизованном обществе суду принадлежит центральное место во всей правовой системе, так как именно он олицетворяет истинную справедливость. Чем выше роль, авторитет суда и правосудия в целом, чем большей самостоятельностью и независимостью обладает суд во взаимоотношениях с представительными органами и органами управления, тем выше уровень законности и демократии, тем надежнее защищены от возможных посягательств права и свободы граждан. Хочется

верить, что, несмотря на загруженность Конституционного Суда России по рассмотрению жалоб населения о нарушениях их конституционных прав и свобод,— защите экологических интересов будет отведена особая роль по причине их наибольшей значимости, фундаментальности, незыблемости, неотчуждаемости. Конституционный Суд Российской Федерации должен стать более открытым и доступным для обращений граждан и общественных экологических объединений. Надо признать, что судебная практика рассмотрения экологических споров очень скудна, а природоохранное законодательство полно пробелов, фрагментарно. Для успешной реализации государственной экологической политики целесообразно при разработке и принятии органами власти нормативных правовых актов, скрупулезно акцентировать внимание на защите экологических интересов и в обязательном порядке учитывать правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Только посредством слаженной грамотной работы всех ветвей власти удастся превратить все правовые гарантии защиты неотъемлемого права человека на жизнь, на жизнь в здоровой, не обремененной никакими физическими нагрузками и вредными веществами окружающей среде. Здоровая нация — это показатель демократичности государства, основа благосостояния государства, сфера взаимных интересов и взаимной ответственности за судьбу нынешних и будущих поколений.

Литература

Встреча с судьями Конституционного Суда [Электронный ресурс] // [сайт] // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56366> (дата обращения: 20.02.2019).

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) // РГ.— 1993.— 25 дек.; СЗ РФ.— 2009.— № 1.— Ст. 1; 2009.— № 1.— Ст. 2; 2014.— № 6.— Ст. 548; 2014.— № 30.— Ст. 4202.

Кузьмин А.Г. О роли судебно-правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в конституционализации российского права / А.Г. Кузьмин // Российский судья.— 2015.— № 9.— С. 39 — 43.

Легкое сдыхание. От грязного воздуха каждый год умирают 140 тысяч россиян [Электронный ресурс] // URL: <https://versia.ru/ot-gryaznogo-vozduxa-kazhdyy-god-umirayut-140-tysyach-rossiyan> (дата обращения: 16.02.2019).

О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный

конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) [Электронный ресурс] // [сайт]: СПС КонсультантПлюс // СЗ РФ.— 1994.— № 13.— Ст. 1447; 2018.— № 31.— Ст. 4811.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26.05.2016 № 1003-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кузнецова Валентина Николаевича, Муртазина Загита Асхатовича и Олейник Натальи Георгиевны на нарушение их конституционных прав статьями 11 и 12 Федерального закона “Об охране окружающей среды”» Документ опубликован не был // [Электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 05.03.2019).

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2018 № 11-П «По делу о проверке конституционности положения части четвертой статьи 14 Закона Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” в связи с жалобой гражданки В.Н. Фоминой» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс; ВКС РФ.— 2018.— № 4.

Фицай Д.А. Защита экологических прав: некоторые проблемы теории и практики / Д.А. Фицай // Журнал российского права.— 2018.— № 3.— С. 127 — 135.

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ И ПРИНЦИПОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА

Богдановская Вероника Александровна, *доцент Казанского филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук;*

Абдрашитов Элик Евгеньевич, *доцент Института социальных и гуманитарных знаний, доктор исторических наук*

В данной статье авторами рассмотрен расширительный уровень развития конституционных принципов на примере исполнительного производства, демонстрируется ряд системных противоречий

Ключевые слова: исполнительное производство, конституционные принципы.

Исполнение судебных актов является неотъемлемым атрибутом правосудия и финализирует собой процесс защиты нарушенного права. Как указано в пункте 1 статьи 3 Федерального закона «Об исполнительном производстве», законодательство Российской Федерации об исполнительном производстве основано на Конституции Российской Федерации и состоит из данного Федерального закона, Федерального закона «О судебных приставах» и иных федеральных законов, регулирующих условия и порядок принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц. Таким образом, законодатель презюмирует формальное соответствие федерального закона Конституции Российской Федерации. Однако данное соответствие является сугубо формальным; ряд положений Федерального закона «Об исполнительном производстве» непоследовательно раскрывает нормы Конституции Российской Федерации. Мы далеки от мысли, что данность возникла в силу злого умысла законотворца, и полагаем, что указание на изъяны законодательной техники позволит законодателю внести ряд корректив, а правоприменителям — грамотно применять нормы Закона.

Характеризуя законодательные акты, выступавшие юридическим основанием деятельности судебных приставов-исполнителей до февраля 2008 года, следует отметить, что они были далеки от совершенства. В

первую очередь, слабой степенью разработанности была отмечена процессуально-процедурная сторона деятельности судебных приставов-исполнителей. Ведь, по большому счету, исполнительное производство можно свести к системе юридических технологий и процедур. Прежний Федеральный закон «Об исполнительном производстве» не обращал должного внимания на процедурно-процессуальную основу деятельности судебных приставов-исполнителей. Закон характеризовался «недостаточной согласованностью правовых норм, пробелами в правовой регламентации» [Розина 2002: 18]. Новый Закон более совершенен, но не идеален.

Пункт 2 статьи 3 Федерального закона «Об исполнительном производстве» 2007 года устанавливает, что нормы федеральных законов, регулирующие условия и порядок принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, должны соответствовать данному Федеральному закону. Однако в самом Законе не содержится регламентации действий правоприменителя, если ему придется столкнуться с подобными противоречиями, как указано в пункте 5 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации: в случае противоречия указа Президента Российской Федерации или постановления Правительства Российской Федерации данному кодексу или иному закону применяется Гражданский кодекс или соответствующий закон.

Таким образом, вопрос о регулировании коллизий и пробелов в исполнительном производстве законодатель оставил открытым. Это возможно только в двух случаях: либо мы имеем дело с типовой ситуацией, способы разрешения которой неоднократно апробировались на практике, либо имеет место изъясн законодательной техники. Повторимся, вопрос о сущности исполнительного производства законодателем не урегулирован. Следовательно, мы имеем дело с изъясном законодательной техники.

В статье 4 Закона указан исчерпывающий перечень принципов исполнительного производства. На наш взгляд, изложение принципов исполнительного производства юридически обосновано. Законодатель сформулировал требования к процедурам исполнительного производства и закрепил возможность обращения к аналогии права.

Согласно пункту 1 статьи 3 Закона исполнительное производство строится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, регулирующими условия и порядок принудительного исполнения судебных актов, актами других органов и должностных лиц. Также согласно пункту 4 указанной статьи, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве, то применяются правила между-

народного договора. Принципы исполнительного права, бесспорно, соответствуют Конституции Российской Федерации. Так, пункт 3 статьи 4 Закона соответствует пункту 1 статьи 17 Конституции Российской Федерации. Пункт 1 статьи 4 (принцип законности) соответствует нормам, изложенным в статьях 19, 23, 25, 35, 46 и 53 Конституции Российской Федерации.

Изложение принципов построения некой правовой конструкции носит всегда скорее декларационный, нежели прикладной характер. Даже нормы Конституции Российской Федерации, которые имеют прямое действие на территории России, так бы и оставались «пустыми обещаниями», если бы отсутствовал детально разработанный механизм воплощения данных правовых принципов в отраслевом законодательстве.

Однако не все конституционные принципы, а вслед за ними и принципы исполнительного производства получили адекватное раскрытие в тексте Закона.

Принцип соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения сталкивается в ряде случаев с принципом своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения. Из первого принципа вытекает, что общая стоимость имущества, на которое накладывается арест, не должна превышать сумму долга по исполнительному документу, суммы исполнительного сбора и штрафов, если таковые взыскиваются с должника. Таким образом, если с должника взыскивается, к примеру, штраф в размере 1000 руб., который он отказался платить добровольно, судебный пристав-исполнитель может обратиться с взысканием на принадлежащее должнику имущество. Но при этом нельзя наложить арест на автомобиль или на дом должника, если отсутствуют денежные средства в необходимом количестве. Таким образом, складывается проблемная ситуация, суть которой в следующем. Должен ли судебный пристав-исполнитель возвратить исполнительный документ взыскателю на основании пункта 4 статьи 46 Закона: если у должника отсутствует имущество, на которое может быть обращено взыскание, и все принятые судебным приставом-исполнителем допустимые законом меры по отысканию его имущества оказались безрезультатными? Формально имущество, на которое можно обратить взыскание, отсутствует, так как нельзя накладывать взыскание на имущество, стоимость которого во много раз превосходит сумму долга по исполнительному документу. Полагаем, что Закон нуждается во внесении уточнений.

Принцип своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения, с нашей точки зрения, не обладает разработанным механизмом воплощения.

В Федеральном законе «Об исполнительном производстве» от 2 ок-

тября 2007 года была устранена несогласованность правовых оснований исполнительного производства, которая имело место быть в статье 2 Федерального закона «О судебных приставах» и статье 2 утратившего силу Федерального закона «Об исполнительном производстве». Были унифицированы основные позиции двух центральных законов, регулирующих исполнительное производство. Теперь законодательство Российской Федерации об исполнительном производстве опирается на Конституцию Российской Федерации, вышеуказанные федеральные законы, иные законы Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и ратифицированные международные договоры. Единственным изъяном законодательной техники выступает то, что нормативные правовые акты Министерства юстиции, указанные в Федеральном законе «О судебных приставах», правотворцем не были отнесены к источникам исполнительного права и не были зафиксированы в вышеуказанном Законе.

Статья 17 Конституции Российской Федерации устанавливает равенство всех лиц перед законом и судом. С одной стороны, «сторонам исполнительного производства предоставлены одинаковые процессуальные возможности в выборе модели поведения» [Грицай 2002: 36]. С другой стороны, согласно той же Конституции Российской Федерации участникам правоотношений гарантируется использование того языка, который человек лучше понимает (п. 2 ст. 26 Конституции РФ). На сферу исполнительного производства распространяется один из конституционных принципов: принцип национального языка [Грицай 2002: 38].

Данный принцип нашел закрепление в статье 58 Федерального закона «Об исполнительном производстве»: стороны исполнительного производства, равно как и судебный пристав-исполнитель, могут пригласить переводчика. Следовательно, иные лица, участвующие в исполнительном производстве, не получили права пользоваться услугами переводчика.

Переводчик имеет право на вознаграждение за выполненную работу. Выплаченное ему вознаграждение относится к расходам по совершению исполнительных действий (п. 4 ст. 58 Закона). Из этого следует, что право на использование переводчика равно гарантировано для сторон исполнительного производства, но использование данного права взыскателем не связано со значительными финансовыми издержками, в то же время для должника возникает определенное обременение.

Таким образом, получается, что нарушается фундаментальное право каждого человека на доступность процесса правосудия. Общий принцип, которым «руководствуется закон, за исключением частных... за все платит должник» [Гладышев 1998: 105]. Все же полагаем, что ссыл-

ка на то обстоятельство, что исполнительное производство возбуждено по вине должника, соответственно, все расходы должна нести виновная сторона, представляется некорректной, так как не всегда должник является виновным лицом. Возьмем, к примеру, ответственность поручителя перед банком или иной кредитной организацией по обязательствам недобросовестного кредитора или неуплата коммунальных платежей в связи с тем, что человек длительное время не получал заработную плату. Кроме того, «многим нашим гражданам просто нечем отдавать долги, а предприятиям платить налоги» [Ярцун 2001: 19]. В связи с вышеизложенным полагаем, что услуги переводчика должны оплачиваться из федерального бюджета, а не из кармана должника.

Статья 23 Конституции Российской Федерации гарантирует неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Однако новый Федеральный закон «Об исполнительном производстве» вслед за утратившим силу Законом не накладывает обязанности на судебного пристава-исполнителя хранить в тайне сведения, которые стали известны ему в ходе исполнения служебной деятельности. Не возлагает Закон юридической ответственности на судебного пристава-исполнителя за разглашение информации, которая стала ему доступной в связи с осуществлением служебных полномочий. Учитывая тот факт, что судебному приставу-исполнителю становится известен целый ряд сведений, составляющих коммерческую тайну (для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) и личную тайну — для физических лиц, полагаем, что необходимо внести соответствующую поправку в Федеральный закон «О судебных приставах» и дополнить перечень обязанностей, возложенных на судебных приставов-исполнителей в силу статьи 12 указанного Закона, обязанностью не разглашать сведения, которые стали известны судебному приставу-исполнителю в ходе исполнительских действий. Кроме того, необходимо продумать систему мер ответственности, которая будет возлагаться на судебного пристава-исполнителя за нарушение законодательного запрета.

Статья 25 Конституции Российской Федерации устанавливает неприкосновенность жилища. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения. Право на неприкосновенность жилища — одно из фундаментальных прав человека и гражданина, зафиксированных в международно-правовых документах. В статье 12 Всеобщей декларации прав человека 1948 года провозглашено: «Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища» [Международные 2000: 41]. Согласно Закону судебные приставы обладают правом вторжения в чу-

жое жилище. Пункт 6 статьи 64 Закона разрешает с согласия старшего судебного пристава (а в случае исполнения исполнительного документа о вселении взыскателя или выселении должника — без указанного разрешения) входить без согласия должника в жилое помещение, занимаемое должником.

На практике это означает, что должностное лицо службы судебных приставов может входить в чужую квартиру, в том числе и против воли жильцов, взламывая дверь в помещение. Данное правомочие существенно облегчает исполнение должностных обязанностей для судебного пристава, но создает определенные проблемы. Предположим следующую теоретическую ситуацию. Должник проживает в двухкомнатной квартире, находящейся в собственности его матери. Имеет ли право в этой ситуации судебный пристав-исполнитель вторгаться в это жилище, если не имеется согласия собственника? С одной стороны, он обладает данным правомочием. С другой стороны, он своими действиями ущемляет права собственника.

Следующая проблемная ситуация связана с правом судебного пристава-исполнителя устанавливать временные ограничения на выезд должника из Российской Федерации (п. 15 ст. 64 Закона). Пункт 2 статьи 27 Конституции Российской Федерации устанавливает, что каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

Теоретически спорным до сих пор остается вопрос о возможности наложения ареста на имущество должников по исполнительным документам внесудебных органов и возможности применения меры принудительного обращения данного имущества на основании несудебных актов. Проблему породило формальное противостояние пунктов 6, 8 статьи 7 и статьи 45 Федерального закона «Об исполнительном производстве» и пункта 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации. Данная статья Конституции Российской Федерации гарантирует неприкосновенность частной собственности. Помимо того, что охрана частной собственности гарантирована Законом, пункт 3 устанавливает, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Положения данной статьи Конституции находятся в соответствии со статьей 17 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года о том, что каждый человек имеет право владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими, никто не должен быть произвольно лишен своего имущества, а также статьей 1 Протокола № 1 от 20 марта

1952 года к Европейской конвенции о защите прав человека и его основных свобод (в ред. Протокола от 11 мая 1994 г.), согласно которой каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности; никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Отраслевое законодательство также охраняет частную собственность как естественное и неотчуждаемое право, одну из экономических основ конституционного строя. Статья 1 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ предусматривает, что гражданское законодательство основывается на признании неприкосновенности собственности. Право собственности детально регламентируется разделом II «Право собственности и другие вещные права» Гражданского кодекса Российской Федерации. Согласно статье 237 указанного Кодекса:

1. Изъятие имущества путем обращения взыскания на него по обязательствам собственника производится на основании решения суда, если иной порядок обращения взыскания не предусмотрен законом или договором.

2. Право собственности на имущество, на которое обращается взыскание, прекращается у собственника с момента возникновения права собственности на изъятое имущество у лица, к которому переходит это имущество.

Однако на практике имеет место применение процедур, противоречащих конституционным принципам. Так, С. Зинченко, А. Удовиченко и В. Галов с грустью констатируют, что «в системе законодательства сложилась парадоксальная ситуация, когда норма статьи 35 Конституции... получила ограничение в производных законах» [Зинченко 2000: 79].

К подобным внесудебным органам можно отнести административные органы. В случае допущения принудительного обращения имущества должника на основании внесудебных актов складывается ситуация, когда имущество изымается по постановлению органа, с которым у физического или юридического лица сложилась конфликтная ситуация. Следовательно, властный орган в данном случае — лицо заинтересованное. «Наличие такого интереса у стороны и противостоящее этому несоблюдение требований у другой стороны позволяет считать, что стороны находятся в состоянии спора» [Олегов 2001: 32]. Таким образом, фактически получается, что решение спора осуществляет субъект, прямо заинтересованный в определенном исходе. А это, как известно, недопустимо.

Однозначного решения данного противоречия не содержат ни судебная практика, ни теоретические разработки ученых. Существует точка

зрения, согласно которой необходимо внести поправку в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» и исключить из перечня документов, на основании которых возбуждается исполнительное производство, акты внесудебных органов. И вместе с этим ввести «обязательное судебное подтверждение всех актов несудебных органов для целей их последующего принудительного исполнения» [Олегов 2001: 31—36]. Если оставить в силе возможность принудительного отчуждения имущества по решению административных органов, то, по образному выражению В. Кочуры, мы «будем иметь не конституционные гарантии судебной защиты от необоснованных нарушений прав и свобод, а только право обжалования уже совершившихся действий третьих лиц» [Кочура 1996: 81]. Все же полагаем, что квалифицированный ответ может дать только Конституционный Суд Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации в ряде своих решений уже признал недопустимость произвольного ограничения права собственности.

Литература

Гладышев С.И. Исполнительное производство в английском и российском праве: дис. ... канд. юрид. наук / С.И. Гладышев.— М., 2001.— 187 с.

Грицай О.В. Принципы современного исполнительного производства / О.В. Грицай // Арбитражный и гражданский процесс.— 2002.— № 6.— С. 35—43.

Зинченко С. Проблемы изъятия и конфискации имущества собственника / С. Зинченко, А. Удовиченко, В. Галлов // Хозяйство и право.— 2000.— № 1.— С. 76—84.

Международные акты о правах человека.— М., 2000.— С. 41.

Олегов М. Проблемы концепции исполнительного производства / М. Олегов, Е. Стрельцова // Экономика и право.— 2001.— № 8.— С. 31—36.

Розина С. Исполнение судебных решений затрудняется из-за пробелов в законодательстве / С. Розина // Арбитражный и гражданский процесс.— 2002.— № 2.— С. 17—23.

Ярцун С. На государственной службе: старая бюрократия в новой России / С. Ярцун // Экономика и право.— 2001.— № 3.— С. 19.

Кочура В. Изъятие имущества у собственника без решения суда / В. Кочура // Хозяйство и право.— 1996.— № 8.— С. 81.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

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

В статье характеризуется потенциал органов местного самоуправления в части обеспечения социальных прав граждан (на примере столицы Татарстана — муниципального образования г. Казани). Отмечается очевидный дисбаланс между законодательной моделью возможного вклада в решение данной задачи органами местного самоуправления и фактическим состоянием дел. Дается характеристика финансовой составляющей вопроса на основе муниципального бюджета за 2019 год. По результатам исследования автор приходит к выводу о необходимости повышения роли и вклада органов местного самоуправления в обеспечение социальных прав граждан.

Ключевые слова: социальное государство, социальные права граждан, развитие местного самоуправления в Российской Федерации, социальная политика органов местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относится к числу наиболее динамичных сфер правового регулирования. Только в 2018 году (по состоянию на конец ноября) в него вносились изменения 11 раз, а по итогам 2017 года частота вмешательства в данный закон была еще больше — 13 раз. Как показывает практика, с момента принятия на протяжении вот уже 15 лет федеральный законодатель ежегодно вносит поправки в данный закон, а наибольшее их число зафиксировано в 2014 году, когда потребовалось корректировать его положения 17 раз. Обратим внимание, что речь идет не о 17 изменениях в закон, а о принятии 17 федеральных законов о поправках в упомянутый 131-й закон, самих же изменений намного больше. Иными словами, модернизация законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации происходит практически в ежемесячном режиме, что превращает данный закон по сути в настольную книгу федеральных парламентариев. Разумеется, подобные показатели отнюдь не свидетельствуют о стабильности и достаточной сбалансированности правового

регулирования в данной сфере. Такое чрезмерное обилие новаций также не способствует формированию и реализации единой, последовательной и непротиворечивой концепции местного самоуправления в стране, что, естественно, затрудняет функционирование данного уровня публичной власти. Не случайно Президент Российской Федерации В.В. Путин уже обращал внимание законодателей на то обстоятельство, что слишком частое внесение изменений в действующее правовое регулирование несет в себе угрозу снижения его эффективности, а потому по возможности следует избегать подобного положения дел. Так, выступая на встрече с членами Совета законодателей при Федеральном Собрании глава государства отметил следующее: «Хочу обратить ваше внимание на то, что излишняя частота и фрагментарность изменения действующих федеральных законов, тем более кодифицированных правовых актов, безусловно, не идет на пользу делу, прежде всего потому, что это сильно осложняет правоприменение, а значит, создает проблему для граждан, для участников экономической жизни и для самих органов управления» [Путин 2016]. Однако, как мы видим, законодательство о местном самоуправлении все еще подвержено указанной негативной тенденции.

Ситуация усугубляется еще и тем обстоятельством, что местное самоуправление развивается, в сущности, не имея твердой опоры на выверенные фундаментальные базовые нормы и принципы, которые бы служили надежным ориентиром в области правового регулирования и прочной основой в сфере правоприменительной деятельности. Причем это относится в том числе к Конституции Российской Федерации. На данное обстоятельство обратил внимание Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин. В числе недостатков нашей Конституции он назвал в том числе положения, закрепляющие статус органов местного самоуправления. Он, в частности, отметил, что «конструкция статьи 12 Конституции дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации». Развивая эту мысль, Председатель Конституционного Суда России высказался за то, что как отмеченный недостаток, так и другие изъяны конституционных норм могут и должны быть вполне успешно исправлены посредством, как он выразился, «точечных изменений, а заложенный в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям в рамках принятой в мировой конституционной практике доктрины “живой Конституции”» [Зорькин 2018]. Исходя из этого, мы вправе ожидать появления в скором времени новых правовых позиций Конституционного Суда Российской

Федерации относительно существа и деятельности органов местного самоуправления, в том числе в области их взаимоотношений с органами государственной власти. Представляется, что подобные правовые позиции могли бы существенно пролить свет на концептуальные вопросы отечественного местного самоуправления, снять хотя бы часть проблем и тем самым заметно облегчить выполнение компетенционных задач как законодателю, так и правоприменителю.

Каковы же задачи, стоящие перед органами местного самоуправления в сфере обеспечения социальных прав граждан в Российской Федерации? Действующее правовое регулирование, в частности упомянутый 131-й Федеральный закон, определяет полномочия органов местного самоуправления в части обеспечения социальных прав граждан довольно размыто. Только в 4 пунктах из 45, устанавливающих вопросы местного значения применительно к городскому округу, можно достаточно четко определить сферу социальной защиты граждан (п.п. 6, 13, 14 и 33 ст. 16 указанного ФЗ). Правовой анализ норм, закрепляющих вопросы местного значения, позволяет сделать вывод о том, что законодатель ожидает от органов местного самоуправления определенных усилий по обеспечению социальных прав граждан, в частности, по таким направлениям, как: обеспечение проживающих в городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями; организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях; создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории городского округа в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи; оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству). По остальным же вопросам местного значения федеральный законодатель не дает четкого понимания возможных сфер и (или) границ предоставления социальной защиты населению. В этой части имеется очевидный резерв для совершенствования действующего правового регулирования.

Кроме того, даже такое достаточно эпизодическое регулирование социальной защиты населения в вопросах местного значения позволяет заключить, что органы местного самоуправления концептуально должны участвовать в обеспечении социальных прав граждан. Это вполне соответствует их правовой природе как первичных органов публичной власти. Следовательно, конституционный принцип правового государства как одна из основ конституционного строя Российской Федерации распространяется и на муниципальный уровень власти.

Но это правовая концепция. А как обстоят дела в реальности, в конкретных условиях жизни людей и деятельности органов местного самоуправления? Рассмотрим фактическую ситуацию на примере бюджета на 2019 год столицы Татарстана — муниципального образования г. Казани.

Согласно так называемой бюджетной росписи отдельной строки под названием «Расходы на социальную защиту населения» не предусмотрено. Однако есть близкая к ней категория «Расходы на социальную политику». Строго говоря, полагаем, что социальная политика — понятие несколько более широкое, чем социальная защита, но для сравнения и выяснения основных пропорций вклада каждого уровня власти в обеспечение социальной защиты граждан эта категория (социальная политика) тоже вполне показательна. Кстати, чистота терминов здесь особенно важна, поскольку одним из наиболее частотных параметров, применяемых при оценке муниципального бюджета г. Казани, является так называемая «социально-культурная сфера» (обычно она с учетом трансфертов достигает трех четвертей местного бюджета), но этот показатель не может считаться тем, что строго соответствует понятию «социальная защита граждан».

В раздел «социальная политика» казанского городского бюджета входят, в частности, компенсационные выплаты по питанию учащихся общеобразовательных школ, компенсация части родительской платы многодетным семьям за услуги детских дошкольных учреждений, доплата родителям, взявшим на воспитание ребенка в приемную семью, и ряд других социальных пособий. Впрочем, есть и откровенные несуразности в квалификации бюджетных расходов в части обеспечения социальных прав граждан. Так, например, обеспечение льготных категорий жителей Казани услугами бань отнесены почему-то к расходам по ЖКХ. Вероятно, акцент в данном случае делается не на том, что данная услуга по своей правовой природе является льготой, а на том, что при этом расходуется вода как ресурс ЖКХ.

Итак, согласно бюджету муниципального образования г. Казани на 2019 год (утвержден решением Казанской городской Думы от 13 декабря 2018 года № 2-30)¹ общий размер городского бюджета составляет 23,2 млрд рублей. Причем треть этого бюджета (7,5 млрд рублей, или 35%) приходится на субвенции на исполнение государственных полномочий, то есть на средства, передаваемые из государственного бюджета. Из этой суммы на социальную политику будет выделено 1,08 млрд рублей, что в долевым выражении составляет 4,5%. Для сравнения: консолидированный бюджет Республики Татарстан на 2019 год исчисляется в размере 255,3 млрд рублей. На социальную политику будет потрачено

¹ В настоящее время действует в редакции решения Казанской городской Думы от 25 января 2019 года № 2-31.

34,5 млрд рублей, что составляет 13,5%. То есть расходы бюджета Татарстана на социальную политику в долевым выражении превысят аналогичные расходы бюджета Казани в 3 раза. Опять же для сравнения: тот же показатель (социальная политика) в федеральном бюджете на текущий год составляет в таком же долевым выражении 28,5%. Причем в отдельные годы этот показатель федерального бюджета доходил и до трети всех расходов.

Следовательно, по наиболее значимому показателю в сфере социальной защиты населения органы местного самоуправления существенно (а можно сказать, и весьма существенно) отстают от своих государственных «собратьев», а также сильно зависят от финансовой помощи из государственного бюджета. Но даже и это сравнение, чтобы быть корректным, должно дополнительно учитывать ряд следующих факторов. Во-первых, речь идет о Казани — столице мощнейшего субъекта Российской Федерации, которая к тому же официально носит звание третьей столицы России. А сам Татарстан — это регион-донор, поставщик финансовых средств в федеральную казну, передовой регион, неизменно занимающий лидирующие позиции в экономической сфере в масштабе всей страны. Что уж говорить о тех муниципальных образованиях, которые расположены в субъектах Российской Федерации, являющихся реципиентами, получателями финансовой помощи из федерального бюджета и не являющихся экономически самодостаточными. Там ситуация, разумеется, заметно хуже.

Во-вторых, наряду с этим даже в Казани городской бюджет отягощен огромным долгом, который составляет 29,8 млрд рублей, то есть превышает годовой размер казанского бюджета. Этот долг тянется еще с периода празднования 1000-летия Казани (т.е. с 2005 года, в размере без малого 5 млрд рублей) и проведения Универсиады в 2013 году (тут порядка 25 млрд рублей). Для выплаты такого долга городу понадобится довольно длительный срок (если, конечно, не будут приняты экстраординарные меры), а до этого времени говорить о существенном увеличении расходов на социальную политику весьма проблематично. Только обслуживание государственного и муниципального долга (т.е. выплата процентов по нему) обходится городской казне в 568 млн рублей, что составляет половину расходов г. Казани на социальную политику.

В-третьих, нельзя не учитывать огромного дисбаланса в распределении налоговых доходов с территории г. Казани по уровням бюджетов, обусловленного Налоговым кодексом Российской Федерации. В частности, из всех собираемых налогов в г. Казани городскому бюджету остается только порядка 7,5%, а остальные 92,5% налогов уходят в государственный бюджет: около 51% в бюджет Республики Татарстан и примерно 41% — в бюджет Российской Федерации. Существование такой разительной диспропорции

отражает современную государственную политику в области бюджета и финансов. У государства наверняка есть основания для сохранения подобной конфигурации налоговой системы и нынешнего характера межбюджетных отношений. В частности, в уже упомянутой статье В.Д. Зорькина имеется указание на неправовой и несправедливый характер экономических санкций, применяемых так называемыми западными странами в отношении Российской Федерации. Вместе с тем это не отменяет того факта, что при сохранении подобной ситуации трудно будет рассчитывать на достижение финансовой состоятельности и экономической самодостаточности местного самоуправления в Российской Федерации.

В заключение подведем некоторые итоги. Местное самоуправление является важным — самым массовым и первичным — уровнем публичной власти в Российской Федерации. Оно изначально рассматривалось (по крайней мере в идеале, концептуально, с точки зрения конституционного регулирования) в качестве необходимого и соразмерного инструмента властного управления в относительно самостоятельной сфере для решения вопросов местного значения. Для обеспечения его самостоятельности Конституция Российской Федерации, в частности, закрепила принцип отделения местного самоуправления от системы органов государственной власти. Вместе с тем на протяжении вот уже 25 лет действия нынешней Конституции Российской Федерации местное самоуправление так и не достигло провозглашаемой самостоятельности и самодостаточности. Более того, кратко- и среднесрочный прогнозы развития местного самоуправления по указанному пути едва ли могут быть оптимистичными. В числе прочего это означает, что вклад органов местного самоуправления в обеспечение социальных прав граждан, несмотря на существующие социальные ожидания и имеющийся большой запрос в российском обществе, все еще будет достаточно скромным. Ясно также и то, что позитивное изменение данной ситуации должно быть связано отнюдь не только с деятельностью муниципалитетов, а потребует скоординированных усилий со стороны обоих уровней государственной власти, всех заинтересованных государственных органов, в том числе в таких отраслях, как конституционное, налоговое, финансовое право и право социального обеспечения.

Литература

Владимир Путин выступил против излишне частого изменения действующих законов // Коммерсантъ.— 2016.— 29 апр. [Электронный ресурс] // URL:<https://www.kommersant.ru/amp/2978078> (дата обращения 15.03.2019).

Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции / В.Д. Зорькин // РГ.— 2018.— 9 окт.

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

В данной статье рассматриваются шаги укрепления конституционных прав граждан на социальное обеспечение в свете нового пенсионного законодательства.

Ключевые слова: защита конституционных прав, досрочная страховая пенсия, материнство, сельскохозяйственный стаж.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому гражданину право на обязательное социальное обеспечение. Данное положение находит свое отражение в том, что получение пенсий в жизни человека обеспечивается государством при достижении пенсионного возраста, наступлении инвалидности, потере кормильца, выслуге лет. И поэтому от условий возникновения права на пенсию, гарантий ее реализации, уровня зависят достойное восприятие гражданином себя как личности в период нахождения его на пенсии и реализация права на жизнь. Гарантии социальной защиты и свобод человека, установленные в статьях Конституции Российской Федерации, определяют стремление этого документа к созданию равных возможностей для членов всего общества, что является необходимой составляющей демократического правового социального государства, выступающего гарантом и защитником интересов прав и свобод человека и гражданина как общечеловеческих ценностей.

Поэтому эффективное и прогрессивное проведение социальных реформ должно быть направлено, прежде всего, на улучшение качества жизни населения.

Однако создание в Российской Федерации пенсионной системы, адекватной современному экономическому развитию и соответствующей международным стандартам, позволяющей увеличивать пенсии и улучшать качество жизни пенсионеров на базе старого законодательства, — очень сложный процесс.

В обращении от 29 августа 2018 года Президентом Российской Феде-

рации В.В. Путиным были предложены положительные изменения, решающие проблему финансовой устойчивости системы обязательного пенсионного страхования и несущие новые дополнения в действующие нормативные акты, закрепляющие конституционные права граждан в нашей стране. Эти изменения нашли свое отражение в Федеральном законе от 3 октября 2018 года № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий», вступившем в силу с 1 января 2019 года и в полной мере соответствующем Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 года № 2524-р, который вносит изменения в основные нормативные акты, регулирующие действующее пенсионное законодательство. Ядро данного законоположения составляет Конституция Российской Федерации, во исполнение которой принят целый комплекс изменений в подзаконные нормативные акты.

В том числе статьей 7 Федерального закона № 350-ФЗ внесены существенные изменения в основной Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», которые предусматривают новые основания возникновения и порядок реализации прав граждан, в том числе и на досрочное получение страховой пенсии по старости. Появились дополнительные основания для досрочного выхода на пенсию определенных категорий граждан, которые должны быть особо защищены конституционно ввиду условий их жизни и деятельности.

Как известно, уменьшение пенсионного возраста допускается в установленных законом случаях, но в каждом случае такое уменьшение объясняется влиянием на гражданина определенных факторов, которые приводят к повышению нуждемости его в мерах социальной защиты.

Исходя из смысла статьи 19 и статьи 55 Конституции Российской Федерации, основываясь на принципе справедливости и равенства всех перед законом, можно сделать следующие выводы. В пенсионном законодательстве могут устанавливаться особые льготные правовые режимы для определенной категории лиц. Целью таких норм будут обеспечение прав, свобод и законных интересов человека, гарантирование равенства всех перед законом. В случае, если установление единого режима будет для всех граждан без исключения, то этот факт неизбежно поставит многих в неблагоприятные и несправедливые условия, потому как существует социальное, психоэмоциональное и биологическое неравенство между людьми в силу определенных факторов, оказывающих влияние на человека: возраст, условия проживания и работы, социальное положение, состояние здоровья, пол, субъект-объектное положение в правоотношениях и пр. Только установление дополнительных прав

и гарантий более слабым категориям лиц может гарантировать равенство.

Одним из важнейших шагов в реализации нового пенсионного законодательства в части дополнительной государственной поддержки граждан стало назначение страховой пенсии по старости раньше на 24 месяца при страховом стаже продолжительностью не менее 42 года для мужчин и 37 лет для женщин, но во всех случаях не ранее достижения возраста 60 лет мужчинами и 55 лет женщинами. Это утверждено новой частью 1.2 статьи 8 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях». При подсчете данного стажа учитываются периоды работы или иной деятельности, за которые уплачивались страховые взносы в Пенсионный фонд, а также периоды временной нетрудоспособности, за которые уплачивались пособия по обязательному социальному страхованию.

Следовательно, появилось нововведение, которое будет направлено на реализацию прав на назначение страховой пенсии ранее достижения гражданином нормативного пенсионного возраста ввиду его длительной трудовой деятельности и значительного перевыполнения требований к страховому стажу, которые необходимы для назначения страховой пенсии по старости на общих основаниях.

Фактически Федеральным законом № 350-ФЗ в отечественное пенсионное право введен дополнительный субъектный признак для дифференциации условий и норм пенсионного обеспечения, что обуславливается необходимостью оптимального учета интересов тех граждан, которые легально работали на протяжении всей своей жизни и тем самым вносили существенный вклад в солидарную пенсионную систему, а также принимая во внимание, что в связи с такой непрерывной и напряженной деятельностью они могли раньше утратить трудоспособность.

Таким образом, молодым людям 18—21 года, желающим впоследствии раньше уйти на пенсию, самое время начинать свою трудовую деятельность.

Еще одно из важных изменений коснулось досрочной страховой пенсии по старости многодетным женщинам: с 56 лет смогут выйти на досрочную пенсию женщины, родившие 4 детей и воспитавшие их до достижения 8 лет; с 57 лет — родившие 3 детей и воспитавшие их до достижения 8 лет. В обоих случаях потребуется страховой стаж не менее 15 лет, что оговорено в новой части 1 пунктов 1.1 и 1.2 статьи 32 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях». Однако при определении вышеуказанного права в расчет не берутся дети, в отношении которых женщина была лишена родительских прав.

Основой законодательства, регулирующего отношения государ-

ственной поддержки семей, имеющих детей, является Конституция Российской Федерации, где положения статьи 7 и статьи 38 основываются на принципах правового регулирования российской законодательной системы и посвящены вопросу права в сфере материнства, детства и защиты семьи.

Ценность материнства поднимается в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537, и в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 1351.

В практическом плане указанная ценность частично реализовалась путем принятия правовых актов, направленных на поддержку семьи ранее. К таковым можно отнести Семейный кодекс Российской Федерации, пункт 1 статьи 1 которого, фактически повторяя нормы Конституции Российской Федерации, закрепляет один из принципов российского семейного права — принцип нахождения семьи, материнства, отцовства и детства под особой защитой государства, Трудовой Кодекс Российской Федерации, гарантирующий обеспечение защиты прав и здоровья матери, как субъекта трудовых отношений, Федеральный закон № 256-ФЗ от 29 декабря 2006 года «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и ряд других нормативных актов.

Заглядывая в пенсионное законодательство прошлых лет, можно прийти к выводу, что право на досрочное назначение пенсий многодетным матерям является традиционным для российского пенсионного законодательства. Так, статьей 11 Закона Российской Федерации от 20 ноября 1990 года № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации» были установлены льготные основания, определяющие право на пенсию, порядок установления досрочных пенсий женщинам, родившим пять и более детей и воспитавшим их до восьми лет, а также матерям инвалидов с детства, воспитавшим их до этого возраста, по достижении женщиной 50 лет и при общем трудовом стаже не менее 15 лет.

В Федеральном законе от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» также предусматривалось сохранение права на досрочное назначение трудовой пенсии женщинам в связи с их социальным положением, исполнением семейных обязанностей и проживанием и работой в районах Крайнего Севера и приравненным к ним местностях.

Однако беспрецедентным является тот факт, что впервые за исто-

рию российского пенсионного законодательства предусмотрено условие уменьшения количества детей до трех для определения права на досрочное назначение пенсии многодетным матерям, что особо актуально для укрепления института семьи в современной России.

Таким образом, анализируя внутригосударственную систему законодательства, можно отметить, что она основана на конституционном принципе приоритетной защиты семьи, материнства и детства, подтвержденном рядом старых и новых законодательных актов федерального уровня.

Одним из следующих важнейших шагов в укреплении конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение в свете новых норм пенсионного права является так называемый «сельскохозяйственный стаж».

Это нововведение является рычагом улучшения социального благосостояния лиц, проработавших не менее 30 календарных лет в сельском хозяйстве, не осуществляющих 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», где им 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 на весь период их проживания в сельской местности.

Хотелось бы отметить, что при выезде граждан на новое место жительства за пределы сельской местности повышение фиксированной выплаты не устанавливается. Более того, законодатель установил списки соответствующих работ, производств, профессий, должностей, специальностей, в соответствии с которыми устанавливаются вышеуказанная выплата и правила исчисления периодов соответствующей работы.

Действительно, одним из больших и в то же время социально незащищенных слоев российского общества являются те, которые затрагивают граждан, отдавших всю свою сознательную жизнь на развитие сельского хозяйства в нашей стране. Конечно же, этот вид деятельности является обширным, связанным с тяжелым физическим трудом. Сельское хозяйство — это основа жизнедеятельности всего государства и вполне объяснимо, что к данной категории граждан должен быть особый правовой подход, который бы укрепил уважение к их самоотверженному труду в течение длительного времени.

Следует признать, что даже несмотря на то, что глобальный финансово-экономический кризис обострил социальные проблемы, государством сделано немало в сфере социальной политики в свете новых норм

пенсионного права: повышены пенсии, установились гарантии гражданам, имеющим длительный стаж, открыт доступ к материнскому капиталу, укрепились защита материнства путем сокращения количества детей до трех, достаточного для возникновения права на назначение досрочной пенсии многодетным женщинам, наконец-то обратили внимание на сельчан.

Как видим, от совершенства закона и точности его исполнения всеми сторонами пенсионных взаимоотношений в конечном итоге зависит соблюдение конституционных прав граждан на пенсию.

Устойчивая законодательная политика в сфере пенсионного обеспечения необходима для того, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет исполнено.

Такой подход не противоречит одному из базовых принципов современного пенсионного права России — принципу обеспечения надлежащих и удобных условий для осуществления и защиты гражданами права на пенсионное обеспечение. Данный принцип необходим для того, чтобы граждане реализовывали свое конституционное право на пенсионное обеспечение в полном объеме, а правила пенсионного процесса ориентировались на интересы заявителей. Порядок реализации права на пенсионное обеспечение должен быть таким, чтобы правомочные лица не встречали административных преград при обращении за ним.

В этой связи на органы Пенсионного фонда возложена ответственность за недопущение нарушения прав граждан (будущих пенсионеров) на пенсионное обеспечение. Поэтому необходимо добиться достойного уровня взаимодействия всех участников пенсионных правоотношений путем создания устойчивой правовой системы. Следовательно, соблюдение и защита конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение определяют основной смысл и содержание деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации и его территориальных органов.

Именно такой ориентир является приоритетным и актуальным в работе территориальных органов Пенсионного фонда Российской Федерации, который сможет реализоваться только компетентной деятельностью ведомства путем выполнения поставленных задач при строгом соблюдении законности.

Литература

Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по

вопросам назначения и выплаты пенсий» // Официальный интернет-портал правовой информации // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.12.2018). // РГ.— 2018.— 5 окт.— № 223 // СЗ РФ.— 2018.— 8 окт.— № 41.— Ст. 6190.

Ралько О.В. Правовое государство: переход от абстрактных понятий к конкретным характеристикам / О.В. Ралько // Государственная власть и местное самоуправление.— 2010.— № 5.— С. 3—8 .

Чирков С.А. О досрочном назначении страховой пенсии по старости лицам, имеющим длительный страховой стаж / С.А. Чирков // СПС КонсультантПлюс.— 2018.

ПРИНЦИП «RES JUDICATA» В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ: ДЕФЕКТЫ ПРАВОВОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ¹

Велиева Джамиля Сейфаддиновна, *заведующий кафедрой Поволжского института управления имени П.А. Столыпина РАНХиГС, доктор юридических наук;*

Пресняков Михаил Вячеславович, *профессор Поволжского института управления имени П.А. Столыпина РАНХиГС, доктор юридических наук*

В статье анализируется система конституционного правосудия Российской Федерации с позиции возможности содержательного пересмотра Конституционным Судом Российской Федерации решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Авторами отмечается, что на сегодняшний день возможность такого пересмотра законодательно не закреплена. Однако Конституционный Суд Российской Федерации фактически использует такую возможность путем проверки региональных нормативных актов на соответствие федеральной Конституции после принятия решения конституционным (уставным) судом субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова: правовая определенность, юридическая сила решений конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, пересмотр решения органа конституционной юстиции.

В последние годы принцип правовой определенности является предметом оживленных научных дискуссий на страницах юридической литературы. Следует отметить, что обсуждение данного вопроса ведется по большей части в контексте соответствия данному принципу процедур надзорного производства в гражданском и уголовном процессах Российской Федерации².

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 19-011-00418 А.

² См, напр., научную дискуссию, развернувшуюся между А.Р. Султановым и С.В. Потапенко. *Потапенко С.В.* Судебное нормотворчество и единство судебной практики / С.В. Потапенко // *ЭЖ-Юрист*.— 2005.— № 50; *Султанов А.Р.* Правовая определен-

Этот аспект правовой определенности во многом связан с интеграцией России в европейское правовое пространство, что обуславливает необходимость учитывать и европейские стандарты правосудия. В частности, довольно жесткую позицию Европейский Суд по правам человека занимает в отношении надзорного производства в России. Реформа надзорного производства, как следует из Промежуточной Резолюции ResDH (2006)¹, принятой Комитетом министров 8 февраля 2006 года на 955-м заседании заместителей министров, сняла далеко не все проблемы в этой сфере.

Иными словами, речь здесь идет о выражении более общего принципа правовой определенности в известном еще со времен римского права операциональном и утилитарном императиве *res judicata* (разрешенное дело), который означает, что окончательное решение полномочного суда, которое вступило в силу, является обязательным для сторон спора и не может быть пересмотрено. Так, в названной выше Резолюции, помимо прочего, отмечалось, что «существующая процедура ... допускает возможность нарушения правомерного доверия сторон по отношению к окончательным и обязательным судебным решениям».

А.О. Манташян в этой связи отмечает, что «правовая определенность — это такое начало гражданского процесса, в соответствии с которым не допускается пересмотр вступивших в законную силу решений суда без наличия на то необходимых оснований» [Манташян 2011: 18—20]. Необходимо отметить, что подобное понимание правовой определенности весьма характерно для ученых-процессуалистов и обусловлено динамикой фактологического материала — рядом громких дел, рассмотренных Европейским Судом по правам человека, а также Конституционным Судом Российской Федерации.

Так, по ряду дел Конституционный Суд высказал правовую позицию, согласно которой правовая определенность предполагает определенность и неизменность вынесенного по делу окончательного решения судебного органа, которым разрешены права и обязанности участников соответствующих правоотношений. В постановлениях от 11 мая 2005 года № 5-П и от 5 февраля 2007 года № 2-П Суд отметил, что исключительная по своему существу возможность преодоления вступивших в законную силу окончательных судебных актов предполагает установление таких особых процедурных условий их пересмотра, которые

ность и судебное нормотворчество / А.Р. Султанов // ЭЖ-Юрист.— 2006.— № 3; *Потапенко С.В.* Заметки по поводу несостоявшейся дискуссии о единстве судебной практики и правовой определенности / С.В. Потапенко // Российская юстиция.— 2006.— № 6; *Султанов А.Р.* Правовая определенность в надзорном производстве ГПК РФ и практика Конституционного Суда РФ / А.Р. Султанов // Право и политика.— 2007.— № 5.

отвечали бы прежде всего требованиям правовой определенности, обеспечиваемой признанием законной силы судебных решений, их неопровержимости [Постановления 2005: Ст. 2194; 2007: Ст. 932].

В этой связи интересным представляется проанализировать реализацию данного принципа непосредственно в системе конституционного правосудия. На федеральном уровне принцип *res judicata* нашел выражение в положениях Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», где он имеет абсолютный характер. В частности, согласно статье 79 названного закона решение Конституционного Суда Российской Федерации является окончательным и не подлежит обжалованию. Оно вступает в силу немедленно после его провозглашения (кроме дел без проведения слушаний), действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами и является обязательным для любого субъекта. Более того, даже сам Конституционный Суд не может отменить или изменить однажды принятое решение.

Столь же абсолютным образом закрепляется и юридическая сила решений конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации. Так, например, согласно конституционному закону Республики Ингушетия от 28 декабря 2001 года № 10-РКЗ «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» вступившие в законную силу решения Конституционного Суда Республики Ингушетия являются обязательными для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Республики Ингушетия. При этом данные решения не могут быть пересмотрены иным судом.

В соответствии со статьей 77 Закона Свердловской области от 6 мая 1997 года № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области» решение Уставного Суда обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом. Такое решение действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила постановления Уставного Суда не может быть преодолена повторным принятием правового акта аналогичного содержания.

Очевидно, что подобное нормативное регулирование исключает возможность пересмотра решений уставных и конституционных судов кем бы то ни было, а выражение «не может быть пересмотрено иным судом», по всей видимости, подразумевает и Конституционный Суд Российской Федерации. Вместе с тем, известная склонность Конституционного Суда Российской Федерации к расширительному толкованию

собственных полномочий не осталась в стороне и при решении данного вопроса [Пашин 1993: 29].

Первая попытка содержательного пересмотра решения органа региональной конституционной юстиции была предпринята Судом в Постановлении от 2 декабря 2013 года № 26-П по так называемому «челябинскому делу» [Постановление 2013: Ст. 6669].

Уставным судом Челябинской области в 2013 году было рассмотрено дело о проверке на соответствие Уставу Челябинской области положений регионального закона «О транспортном налоге» по жалобе гражданки Н.П. Андреевой. В данном субъекте Российской Федерации предусмотрены льготы по транспортному налогу для пенсионеров, которые уплачивают данный налог в виде символической суммы — один рубль за одну лошадиную силу автомобиля.

Однако Законом Челябинской области от 30 сентября 2008 года № 312-ЗО «О внесении изменений в статьи 2 и 4 Закона Челябинской области “О транспортном налоге”» данная льгота была сохранена только для тех пенсионеров, чьи легковые автомобили имеют мощность двигателя до 150 лошадиных сил.

Рассматривая данное дело, Уставный суд Челябинской области пришел к выводу, что подобное изменение регионального законодательства представляет собой отказ области от взятых ею на себя социальных обязательств. На этом основании он признал оспариваемый закон не соответствующим Уставу Челябинской области.

Однако Законодательное Собрание Челябинской области не согласилось с этим решением и обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции России пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» (уже фактически «отмененного» Уставным судом).

Конституционный Суд Российской Федерации не нашел противоречия регионального акта Конституции Российской Федерации, указав, что изменение правового регулирования отношений по льготному налогообложению не может расцениваться и как снижающее конституционно обусловленный уровень социальной защиты пенсионеров и нарушающее их имущественные права.

Разумеется, де-юре Конституционный Суд Российской Федерации не пересматривал решение челябинского Уставного суда, т.е. не рассматривал вопрос о соотношении спорного закона и Устава Челябинской области, а проверял указанный закон на соответствие Конституции Российской Федерации. Однако помимо общего вывода о том, что данный областной закон не противоречит Конституции Российской Федерации, он объявил его действующим и подлежащим применению судами, другими органами и должностными лицами. Между тем, как представ-

ляется, последнее утверждение никак не вытекает из смысла спорных правоотношений: нормативный правовой акт может не противоречить федеральной Конституции, но не соответствовать уставу субъекта Российской Федерации, если он, например, предусматривает более широкие социальные гарантии гражданам.

На это, в частности, обратил внимание в своем особом мнении судья Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиев: «...Региональные органы конституционного контроля могут принимать решения, полнее обеспечивающие права человека на том или ином этапе социально-экономического развития региона, чем это мог бы сделать федеральный Конституционный Суд, будучи ограниченным тем масштабом контроля, который заложен в федеральной Конституции» [Особое мнение 2013: Ст. 6669]. Иными словами, региональный закон может не противоречить федеральной Конституции, но не соответствовать конституции или уставу субъекта Российской Федерации. И в этом случае такой закон должен утрачивать свою юридическую силу на основании решения конституционного (уставного) суда.

Следует отметить, что речь может идти не только о закрепленных в конституции и уставе правах (они, как правило, совпадают по объему с правами, гарантированными Основным законом), а о каких-либо специфических именно для данного субъекта демократических процедурах, способах организации региональной власти и т.п. И в этом случае оценка нормативного правового акта с позиции федеральной Конституции и исходя из положений устава и конституции республики может отличаться кардинально.

Как представляется, такая ситуация имела место в принятом относительно недавно Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2018 года № 44-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия “Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой” и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия».

Предметом спора явилось принятие Закона Республики Ингушетия от 4 октября 2018 года № 42-РЗ «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой». Конституционный Суд Республики Ингушетия признал данный Закон не соответствующим Конституции Республики, поскольку исходя из взаимосвязанных положений региональной Конституции и Закона Республики Ингушетия «О референдуме Республики Ингушетия» от 31 марта 1997 года № 3-РКЗ вопрос об изменении границ республики в

обязательном порядке должен выноситься на референдум. Между тем в данном конкретном случае референдум не проводился.

Глава Республики Ингушетия с таким решением Конституционного Суда республики не согласился и обратился в Конституционный Суд уже Российской Федерации с просьбой подтвердить соответствие Конституции Российской Федерации как Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой», так и утвержденного им Соглашения.

В результате Конституционный Суд Российской Федерации не нашел противоречий данных нормативных правовых актов Основному Закону Российской Федерации, как и в «челябинском деле» сделав вывод, что указанные акты обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Интересно, что Глава Конституционного Суда Ингушетии А.К. Гагиев направил письмо заместителю Председателя Конституционного Суда Российской Федерации С.П. Маврину, в котором отметил, что обращение Главы Республики Ингушетия в Конституционный Суд Российской Федерации по сути представляет собой «завуалированную форму обжалования постановления Конституционного Суда Республики Ингушетия от 30 октября 2018 года».

Несмотря на в целом критическое отношение к приведенным выше решениям Конституционного Суда Российской Федерации с формально-юридической точки зрения, мы совсем не отвергаем идею возможного пересмотра решений конституционных и уставных судов на федеральном уровне. Более того, это вполне будет отвечать идее построения системы конституционного правосудия на всех уровнях организации государственной власти. Однако содержательный пересмотр решения органа конституционной юстиции по существу не должен подменяться разрешением вопроса о соответствии Конституции Российской Федерации, что и имело место в двух приведенных выше случаях.

В этом смысле заслуживает внимания и вопрос о месте Конституционного Суда Российской Федерации в системе органов государственной власти. Часто Конституционный Суд Российской Федерации, который некоторым образом «стоит особняком» в судебной системе Российской Федерации, в специальной литературе часто идентифицируют в качестве еще одной (помимо традиционной триады законодательной, исполнительной и судебной власти) самостоятельной ветви власти. Так,

например, Ю. Шульженко считает неверным отнесение Конституционного Суда Российской Федерации к судебной власти, полагая, что он возглавляет особую ветвь власти — контрольную.

Н.В. Витрук, отмечая, что Конституционный Суд «стоит в одном ряду» с высшими органами власти — президентом, парламентом и правительством, указывал, что он «может рассматриваться самостоятельно, отдельно от судебной системы как один из высших органов государственной власти наряду с другими высшими органами государственной власти». Правда, Николай Васильевич не исключал его из системы судебной власти, полагая его природу двойственной, основанной на синтезе функций конституционного контроля и осуществления правосудия.

Сходным образом Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян, отмечая безусловную специфику Конституционного Суда Российской Федерации в рамках судебной системы, тем не менее указывают: «...можно со всей определенностью утверждать, что в российском конституционном правопорядке Конституционный Суд Российской Федерации — это орган государственной власти, безусловно, относящийся к судебной ветви власти, ее непосредственный носитель» [Бондарь 2017: 35—39].

Во всех этих позициях главным критерием отнесения Конституционного Суда к судебной ветви власти является его функция по осуществлению правосудия, судебной защиты и восстановления нарушенных прав и свобод. С этим следует согласиться, однако, нельзя не отметить некоторое «обособленное» положение Конституционного Суда в самой системе органов, осуществляющих судебную власть.

Если какие-либо элементы образуют систему, то, по крайней мере, предполагается какое-то взаимодействие между ними. Конституционный же Суд формально относится к высшим судебным органам Российской Федерации, но фактически не оказывает никакого управляющего воздействия на иные элементы этой системы, в отличие от Верховного Суда, непосредственно регулирующего ее функционирование.

Логичным было бы выделение наряду с существующей системой судебных органов, рассматривающих уголовные, гражданские и административные дела и возглавляемых Верховным Судом Российской Федерации, системы органов конституционного правосудия под эгидой Конституционного Суда Российской Федерации. Однако, на сегодняшний день такая система объективно отсутствует: есть лишь отдельные органы, которые осуществляют функции конституционной юстиции на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

Литература

Бондарь Н.С. Конституционный Суд — «больше, чем суд»: его место и роль в судебной системе России / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян // Судья.— 2017.— № 12.

Манташян А.О. Принцип определенности в современном гражданском процессе / А.О. Манташян // Мировой судья.— 2011.— № 5.

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева по Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2013 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области» // СЗ РФ.— 2013.— № 50.— Ст. 6669.

Пашин С.А. Портрет Конституционного Суда / С.А. Пашин // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение.— 1993.— № 2 (3).

Постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 2005 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Курганского областного суда, жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, производственно-технического кооператива “Содействие”, общества с ограниченной ответственностью “Карелия” и ряда граждан» // СЗ РФ.— 2005.— № 22.— Ст. 2194.

Постановление Конституционного Суда РФ от 2 декабря 2013 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области “О транспортном налоге” в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области» // СЗ РФ.— 2013.— № 50.— Ст. 6669.

Постановление Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 г. № 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 в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ “Нижекамскнефтехим” и “Хакасэнерго”, а также жалобами ряда граждан» // СЗ РФ.— 2007.— № 7.— Ст. 932.

Потапенко С.В. Заметки по поводу несостоявшейся дискуссии о единстве судебной практики и правовой определенности / С.В. Потапенко // Российская юстиция.— 2006.— № 6.

Потапенко С.В. Судебное нормотворчество и единство судебной практики / С.В. Потапенко // ЭЖ-Юрист.— 2005.— № 50.

Султанов А.Р. Правовая определенность в надзорном производстве

ГПК РФ и практика Конституционного Суда РФ / А.Р. Султанов // Право и политика.— 2007.— № 5.

Султанов А.Р. Правовая определенность и судебное нормотворчество / А.Р. Султанов // ЭЖ-Юрист.— 2006.— № 3.

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МЕХАНИЗМА ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Гавдинов Алан Сергеевич, *заместитель руководителя Аппарата Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания;*

Бузарова Нина Хасановна, *начальник государственного-правового отдела Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания*

В статье рассматриваются специфические признаки решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Анализируется законодательство субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах. Обозначается особая важность механизма эффективного исполнения решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Предлагаются конкретные меры по совершенствованию федерального и регионального законодательства, позволяющие повысить эффективность исполнения решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды, механизм исполнения решений, законодательство, правовой акт.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации представляют собой судебные органы конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющие судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Их деятельность направлена на защиту конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, верховенства и непосредственного действия основных законов субъектов Российской Федерации, принципа разделения властей, упрочения законности в правотворчестве и применении права. Указанные цели осуществления конституционного правосудия достигаются путем вынесения решений конституционными (уставными) судами.

Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации как органов государственной власти, осуществляющих конституционный контроль посредством конституционного судопроизвод-

ства, представляют собой юридически оформленные выводы судов по материальным, процессуальным или организационным вопросам, рассматриваемым судами в процессе их деятельности с соблюдением особых процедур, определенных законом.

Анализ региональных законов о конституционных (уставных) судах позволяет выявить ряд специфических признаков принимаемых ими решений. В частности, они выносятся именем соответствующего субъекта Российской Федерации, действуют на его территории, имеют общеобязательный характер и могут быть преодолены только путем принятия новой конституции (устава) субъекта Российской Федерации или внесения изменений и дополнений в действующую. Они окончательны и не подлежат обжалованию, вступают в силу немедленно после их провозглашения.

Решения конституционных (уставных) судов действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами, юридическая сила которых не может быть преодолена повторным принятием этого же акта.

Нормативные правовые акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Признание нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления либо отдельных его положений не соответствующим конституции (уставу) является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных правовых актов, основанных на акте, признанном неконституционным, либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были предметом обращения. Положения этих нормативных актов не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами. Решения судов и иных органов, основанные на актах или их отдельных положениях, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных законом случаях.

Позиция конституционного (уставного) суда относительно того, соответствует ли конституции (уставу) субъекта Российской Федерации смысл закона, иного нормативного акта или их отдельных положений, придаваемый им правоприменительной практикой, выраженная в решении суда, подлежит учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего решения конституционного (уставного) суда.

В случае если решением конституционного (уставного) суда нормативный правовой акт признан не соответствующим конституции (уставу) субъекта Российской Федерации полностью или частично либо из решения вытекает необходимость устранения пробелов в правовом регулировании, государственный орган, орган местного самоуправления

или должностное лицо, принявшие этот нормативный правовой акт, рассматривают вопрос:

— о принятии нового нормативного правового акта, который должен, в частности, содержать положения об отмене нормативного правового акта, признанного не соответствующим конституции (уставу) полностью;

— о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в нормативный правовой акт, признанный неконституционным в отдельной его части. До принятия нового нормативного правового акта непосредственно применяется конституция (устав) субъекта Российской Федерации (Республика Северная Осетия—Алания, Республика Башкортостан, Кабардино-Балкарская Республика).

Кроме того, к признакам особой юридической силы решений конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, можно отнести необходимость провозглашения решения и обязанность его опубликования; необходимость немедленного исполнения после опубликования либо вручения его официального текста, если иные сроки специально в нем не оговорены; закрепление механизма разъяснения решения; пересмотр решения.

Одним из существенных элементов статуса решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации является механизм обеспечения их исполнения. Исполнение решений региональных органов конституционного правосудия влияет на их ценность и действенность. Правовое регулирование механизма реализации решений конституционных (уставных) судов имеет разнообразный характер в каждом субъекте Российской Федерации.

В связи с этим в постановлении IX Всероссийского съезда судей от 8 декабря 2016 года «Об основных итогах функционирования судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития на современном этапе» правильно указывалось, что при изменении процессуального законодательства необходимо выработать конструктивные подходы к совершенствованию системы исполнения судебных актов. А в постановлении Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 1406 «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России на 2013—2020 годы”» отмечалось, что в настоящее время существуют проблемы, связанные с качеством правосудия и неэффективным исполнением судебных актов, в связи с чем требуется скорейшее внедрение системы их принудительного исполнения.

Проблема исполнения судебных решений стоит остро и перед конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. Специалистами правильно отмечается, что одним из факторов возник-

новения проблем, связанных с исполнением решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, является именно отсутствие в подавляющем большинстве субъектов даже законодательной модели органа конституционного контроля. Отсюда неопределенность с образованием в перспективе данного органа, что не позволяет законодательно выработать какой-либо конкретный механизм ответственности за неисполнение решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и определить процедуры, регулирующие процесс приведения решений в жизнь [Гусейнова, Пирбудагова 2007, 9: 12.].

Для успешного функционирования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации необходимо совершенствование федерального и регионального законодательства, регулирующего не только вопросы организации этих органов, но и исполнение принимаемых ими решений, которые являются обязательными согласно части 1 статьи 5 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». В соответствии с данной нормой вступившие в законную силу постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов Российской Федерации обязательны для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению. Устанавливая обязательность исполнения решений конституционных (уставных) судов, законодатель возводит данное свойство в ранг одного из фундаментальных принципов организации и функционирования органов конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации [Иванова, Петров 2010: 269—270].

В некоторых законах субъектов Российской Федерации закреплена обязанность государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц по приведению законов и иных нормативных актов в соответствие с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации в связи с решением конституционных (уставных) судов (Республика Северная Осетия—Алания). Среди них высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта, органы местного самоуправления и др.

Вместе с тем одно лишь указание на то, что решения конституционного (уставного) суда окончательны, действуют непосредственно и обязательны на территории субъекта Российской Федерации, не может гарантировать «своевременного и неукоснительного обеспечения исполнения судебных решений, что является одним из обязательных требований конституционного принципа правового государства, важнейшим условием обеспечения установленного правового порядка» [Демидов

2012: 227]. Необходимо, с учетом значимости итоговых решений суда, разработать механизм их обеспечения, с тем чтобы правосудие получило логическое завершение на стадии исполнительного производства.

Ответственность за неисполнение решений конституционного суда предусмотрена в законах о конституционных судах таких республик, как Башкортостан, Дагестан, Тыва, Саха (Якутия), Северная Осетия—Алания, Чеченская Республика. Но и в них содержатся лишь отсылочные нормы о том, что неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения суда влечет ответственность в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации. В настоящее время механизм такой ответственности в общем виде предусматривается в федеральных законах «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В то же время для решения непростой задачи гармонизации и укрепления единого правового пространства Российской Федерации необходимо усовершенствовать существующий механизм исполнения решений конституционных (уставных) судов Российской Федерации на федеральном уровне. По нашему мнению, механизм исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и региональных конституционных (уставных) судов должен основываться на одних и тех же принципах. Для этого представляется целесообразным внести в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» некоторые изменения. В частности:

— в пункте 2 статьи 29.1 предусмотреть в качестве оснований вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издание им нормативного правового акта, противоречащего конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом; а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

— в пункте 3.2 статьи 29.1 предусмотреть в качестве оснований отстранения Президентом Российской Федерации от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя выс-

шего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) неисполнение им решения конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятого в отношении его нормативного правового акта, если указанное решение не исполнено в течение одного месяца со дня его вступления в силу или в иной указанный в решении срок.

Укрепление на уровне федерального законодательства механизма ответственности за неисполнение решений конституционных (уставных) судов субъектов Федерации позволит более успешно бороться с проявлениями правового сепаратизма и нигилизма, противостоять принятию на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований неконституционных нормативных правовых актов.

Вместе с тем для более успешного исполнения решений конституционных (уставных) судов необходимо, наряду с вышеизложенным, более детально урегулировать этот вопрос в соответствующих региональных законах, «поскольку государственно-правовое понуждение основывается не только на присущей решениям конституционных (уставных) судов нормативности, влекущей за собой обязательность, но и на возможности применения государством принудительной силы» [Гошуляк 2007, 18: 29]. Поэтому в субъектах Российской Федерации необходимо ускорить принятие законов, подробно регламентирующих механизм ответственности за неисполнение решений конституционного (уставного) суда.

Кроме того, по аналогии с Федеральным конституционным закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» следует предусмотреть в региональном законодательстве о конституционных (уставных) судах новый вид постановления, принимаемого по итогам рассмотрения дела о проверке конституционности нормативного акта или договора между органами государственной власти, — постановление о признании нормативного акта или договора либо отдельных их положений соответствующими конституции (уставу) субъекта Российской Федерации в истолковании, данном конституционным (уставным) судом субъекта Российской Федерации.

В случае принятия такого постановления при применении соответствующего нормативного акта или договора исключается любое иное их истолкование, а на последствия принятия такого постановления распространяются положения, установленные для случаев признания нормативного акта или договора либо отдельных их положений неконституционными. Корреспондирующее регулирование предлагается установить в отношении итоговых решений по жалобам на нарушение нормативными правовыми актами конституционных прав и свобод граждан. Это позволит прямо закрепить принцип недопустимости применения нор-

мативного акта или отдельных его положений в истолковании, расходящемся с истолкованием, данным конституционными (уставными) судами в постановлении.

С удовлетворением хочется отметить, что Конституционным Судом Республики Северная Осетия—Алания уже подготовлен и направлен на рассмотрение Парламента Республики Северная Осетия—Алания законопроект, предусматривающий возможность принятия вышеназванного вида постановления.

Только комплексный подход, предусматривающий правовое регулирование рассматриваемого вопроса как на федеральном, так и на региональном уровне, может стать залогом успешного функционирования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и реального обеспечения исполнения их решений.

Литература

Гошуляк В.В. Тенденция развития законодательства в части, касающейся исполнения решений конституционных (уставных) судов / В.В. Гошуляк // Конституционное и муниципальное право.— 2007.— № 18.

Гусейнова Д.Г.-Р. К проблеме исполнения решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Д.Г.-Р. Гусейнова, Д.Ш. Пирбудагова // Государственная власть и местное самоуправление.— 2007.— № 9.

Демидов В.Н. Вопросы реализации итоговых решений Конституционного суда Республики Татарстан / В.Н. Демидов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. VIII): Сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2012.

Иванова Е.П. Законодательное регулирование организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Е.П. Иванова, А.А. Петров.— Иркутск, 2010.

АКТЫ СУДЕБНОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ АКТОВ

Гайниев Ленар Салихзянович, судья Верховного суда Республики Татарстан

В статье дается определение понятию, описываются признаки и структура акта судебного правоприменения. Автор подчеркивает значимость данной юридической формы для регулирования общественных отношений, раскрывает содержание ее признаков, описывает структуру, а также проводит углубленный анализ свойств судебного правоприменительного акта и его структурно-функциональных элементов.

Ключевые слова: правоприменение, судебные правоприменительные акты, правоприменительное судебное решение.

Правоприменительный акт по своей природе неимоверно тесно связан с судебным процессом и судебным правоприменением. Термин «правоприменительный акт» используется в системе судебного правоприменения в различных аспектах, поскольку правоприменительный акт любого уровня и субъекта, его принявшего, выступает формой управленческих решений¹.

Понятийное определение со стороны научного сообщества категории «акт применения права» имеет примерно одностороннее значение. Исходя из терминологического определения, правоприменительный акт есть особый правовой акт, включающий в себя персонально-императивные предписания, принятые соответствующими органами в рамках решения персонифицированного юридического дела. Аналогично указанному определению существует и иное понимание данной дефиниции, но все они схожего содержания.

По своей сути правоприменительный акт выступает итоговым документом правоприменительной деятельности и по форме имеет ряд существенных условий, необходимых для признания такового акта правоприменительным, поскольку акт применения права стоит отличать от нормативного правового акта. Отличие акта применения права от нормативного правового акта выражается в следующем.

¹ См. *Левченко И.П.* Механизм применения права (опыт системного исследования): моногр. / И.П. Левченко.— Смоленск, 1997.— С. 15.

Во-первых, нормативный правовой акт носит общий характер, регулируя широкий спектр общественных правоотношений в объеме, который позволил бы определить отношения и их регулирование максимально раскрыто. Также нормативный правовой акт имеет обращение ко всем субъектам, подпадающим под определенные условия, указанные в норме, и временной промежуток действия до момента его отмены в установленном порядке. Правоприменительный акт, помимо персональной направленности своего содержания, носит индивидуальный юридический характер и направлен только на заранее определенный круг лиц (участников правоприменительного процесса).

Во-вторых, отличительной чертой нормативного правового акта выступает такая его особенность, что он устанавливает, изменяет или отменяет правовые нормы, что правоприменительный акт совершить не может в силу своей природы и сущности, поскольку правоприменительный акт претворяет в жизнь правовые нормы, выступая ретранслятором на конкретные жизненные обстоятельства.

В науке традиционно выделяют несколько форм правоприменительных решений, которые могут выражаться в письменно-документальной, устной и конклюдентной формах. И для каждой из форм могут быть установлены законодательные процедуры и специфические обычаи. К примеру, для устной или конклюдентной формы специфика применения права может выражаться в определенном наборе словесных выражений, действий, жестов, сигналов и прочего, что должно явно свидетельствовать об осуществлении властной правоприменительной деятельности уполномоченного субъекта.

Также правоприменительные акты возможно классифицировать по субъектам, которые осуществляют правоприменительные процедуры (акты федеральных, региональных, муниципальных органов власти и акты различных ветвей власти и т.д.), на основании предмета регулирования правоотношений (правоприменительные акты уголовно-правового, конституционного, гражданско-правового характера и проч.), в зависимости от задач правоприменительной деятельности (регулятивные и охранительные)¹.

Судебное правоприменительное решение выступает всего лишь одной из форм правоприменительного акта. Выступая разновидностью правоприменительной деятельности, судебные правоприменительные решения несут в себе элемент системности, позволяющей определить их место в общей цепи правоприменительных актов.

Судебное правоприменительное решение в текстуальном выраже-

¹ См. подр.: *Абдулаев М.И.* Теория государства и права: Учебник для вузов.— 2-е изд., доп. / М.И. Абдулаев.— М.: Финансовый контроль, 2004.— 410 с.

нии имеет установленные части. Единый процессуальный документ составляют такие части, которые представляют собой по сути введение в сущность дела, описание дела, мотивирование принимаемого решения и резолюция по конкретному делу (эти части соответственно и называют вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной) [Гражданский процесс 2007: 398]. Составные части судебного правоприменительного решения отражают его сущностные характеристики, его свойства.

В этой же связи уместно привести позицию М.В. Беляева по вопросу свойств судебных решений. К внутренним свойствам он относит такие качества судебного решения, которые определяют его юридическую сущность и обеспечивают правосудность. Внешние свойства судебного решения семантически являются последствиями его вступления в законную силу. Внутренние свойства судебного решения характеризуют его правовой характер, обоснованность, справедливость и мотивированность. При этом не могут быть рассмотрены в качестве правовых свойств судебных решений их разумность и целесообразность, поскольку они не относятся к формально-правовым критериям. В качестве внешних свойств судебного решения могут быть рассмотрены общеобязательность, предполагающая исполнимость и преюдициальный характер итогового судебного акта, и определенность, подразумевающая устойчивость и стабильность принятых актов [Беляев 2018: 81—82].

Таким образом, судебное правоприменительное решение по своей природе — сложное многоаспектное явление, обусловленное целым набором специфических признаков и имеющее установленную структуру. Так, судебное правоприменительное решение традиционно представляет собой акт судебной власти, осуществляющий защиту нарушенных или оспоренных прав граждан и организаций путем подтверждения наличия или отсутствия правоотношения и предписанием определенного поведения в будущем. Судебное решение имеет установленную структуру и определенную форму с необходимыми реквизитами документооборота. Для каждой части судебного решения характерен необходимый набор информации и данных, которые должны быть прописаны только в отдельной части судебного решения. Так, форма судебного решения предполагает наличие необходимых составляющих, таких как вводная, описательная, мотивировочная и резолютивная части. Для каждого элемента содержания установлены свои требования, которые выступают обязательной частью самого текстового выражения.

Вынесенное судебное правоприменительное решение оформляется на бумажном носителе, однако в установленных случаях допускается его электронная форма, которая не может являться основной, а используется, как правило, для дублирования материалов дела на электронных носителях и для целей электронного документооборота.

При документальном оформлении в содержании судебного правоприменительного решения должны быть отражены основные выводы по двум предыдущим стадиям правоприменительной деятельности: установлению фактической и юридической основы дела. Только при выполнении данного условия решение следует считать мотивированным и законным.

Соответственно, представляется возможным вывод о том, что к судебному правоприменительному решению законом предъявляются строгие требования относительно его формы, содержания и структуры. Нарушение таких требований может вызвать сомнения в его действительности и юридической силе, в связи с чем предусмотрен механизм корректировки таких решений, а также порядок их отмены.

Литература

Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для вузов.— 2-е изд., доп. / М.И. Абдулаев.— М.: Финансовый контроль, 2004.— 410 с.

Беляев М.В. Свойства судебных решений в российском уголовном процессе: Монография / М.В. Беляев.— М.: Юрлитинформ, 2018.— 184 с.

Гражданский процесс: Учебник.— 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. М.К. Треушникова.— М.: ОАО «Издательский Дом “Городец”», 2007.— 784 с.

Левченко И.П. Механизм применения права (опыт системного исследования): Монография. / И.П. Левченко; Юрид. ин-т МВД России, Смолен. гуманит. ун-т.— Смоленск: Изд-во Смолен. гуманит. ун-та, 1997.— 101 с.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Геляхов Абдуллах Сагитович, *Председатель Конституционного Суда
Кабардино-Балкарской Республики;*

Геляхова Лейла Абдуллаховна, *преподаватель Северо-Кавказского
института повышения квалификации (филиала) Крас-
нодарского университета МВД, кандидат юридических
наук*

В представленной статье проведен анализ конституционного правосудия в Российской Федерации и перспектив его развития. Авторами сделан вывод о том, что в настоящее время особое значение приобретает изучение современного конституционного правосудия в Российской Федерации в условиях мировых глобализационных процессов и активной деятельности международных судов. В качестве перспективных направлений выделяется поддержание конституционной идентичности и основ конституционного строя Российской Федерации посредством конституционного правосудия.

Ключевые слова: конституционное правосудие, Конституционный Суд Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина.

Основной закон российского государства всегда имел особое значение для правовой системы страны, и его соблюдение обеспечивалось деятельностью специализированных органов. Таковым, например, в советское время являлся Комитет конституционного надзора СССР. С 1991 года функции конституционного контроля осуществлял Конституционный Суд РСФСР. Позднее, с принятием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации, были созданы новые правовые основы деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. За четверть века активного функционирования данного судебного органа в Российской Федерации накоплен серьезный опыт конституционного правосудия, который охватывает большинство сфер жизнедеятельности общества и государства.

Важно отметить, что в правовой литературе существует множество исследований, посвященных конституционному судопроизводству и

правосудию, отдельным процессуальным и материальным аспектам деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. Однако, несмотря на стабильность функционирования указанного судебного органа и фундаментальность его значения в российской правовой системе, в настоящее время существует актуальность исследования современного состояния конституционного правосудия в Российской Федерации и определения перспектив его развития. Особое значение при этом приобретает изучение современного конституционного правосудия в Российской Федерации в условиях мировых глобализационных процессов и активной деятельности международных судов.

Анализируя современное состояние конституционного правосудия, следует отметить, что основы правового статуса Конституционного Суда Российской Федерации закреплены в статье 125 Конституции Российской Федерации [Конституция 1993 № 237], которые получили дальнейшую правовую регламентацию в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации». В соответствии со статьей 1 указанного Федерального конституционного закона Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, который осуществляет судебную власть посредством конституционного судопроизводства самостоятельно и независимо [Федеральный 1994 № 13: Ст. 1447]. Анализ полномочий данного судебного органа позволяет сделать вывод об ориентированности деятельности Конституционного Суда Российской Федерации на защиту основ конституционного строя России, прав и свобод человека, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории государства.

На основе анализа судебной практики следует отметить, что большинство решений Конституционного Суда Российской Федерации внесено по жалобам, касающимся нарушений прав человека в различных сферах. Посредством конституционного правосудия в Российской Федерации было внесено множество изменений в федеральное и региональное законодательство, что, безусловно, положительно влияет на развитие российской правовой системы в целом. Однако, важно отметить, что результатом конституционного судопроизводства не всегда является совершенствование законодательства путем внесения изменений. В настоящее время более распространенной является разработка правоприменительных интерпретаций посредством определения конституционно-правового содержания норм, вызывающих проблемы практического применения. Так, по мнению В.Д. Зорькина, в практике Конституционного Суда Российской Федерации сложилась устойчивая тенденция избегать признания оспариваемых законоположений неконституционными в тех случаях, когда существует возможность определения конституционно-правового

смысла таких положений и унификации и единообразия их понимания посредством конституционного толкования [Зорькин 2011].

Отметим, что в любой правовой системе судебная практика так или иначе влияет на законодательческую и правоприменительную практику и международные судебные органы не являются исключением. Каждое государство самостоятельно определяет особенности применения норм международного права в его национальной правовой системе. Так, согласно пункту 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации являются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры и признается верховенство последних над нормами национального права в случае их противоречия. Однако в современных условиях мировой глобализации и активной деятельности международных органов данная норма обрела весьма спорный характер.

В Постановлении от 14 июля 2015 года № 21-П Конституционный Суд Российской Федерации отметил важное значение диалога между различными правовыми системами и невозможности достижения их равновесия посредством соблюдения строгой субординации. Данный подход характерен и для практики Европейского Суда по правам человека (далее — ЕСПЧ), который не раз акцентировал внимание на уважении национальной конституционной идентичности государств-участников Конвенции о защите прав человека. В данном случае к базовым элементам конституционной идентичности относятся национальные нормы о фундаментальных правах и нормы об основах конституционного строя. Лишь при достаточном внимании к данным элементам возможно избежать конфликта между национальным и наднациональным правом, что в целом будет способствовать эффективности не только внутригосударственной системы защиты прав человека, но и содействовать гармонизации европейского правового пространства в целом [Постановление Конституционного 2015 № 30: Ст. 4658].

Позднее спорные вопросы о невозможности исполнения постановлений ЕСПЧ стали подлежать разрешению только в порядке конституционного судопроизводства [Федеральный 2015 № 51: Ст. 7229]. Важно также отметить, что данное изменение правового статуса Конституционного Суда Российской Федерации быстро получило практическое применение в разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России» [Постановление 2016 № 17: Ст. 2480].

Таким образом, в настоящее время роль конституционного правосудия в Российской Федерации достаточно велика и происходит определенная трансформация компетенции данного судебного органа в

условиях мировой глобализации. Именно Конституционный Суд Российской Федерации определяет возможность применения отдельных норм международного права и положений международных договоров, в случае если они представляют угрозу для основ конституционного строя российского государства. Учитывая важность и незыблемость основ конституционного строя Российской Федерации современная тенденция конституционного правосудия в части расширения компетенции в отношении международных норм представляется необходимой для сохранения конституционного суверенитета российского государства и его полноценного функционирования на международной арене с учетом исторических, этнических и иных особенностей. Безусловно, в современном мире особое значение приобретает международное сотрудничество в различных сферах, в связи с чем происходит активизация международных механизмов защиты прав человека. Однако международное сотрудничество не будет эффективным, в случае если оно не будет учитывать уникальность и правовые традиции отдельных государств, пусть даже и объединенных региональным аспектом.

Литература

Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (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) // РГ.— 1993.— 25 дек.— № 237; СЗ РФ.— 2014.— № 31.— Ст. 4398.

Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ.— 1994.— № 13.— Ст. 1447; 2018.— № 31.— Ст. 4811.

Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России / В.Д. Зорькин.— М., 2011.— 720 с.

Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней”, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации”, частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессу-

ального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ.— 2015.— № 30.— Ст. 4658.

Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» // СЗ РФ.— 2015.— № 51.— Ч. I.— Ст. 7229.

Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу “Анчугов и Гладков против России” в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ.— 2016.— № 17.— Ст. 2480.

СУДЫ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН: ИТОГИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

Гилязов Ильгиз Идрисович, *Председатель Верховного суда Республики Татарстан*

В статье рассмотрены итоги деятельности судов общей юрисдикции в 2018 году и основные направления их развития. Проанализированы статистические данные о деятельности судов, отражена динамика основных показателей. Особое внимание уделено вопросам качества отправления правосудия, мировой юстиции, кадровой политики, изменения законодательства, создания апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции.

Ключевые слова: судебная система, суды общей юрисдикции, мировая юстиция, аудиопотоколирование, автоматизированная информационная система, апелляционные и кассационные суды общей юрисдикции.

Выдающийся юрист А.Ф. Кони говорил: «Справедливость должна находить свое выражение в законодательстве, которое тем выше, чем глубже оно всматривается в правду людских потребностей и возможностей, и в правосудии, осуществляемом судом, который тем выше, чем больше в нем живого, а не формального отношения к личности человека».

На сегодняшний день количество споров, рассматриваемых судами, является относительно стабильным. Судами республики за 2018 год рассмотрено 857 000 дел и различных материалов, что лишь на 1% меньше, чем в 2017 году. Мировыми судьями рассмотрено 550 000 дел, что составляет 64% от общего количества, районными и городскими судами — 261 000, Верховным судом Республики Татарстан — 46 000.

Количество рассмотренных всеми судами гражданских дел и материалов увеличилось на 8%. По другим видам судопроизводства произошло снижение количества: в уголовном — на 7%, в административном — на 5%, по делам об административных правонарушениях — на 10%.

Служебная нагрузка увеличилась и составила у мировых судей 279 дел и материалов в месяц, у судей Верховного суда Республики Татарстан — 34. У судей районных и городских судов нагрузка немного снизилась и составила 67 дел и материалов в месяц.

Анализ статистических данных по видам судопроизводства свидетельствует о следующем.

Уголовное судопроизводство. В области уголовного судопроизводства сохраняется тенденция последних лет. Число уголовных дел, рассмотренных первой инстанцией по существу, составило 19 500, что на 6% меньше, чем в прошлом отчетном периоде. Количество рассмотренных материалов снизилось на 7% и составило 79 000.

Утверждаемость по уголовным делам: у мировых судей — 86%, в районных и городских судах — 84%, в Верховном суде Республики Татарстан — 98,3%. Необходимо отметить, что в 2018 году судьи Верховного суда Республики Татарстан показали наилучший результат работы за период с 1995 года.

Снизилось на 16% количество ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, на 3% — количество ходатайств о продлении срока содержания под стражей, что, несомненно, является положительной тенденцией.

При этом количество жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на действия должностных лиц, осуществляющих уголовное производство, в 2018 году увеличилось на 21%, а количество ходатайств об условно-досрочном освобождении снизилось на 25%.

Количество дел, возвращенных в прокуратуру для устранения недостатков, увеличилось в 1,5 раза и составило 232 дела.

Судами вынесено 259 частных определений по вопросам нарушения закона на стадии дознания и следствия.

К уголовной ответственности привлечено более 15 000 человек, или 72% от общего количества лиц, представших перед судом.

Доля лиц, в отношении которых уголовные дела были прекращены, составила 22%. При этом оправдано всего 58 человек, или 0,3%.

Анализ статистики свидетельствует о том, что основное количество преступлений, как и в предыдущие периоды, совершено лицами без постоянного источника доходов. Их доля в общем объеме составляет 61%. 35% осужденных имели судимости. Каждое третье преступление совершено в состоянии алкогольного опьянения. 13% преступлений совершено лицами женского пола. При этом 67% уголовных дел были рассмотрены в особом порядке. Наказание в виде реального лишения свободы было постановлено в отношении 28% осужденных. Условные меры наказания определены 30% от общего числа осужденных. Пожизненное лишение свободы в прошедшем году не назначалось.

За отчетный период в Верховный суд Республики Татарстан поступило 10 уголовных дел с участием присяжных заседателей, из них: по 4 делам вынесен приговор, всего осуждено 9 лиц, оправдано 1 лицо.

С 1 июня 2018 года суд с участием присяжных заседателей начал функционировать на уровне районных и городских судов. В районные и городские суды поступило 9 ходатайств о рассмотрении дела судом с участием присяжных заседателей. Рассмотрено 1 уголовное дело с участием присяжных заседателей — вынесен оправдательный приговор. 2018 год показал, что внедрение данного института проходит достаточно не просто ввиду наличия как материальных и организационных проблем, так и кадровых вопросов. Особенно явно данные проблемы проявляются в небольших судах. Все эти вопросы находятся на контроле Верховного суда Республики Татарстан.

Рассмотрим вопрос об изменении уровня преступности в республике. Статистика свидетельствует, что наибольшее количество лиц осуждено за совершение краж — это 24% от общего числа. На втором месте — незаконные действия с наркотическими веществами и нарушение правил безопасности движения — каждый вид преступления по 10% от общего числа осужденных.

Имеется тенденция к увеличению количества дел по следующим видам преступлений: нарушение правил охраны труда и безопасного производства работ — на 32%, иные посягательства против половой неприкосновенности и половой свободы личности — на 24%, экологические преступления — на 23%.

Уменьшилось количество дел по следующим видам преступлений: преступления экстремистской направленности — на 65%, хулиганство — на 57%, иные посягательства на жизнь человека — на 47%.

Рассматривая динамику преступлений, нужно отметить, что всего за преступления коррупционной направленности в 2018 году осуждено 237 лиц, что на 5% меньше, чем в предыдущем периоде.

Гражданское судопроизводство. В порядке гражданского судопроизводства в республике рассмотрено 432 000 дел и материалов. Как и в прошлые годы, количество удовлетворенных требований, то есть восстановление нарушенных прав сторон, находится на высоком уровне и составляет: у мировых судей — 96%, в районных и городских судах — 74%.

Наблюдается значительное увеличение количества дел у мировых судей по спорам: из договоров с финансово-кредитными учреждениями — на 41%, о взыскании сумм по договору займа, кредитным договорам — на 24%. При этом уменьшилось количество дел: по спорам об оплате труда — на 44%, по искам физических лиц к Пенсионному фонду — на 21%.

В районных судах произошло увеличение количества гражданских дел: об отмене усыновления детей — почти в 2 раза, особого производства — на 25%, по спорам о защите прав потребителей — из договоров с финансово-кредитными учреждениями — на 24%. При этом умень-

шилось количество дел: о защите чести, достоинства и деловой репутации — на 35%, из договора аренды имущества — на 21%, об ограничении родительских прав — на 11%.

Как и раньше, в общей массе гражданских дел наибольшую долю составили дела: о взыскании сумм по договору займа, кредитному договору; о взыскании платы за жилую площадь и коммунальные услуги; по спорам, возникающим из семейных правоотношений; дела особого производства и т.д.

В 2018 году существенную долю в структуре рассмотренных судами республики дел занимали жилищные споры, количество которых составляет 10% от всех рассмотренных. При этом особое место и сложность среди жилищных споров занимали дела, связанные с выселением граждан из аварийных жилых помещений, ранее изъятых у них с выплатой выкупной цены.

Еще одна важная категория — это дела, связанные с разрешением споров, вытекающих из обязательств по договорам займа и кредита, количество которых составляет 20% от общего количества. Безусловно, стоит указать, что практика разрешения таких дел с учетом разъяснений Верховного Суда Российской Федерации носит единообразно-выработанный характер.

Утверждаемость у мировых судей по гражданским делам составляет 86%, у районных и городских судов — 79%.

К сожалению, приходится отметить, что в отчетном периоде в судах республики были дела, рассмотренные с превышением установленного срока. Свыше одного года в производстве районных и городских судов находилось 115 гражданских дел. При этом нарушение сроков не всегда связано с большой нагрузкой, поскольку в не менее загруженных судах ситуация с соблюдением сроков отличается.

Административное судопроизводство. По делам об административных правонарушениях, рассмотренных мировыми судьями, произошло уменьшение на 10% и составило 173 000. По-прежнему наибольшее количество дел связано с неуплатой административного штрафа — 27%.

Районными судами рассмотрено 18 000 дел, что на 16% меньше показателей 2017 года.

Наибольшее количество административных дел (47%) рассмотрено районными судами по статье «Мелкое хулиганство». Радует уменьшение количества дел по основным видам правонарушений: выезд на сторону дороги, предназначенную для встречного движения — на 65%, появление в общественных местах в состоянии опьянения — на 21%, управление транспортным средством в состоянии опьянения и отказ от медицинского освидетельствования — на 15%.

Подвергнуто наказанию около 168 000 лиц, из них к 49 500 лицам

применен административный арест, то есть к каждому третьему, совершившему правонарушение. 102 000 лицам назначен штраф. Более 1 600 лиц получили дополнительное наказание в виде выдворения.

В 2018 году общая сумма наложенных судами административных штрафов составила почти полтора миллиарда рублей, что на 13% больше показателя прошлого года. При этом следует отметить, что количество дел, связанных с неуплатой штрафа, составило 46 000, что составляет 21% от общего количества рассмотренных всеми судами дел. Причин такого явления может быть две: незаконопослушность граждан или недостаточная работа органов по исполнению. Судам следует на это обратить внимание, в особенности стоит присмотреться к злостным нарушителям.

В порядке Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по всем инстанциям рассмотрено почти 100 000 дел и материалов, из них: мировыми судьями — 83 000, районными судами — 12 000, Верховным судом Республики Татарстан — около 4 000.

Наибольшее число дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, рассмотрено мировыми судьями по следующим категориям: о взыскании налогов и сборов — 82 000, о взыскании взносов в пенсионный и другие фонды — 1 200. При этом количество таких дел по сравнению с прошлым периодом уменьшилось на 35%.

Рассмотрено около 3 000 административных дел об оспаривании решений и действий судебного пристава-исполнителя, рост на 15%.

В Верховный суд Республики Татарстан поступило более 1000 административных исковых заявлений, из них окончено производством более 800 дел.

По количеству лидируют дела об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости. Число дел данной категории увеличилось на 30% и составило 600.

Нужно отметить, что в ближайшее время ожидается введение в действие новых категорий административных дел — связанных с помещением и содержанием лиц, не достигших возраста уголовной ответственности, в специальные воспитательные учреждения. Учитывая социальные, психологические особенности участвующих лиц, их малолетний возраст, к ним необходимо относиться с должным вниманием.

Скоро будут введены и новые главы в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, посвященные рассмотрению дел о признании материалов экстремистскими, и о признании информации запрещенной к распространению в Российской Федерации.

В последнее время Верховным Судом Российской Федерации было сделано много разъяснений по административным делам и делам об административных правонарушениях, из текста которых усматрива-

ется воздействие практики Европейского Суда по правам человека, направленной на исключение пристрастного правосудия, недопустимость попустительства в отношении публичных субъектов и подчеркивание необходимости всемерного обеспечения судебной защиты личных, гражданских и политических прав.

При этом за прошедший год выросло количество дел, связанных с проведением публичных мероприятий политического характера, дел по административным искам лиц, чья свобода была ограничена, на условия содержания.

В данном случае необходимо обратить внимание на необходимость внимательного и максимально полного исследования доказательств, содействия в их получении и на активную роль в целом при рассмотрении.

Если не в количественном, то в качественном плане увеличилась нагрузка на судей в связи с рассмотрением дел об оспаривании нормативных правовых актов: они стали сложнее по существу, многосубъектными и приобрели политическую окраску. Например, дело об оспаривании постановления о размещении мусоросжигательного завода, по которому только количество истцов перевалило за сотню, не говоря уже о желающих принять участие в качестве слушателя.

В 2018 году Верховный суд Республики Татарстан активно занимался аналитической работой. Проведено 110 обобщений, из которых 97 внеплановых.

Стратегические направления работы. Основной задачей судебной деятельности является качественное и своевременное рассмотрение дел. Деятельность каждого судьи влияет на формирование у населения представления о судебной системе. Следовательно, на высоком уровне должна быть и культура судопроизводства. Анализ обращений граждан показывает, что профессиональный и культурный уровень некоторых судей и работников аппарата недостаточно высок. Статистика свидетельствует о постепенном устойчивом снижении общего количества обращений граждан в адрес Верховного суда Республики Татарстан. Однако число непроцессуальных обращений остается достаточно высоким и составляет более 1 800. Как и в предыдущие годы, основная масса обращений — это жалобы, в которых граждане выражают свое несогласие с состоявшимися судебными решениями — количество таких обращений выросло почти вдвое. Примерно в 2,5 раза увеличилось количество жалоб, связанных с длительным рассмотрением дел, затягиванием и волокитой при их рассмотрении.

Граждане продолжают активно пользоваться возможностью направлять обращения в электронном виде через официальный сайт суда. В 2018 году официальный сайт Верховного суда Республики Татарстан посетили около 550 000 человек.

Важным вектором развития судебной системы являются внедрение и использование информационных технологий. Некоторые элементы электронного правосудия уже функционируют в судах общей юрисдикции. Судебные акты, предусмотренные законом, публикуются в сети Интернет для общего доступа. Для максимальной оперативности извещения участников процесса суды активно применяют СМС-сообщения и электронную почту. Так, например, Верховным судом Республики Татарстан за отчетный период направлено около 18 000 СМС-извещений. Используются возможности видео-конференц-связи при рассмотрении дел.

Одним из основных направлений нашей деятельности является укрепление мировой юстиции республики. На 11 судебных участках мировых судей проведен ремонт. Капитальные ремонты продолжаются в двух зданиях судебных участков Кировского и Приволжского районов города Казани.

Необходимо отметить, что распоряжением генерального директора Судебного департамента А.В. Гусева от 19 июня 2018 года создана рабочая группа по реализации проектов автоматизации, в том числе в рамках приказного производства, с использованием возможностей искусственного интеллекта. В качестве пилотных регионов по автоматизации деятельности мировых судей определены Республика Татарстан и Московская область.

Не менее важными являются вопросы подбора кадров судебной системы. Штатная численность федеральных и мировых судей республики составила 687 единиц. Общее количество работников аппарата составляет 1 980 человек. В прошлом году назначены: 3 судей Верховного суда Республики Татарстан, 2 председателя и 4 заместителя председателей районных судов, 16 судей районных судов, избрано 50 мировых судей. Всего в республике назначено 74 судьи. Состав судей обновился на 11%.

При этом необходимо обратить внимание на вопросы, возникающие с назначением на судейские должности. По республике за 2018 год было отклонено 24 кандидата на должность судьи, из них 3 — в Верховный суд Республики Татарстан и 21 — в районные и городские суды.

Говоря о задачах на предстоящий год нужно напомнить, что с 30 июля 2018 года вступил в силу Федеральный конституционный закон, которым предусмотрено создание 5 апелляционных и 9 кассационных судов общей юрисдикции. В настоящее время идет активный процесс формирования кадрового состава этих судов. В текущем году названные суды начнут функционировать. В указанных условиях на первый план выходит задача сохранения высокого качества отправления правосудия. При этом следует особо обратить внимание на тенденции измене-

ния подходов к применению закона с учетом обеспечения единообразия судебной практики как на уровне республики, так и в структуре новых судов.

С 1 сентября 2019 года вводится обязательное аудиопотоколирование судебного заседания по всем видам судопроизводства. Использование данного института объективно приведет к возникновению вопросов, связанных с его техническим осуществлением. Своевременному решению этих вопросов должна быть посвящена в ближайшее время работа председателей районных и городских судов республики.

Еще одно изменение — формирование состава суда с использованием автоматизированной информационной системы. Законом расширяются процессуально допустимые способы формирования состава суда с учетом нагрузки и специализации судей.

Председателям судов республики уже сегодня необходимо обеспечить установку соответствующего модуля информационной системы ГАС «Правосудие», а также провести апробацию работы информационных систем в новых условиях.

Для судей республики прошедший 2018 год был напряженным и сложным в связи со значительной нагрузкой по всем направлениям деятельности. Считаю, что мы справились с возложенными законом обязанностями, показав хорошую работоспособность, высокий уровень знаний и большой потенциал для самосовершенствования и улучшения качества отправления правосудия.

Важно отметить, что, несмотря на подчас запредельный уровень нагрузки, весь судейский корпус республики и аппарат активно участвовали в общественных мероприятиях спортивного, социального и научного направления. Мы проявили спортивный характер в турнирах по лыжным гонкам, шахматам, настольному теннису, хоккею с шайбой, волейболу, бильярду, мини-футболу. Уже традиционно принимали участие в спартакиаде государственных служащих, сдавали нормы ГТО. Мы чествовали ветеранов судебной системы, вели совместную деятельность с Ассоциацией юристов, проводили субботники и сажали лес, знакомили школьников и студентов с судебной системой. Наши люди достойно представляли судебную систему республики на международных и всероссийских конференциях, круглых столах, дебатах и многих других мероприятиях.

Актуальным на сегодняшний день является вопрос обеспечения безопасности деятельности судов и предотвращения возможных террористических актов. В связи с этим в судах неоднократно проводились учения с привлечением представителей МВД, МЧС, пожарных расчетов и бригад скорой медицинской помощи.

В 2018 году регулярно издавались газета «Суд да Дело в Татарстане»

и журнал «Правосудие в Татарстане». При участии судей республики и сотрудников аппарата было подготовлено и показано по телеканалу ТНВ 12 серий фильма из цикла «Черное озеро» о наиболее резонансных преступлениях и назначенных по ним наказаниям.

Судебная власть — неотъемлемый элемент правового государства. Будучи сильной и независимой, она является гарантом прав каждого и должна быть в состоянии защитить эти права. Судьи применяют те законы, которые приняли законодатели, мы не можем их изменить и критиковать. Нужно помнить, что за нашими решениями стоят судьбы людей и мастерство судьи заключается в том, чтобы его решение было не только законным, но и справедливым.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ПРАВОЗАЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

Конституция Российской Федерации и ряд конституций (уставов) ее субъектов содержат положения об общепризнанных принципах и нормах международного права как неотъемлемой части правовой системы. Данное обстоятельство обуславливает возможность и обязанность органов конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации при разрешении дел по жалобам граждан о защите их конституционных прав и свобод применять в том числе международные стандарты прав человека и нормы, закрепленные в целом комплексе международно-правовых документов правозащитной направленности, а также прецедентную практику международных органов, обеспечивающих их практическую реализацию. Вместе с тем указанное обстоятельство порождает необходимость разрешения неоднозначных вопросов, связанных в том числе с возможной коллизией между практикой международных правозащитных органов и положениями Конституции Российской Федерации в ее интерпретации Конституционным Судом России. В представленной статье более подробно рассматривается международно-правовой аспект осуществления конституционного правосудия на региональном уровне с приведением примеров из практики ряда органов региональной конституционной (уставной) юстиции.

Ключевые слова: конституционное (уставное) правосудие, международные нормы и принципы, международные стандарты прав человека, европейская практика защиты прав человека, правовые позиции органов конституционной (уставной) юстиции.

Региональные конституционные (уставные) суды в своей практической деятельности систематически опираются на нормы международного права, включая европейские стандарты по правам человека. Конституции большинства современных государств обеспечивают механизм

включения норм международного права в национальное законодательство. Согласно Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью ее правовой системы, а также признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 15, ч. 4 и ст. 17, ч. 1). Аналогичные нормы содержатся в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. Тем самым государство гарантирует принятие надлежащих законодательных и организационно-распорядительных мер и предоставляет широкую возможность использования норм международного права в правоприменительной практике внутри страны.

Особую важность приобретает имплементация в нашу правовую систему европейских стандартов защиты прав и свобод граждан, поскольку именно эти стандарты являются самыми проработанными и эффективными с точки зрения международно-правовых гарантий их обеспечения. Здесь необходимо признать тот авторитет, который приобрел действующий на основе Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) Страсбургский Европейский Суд по правам человека. Его решения оказывают заметное влияние на развитие российского законодательства и правоприменительной практики.

Председатель Конституционного Суда России В.Д. Зорькин отметил, что в практике данного суда с самого начала его деятельности утвердился подход, когда общепризнанные принципы и нормы международного права используются в качестве эталона, сообразуясь с которым в государстве осуществляются права и свободы человека и гражданина, закрепленные Конституцией. Правовые позиции, выработанные Конституционным Судом России, основаны в том числе на международных и европейских стандартах в сфере основных прав и свобод в том виде, как они выражены в Европейской Конвенции в ее истолковании Страсбургским Судом [Зорькин 2007: 298—335].

Подобный подход к использованию норм международного права практикуют и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Например, Конституционный суд Республики Татарстан с 2006 года в большинстве своих постановлениях применяет нормы международного права и основанную на них прецедентную практику органов международной судебной юрисдикции, включая решения Европейского Суда по правам человека. Президент Республики Татарстан Р.Н. Минниханов обратил внимание на то, что в целом деятельность государственных органов Республики Татарстан нацелена на учет

и применение самых высоких европейских и иных международных стандартов, отметив стабильный характер применения данных стандартов в практике Конституционного суда Татарстана [Минниханов 2012: 32].

Международные стандарты по правам человека также являются важным источником при формировании правовых позиций органов региональной конституционной (уставной) юстиции. Они заметно обогащают аргументацию принимаемых судебных решений, повышают обоснованность итоговых выводов, содержат дополнительные критерии для разрешения правовых споров. Их применение позволяет повысить уровень гарантированности конституционных прав и свобод человека и гражданина. Международные стандарты по правам человека применяются в той мере, в которой они создают более благоприятные условия для реализации закрепленных российской Конституцией прав и свобод. Анализируя данную правовую позицию, Н.С. Бондарь отмечает: «Справедливости ради следует признать, что такого рода ситуации, когда международные стандарты в области прав человека, уступая Конституции Российской Федерации и тем самым дезориентируя законодателя, как бы «провоцируют» его на принятие актов, не «дотягивающих» до конституционных стандартов, носят исключительный характер» [Бондарь 2006: 117].

Разумеется, соотношение уровня гарантированности прав и свобод человека и гражданина на основе международного стандарта и конституционной нормы не всегда является очевидным. Более того, интерпретация соответствующих прав и свобод Европейским Судом по правам человека и Конституционным Судом Российской Федерации может кардинально отличаться, что проявилось, например, в известном деле по жалобе Константина Маркина (решение ЕСПЧ от 7 октября 2010 г.), которое, в свою очередь, является далеко не единичным случаем столкновения трактовок Страсбургского правосудия с правовыми позициями конституционных судов европейских государств [Зорькин 2011: 14—31; Филатова 2011: 59—61]. Учитывая практику дезавуирования европейскими конституционными судами отдельных решений Страсбургского суда, выходящих за рамки принципа субсидиарности и посягающих на государственный суверенитет соответствующих стран, а также ориентируясь на правовые подходы высших должностных лиц государства и Конституционного Суда Российской Федерации, Конституционный суд Татарстана определил пути разрешения коллизий при применении европейских стандартов по правам человека. В немалой степени этому способствовала дискуссия, состоявшаяся на заседании Научно-консультативного совета при Конституционном суде Республики Татарстан, проведенном 1 декабря 2011 года по данной теме. Квинтэссенция под-

хода к данной проблеме выражена в словах В.Д. Зорькина о том, что «нормы Конституции по своей силе превосходят любые другие источники права, в том числе акты международно-правового характера. У компетенции Европейского Суда есть пределы... Он принципиально не вправе проводить ревизию национальных законодательств или решений конституционных судов. И если какое-либо решение ЕСПЧ окажется противоречащим Конституции Российской Федерации, то оно не может быть исполнено... Нет такого суда, решение которого может стоять выше положений Конституции нашей страны» [Зорькин 2011: 12].

С точки зрения возможности возникновения коллизий между конвенционным и конституционным правосудием, важное значение имеет то обстоятельство, что Конституционный Суд России не просто применяет в своих решениях прецедентную практику Европейского Суда по правам человека, но еще и фактически адаптирует европейские стандарты к требованиям российской Конституции. Такой путь имплементации европейских стандартов в отечественную правовую систему и правоприменительную практику представляется едва ли не самым эффективным, поскольку Конституционный Суд России является, пожалуй, самым компетентным органом государственной власти, способным наиболее органично вписать международные нормы и прецеденты во внутригосударственную систему права.

Подобная конституционализация международных стандартов в области прав человека, включая прецедентную практику Страсбургского Суда, является надежной гарантией их согласованности с высшим нормативным правовым актом Российского государства. Об этом высказывается, в частности, Н.С. Бондарь, обращая внимание на то, что «обязательность официального нормативного толкования конвенционных положений, формулируемого Европейским Судом по правам человека для конституционно-судебной практики, в Российской Федерации предполагает, что соответствующие правовые позиции Европейского Суда должны использоваться национальными органами конституционного правосудия корректно, с учетом всего комплекса юридически значимых для разрешения конкретного конституционно-правового спора обстоятельств, а не только лишь на основе фактического сходства «фабул» конвенционных и конституционных дел» [Бондарь 2006: 127]. На необходимость выверенного применения международных стандартов, которые должны трактоваться исключительно в рамках конституционных норм и ценностей, указывает и Б.С. Эбзеев, отмечая следующее: «Гуманитарные стандарты, согласованные международным сообществом, могут быть реализованы лишь в том случае, если они подкреплены должной ответственностью самих государств. Проблема, следовательно, состоит не в том, чтобы воспроизводить в государственном строитель-

стве и отечественном правопорядке внешние формы, принятые в иных европейских странах, а в том, чтобы обеспечить с учетом субсидиарного характера общеевропейской гуманитарной системы и масштабов сотрудничества в иных сферах межгосударственных отношений должную эффективность собственного правозащитного механизма... Очевидно, что здесь действует правило о высшей юридической силе конституции, ибо международные договоры являются составной частью правовой системы государства, а в рамках этой системы нет актов, которые по своей юридической силе стояли бы выше конституции» [Эбзеев 2011].

Указанная функция Конституционного Суда России вполне созвучна его полномочию по проверке конституционности не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Как показывает статистика, практика Конституционного Суда России по данной категории дел крайне ограничена, однако она с лихвой компенсирована упомянутой адаптацией, конституционализацией международных стандартов по правам человека. Ведь именно Конституционный Суд России внес существенный вклад в имплементацию международных норм и прецедентов, что признается в том числе судьями Европейского Суда по правам человека [Ковлер 2010: 96—98].

По этой причине применение международных стандартов по правам человека сквозь призму правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации приобретает особое значение. В региональном конституционном (уставном) правосудии, включая практику Конституционного суда Республики Татарстан, это приводит к тому, что применение норм и прецедентов международного права практически всегда сопровождается использованием правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Таким образом международно-правовые источники задействуются в системном единстве с конституционным правом России. В пользу такого вывода свидетельствуют и статистические данные: например, доля постановлений Конституционного суда Татарстана, учитывающих правовые позиции Конституционного Суда России, сопоставима и даже несколько превышает удельный вес разрешенных дел с использованием норм международного права, составляя более 90 %.

Конечно, применение общепризнанных принципов и норм международного права и положений международных договоров Российской Федерации отнюдь не исчерпывается только категорией дел по жалобам граждан и их объединений на нарушение конституционных прав и свобод законами и иными нормативными правовыми актами, поскольку компетенция органов конституционного и уставного правосудия значительно шире. Однако именно дела по защите прав и свобод человека и гражданина составляют подавляющее большинство рассматриваемых

конституционными и уставными судами правовых споров, причем как на федеральном, так и на региональном уровнях власти.

Исходя из этого применение норм международного права в конституционной и уставной юстиции, как правило, означает использование международных стандартов по правам человека. Данная тема в отношении к конституционным и уставным судам отражает, прежде всего, их деятельность по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В Конституционном суде Татарстана при выработке правовых позиций нормы и принципы международного права и международная судебная практика в области прав человека используются систематически. Во многих его итоговых решениях в виде постановлений применялись нормы международного права. Данный подход учитывает положения ряда статей Конституции Республики Татарстан. Эти положения предусматривают, что граждане Российской Федерации обладают на территории Республики Татарстан всеми правами и свободами и несут равные обязанности в соответствии в том числе с общепризнанными принципами и нормами международного права (ст. 22), эти принципы и нормы являются составной частью правовой системы Республики Татарстан (ч. 4 ст. 24), в Республике Татарстан признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Татарстан (ч. 1 ст. 27).

Наглядным примером применения Конституционным судом Татарстана международных правовых норм и стандартов в области прав человека является его постановление от 17 апреля 2012 года № 48-П по жалобе гражданина Д.А. Фролова. В нем был решен вопрос о конституционности отдельных положений Закона Республики Татарстан от 12 января 2010 года № 3-ЗРТ «О соблюдении покоя граждан и тишины в ночное время», согласно которым указанный Закон не распространяется на действия юридических лиц и граждан при отправлении ими религиозных культов в рамках канонических требований соответствующих конфессий. Рассматривая данное дело, Конституционный суд республики отметил не только конституционное, но и международно-правовое «измерение» свободы совести и свободы вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. При этом были использованы статья 18 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года, пункт 1 статьи 9 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от

4 ноября 1950 года, пункт 1 статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, а также статья 1 Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (принята 25 ноября 1981 года резолюцией 36/55 на 73-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

Кроме того, при формировании своей правовой позиции Конституционный суд Татарстана применил 4 постановления Европейского Суда по правам человека. Таким образом, в данном деле Конституционный суд Татарстана использовал 8 источников международно-правового характера. В результате суд констатировал, что оспариваемые нормы правомерно предусматривают изъятие действий юридических лиц и граждан при отправлении ими религиозных культов в рамках канонических требований соответствующих конфессий из сферы регулирования указанного республиканского Закона. Примененные в данном решении Конституционного суда Татарстана международные нормы и стандарты по правам человека позволили не только усилить правовую аргументацию, но и, по сути, стали дополнительным критерием оценки конституционности оспариваемых положений республиканского законодательства.

Следует отметить, что Конституционный суд Татарстана ориентируется не только на решения Европейского Суда по правам человека, но и на практику иных органов Совета Европы. В частности, в постановлениях от 16 октября 2007 года № 26-П, от 15 октября 2009 года № 36-П и от 28 января 2014 года № 57-П была использована Рекомендация Комитета Министров Совета Европы № R (2005) 1 от 19 января 2005 года «О финансовых средствах местных и региональных властей». В ряде итоговых решений Конституционного суда Татарстана были использованы положения Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года и Европейской Хартии местного самоуправления (1985).

Вместе с тем Европейский Суд по правам человека является отнюдь не единственным органом международной судебной юрисдикции, практика которого используется Конституционным судом Татарстана. В постановлении от 16 июля 2006 года № 21-П были применены международные правовые стандарты в области запрещения дискриминации из практики Женевского Комитета по правам человека, который осуществляет контроль за реализацией положений Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.). При формировании своей правовой позиции по делу Конституционный суд сослался на 2 решения Комитета по правам человека: от 9 апреля 1987 года № 182/1984 (дело Зваан де Вриес против Нидерландов) и от 3 апреля 1989 года № 196/1985

(дело «Ибрагим Гейе и другие против Франции»), а также использовал дефиницию Комитета в отношении термина «дискриминация» из пункта 7 Замечаний общего порядка от 10 ноября 1989 года № 18.

Аналогичная практика распространена и в других субъектах Российской Федерации. Так, Уставный Суд Калининградской области в постановлении от 12 декабря 2011 года № 7-П при формировании своей правовой позиции отметил следующее: «Вышеуказанное правовое регулирование согласуется и с общепризнанными принципами и нормами международного права, в частности, с Конвенцией Международной Организации Труда № 157 об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения (Женева, 21 июня 1982 г., вступила в силу для Российской Федерации 11 сентября 1986 г.). Согласно пункту 2 статьи 8 названной Конвенции, если Государство — Член Организации — должно на основании двух или нескольких актов предоставить одному и тому же лицу пособия одинакового характера, то оно обязано предоставить только пособия, в наибольшей степени отвечающие интересам данного лица». Ряд положений по итогам рассмотрения данного дела были признаны не соответствующими Уставу Калининградской области.

В Конституционном Суде Республики Северная Осетия—Алания в обоснование своего постановления от 27 декабря 2013 года № 5-П были применены Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 19) и Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ст. 10). По итогам рассмотрения данного дела оспариваемая норма закона об установлении административной ответственности была частично признана неконституционной, а также было сформулировано указание в адрес республиканского парламента в указанный срок внести необходимые изменения в действующее правовое регулирование.

Аналогичный подход используется и Конституционным Судом Республики Марий Эл, в частности, в постановлении от 15 мая 2014 года: «В соответствии с Конституцией Республики Марий Эл каждый, кто законно находится на территории Республики Марий Эл, имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (ст. 27). Свобода выбора места жительства провозглашена и в Международном пакте о гражданских и политических правах (п. 1 ст. 12), и в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 2 Протокола № 4), которые в силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации». В данном деле Суд пришел к выводу о неконституционности оспариваемой нормы. В резолютивной части данного итогового решения отчетливо проявляется его правозащитный характер: «Признать положение пункта 2.6.1 административного регламента предоставления муници-

пальной услуги «Прием заявлений, постановка детей на учет для зачисления в муниципальные образовательные учреждения города Йошкар-Ола, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады)»... не соответствующим Конституции Республики Марий Эл, ее статьям 7 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2), 27, 43 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3) в той мере, в какой оно увязывает зачисление детей в дошкольное муниципальное образовательное учреждение городского округа «Город Йошкар-Ола» с предоставлением документа, подтверждающего постоянную или временную регистрацию на территории муниципального образования».

Таким образом, очевидно, что применение международных норм и принципов в сфере защиты прав человека является важным направлением работы конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Обращение к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, решениям Европейского Суда по правам человека, а также к иным признаваемым Россией международно-правовым документам является актуальной задачей для всех органов региональной конституционной (уставной) юстиции, открывающей для них новые перспективы совершенствования своей деятельности.

Литература

Бондарь Н.С. Конвенционная юрисдикция Европейского Суда по правам человека в соотношении с компетенцией Конституционного Суда РФ / Н.С. Бондарь // Журнал российского права. — 2006. — № 6. — С. 113—127.

Зорькин В.Д. Диалог Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека в контексте конституционного правопорядка / В.Д. Зорькин // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. VI): Сб. науч. тр. — Казань: ООО «Офсет-сервис», 2011. — С. 14—31.

Зорькин В.Д. Отношения человека и государства строятся через призму конституционных ценностей / В.Д. Зорькин // Судья. — 2011. — № 10. — С. 8—14.

Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки / В.Д. Зорькин. — М.: Норма, 2007. — 399 с.

Ковлер А.И. Сцилла и Харибда Европейского Суда: субсидиарность или правовой активизм? / А.И. Ковлер // Сравнительное конституционное обозрение. — 2010. — № 6. — С. 96—98.

Минниханов Р.Н. Внешнеэкономическая и межрегиональная деятельность Республики Татарстан — насущное требование современного экономического развития / Р.Н. Минниханов // Актуальные пробле-

мы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. VII): Сб. науч. тр. — Казань: ООО «Офсет-сервис», 2012.

Филатова М.А. Страсбургский суд: есть ли путь между «суверенизмом» и «активизмом»? / М.А. Филатова // Судья. — 2011. — № 10. — С. 59 — 61.

Эбзеев Б.С. Решение ЕСПЧ по делу «Республиканская партия России против России», или утраченные иллюзии / Б.С. Эбзеев // Журнал российского права. — 2011. — № 12. — С. 71—85.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ И СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

Крылов Владимир Михайлович, судья Конституционного Суда Республики Башкортостан, кандидат юридических наук

В статье анализируются некоторые вопросы разграничения подведомственности между конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации и судами общей юрисдикции в сфере защиты основных прав и свобод граждан, рассматриваются особенности конституционного судопроизводства, различия в юридической силе решений судебных органов конституционного контроля и других судов. На примере защиты Конституционным Судом Республики Башкортостан прав граждан после отказа в удовлетворении их требований федеральными судами общей юрисдикции делается вывод о необходимости создания и функционирования органов конституционной юстиции во всех субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: судебная защита, права и свободы, подведомственность, Конституционный Суд Российской Федерации, конституционный (уставный) суд, суд общей юрисдикции.

В Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, которая является одним из видов государственной защиты и распространяется на права и свободы, входящие в систему основных: право на жизнь, право на свободу мысли и слова, право на неприкосновенность частной жизни, право на свободу совести и вероисповедания и другие.

Право на судебную защиту закреплено Международным пактом о гражданских и политических правах (ст. 14), Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод (ч. 1 ст. 6), Всеобщей декларацией прав человека (ст. 8) и, будучи конституционно гарантированным правом в Российской Федерации, является неотчуждаемым, непосредственно действующим и имеет всеобщий характер.

В Российской Федерации суды являются звеньями единой судебной системы, осуществляющими защиту прав и свобод граждан посред-

ством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Вместе с тем из статьи 46 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, закрепляющей право каждого на судебную защиту его прав и свобод, не следует возможность выбора гражданином по своему усмотрению любых способов и процедур судебной защиты (в том числе судебного оспаривания правовых актов), особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются исходя из статей 46—53, 118, 120, 123 и 125—128 Конституции Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами. Право на судебную защиту обеспечивается, таким образом, всеми судами в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией Российской Федерации и законодательством [Определение 2007 № 550-О-О].

Как справедливо отмечено, одним из основных условий эффективного функционирования любой системы, включая судебную, является согласованное действие всех составляющих ее структурных элементов. Исходя из этого, четкое определение места и роли каждого вида судебной юрисдикции в судебной системе Российской Федерации является залогом успешного достижения целей всего российского правосудия, выполнения задач, возложенных на судебную ветвь государственной власти [Российская 2008, 7: 2—8].

В настоящее время остается актуальной проблема разграничения компетенции между конституционными (уставными) судами и судами общей юрисдикции, в том числе в сфере защиты основных прав и свобод человека и гражданина.

Разграничение подведомственности дел между органами конституционного правосудия и судами другой юрисдикции, исключающее возможность рассмотрения судебных дел, отнесенных к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации или региональных конституционных (уставных) судов, закреплено в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (ст. 215), Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (ч. 1 ст. 143), Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (ч. 4 ст. 1, ст. 17, ст. 190, ч. 5 ст. 208).

В процессе конституционного производства, в том числе по защите прав и свобод граждан, органы конституционного правосудия субъекта, как и Конституционный Суд Российской Федерации, решают исключительно вопросы права, наделены полномочием давать толкование нормативным правовым актам высшей юридической силы регионального уровня. Деятельность судов общей юрисдикции, напротив, построена на исследовании фактических обстоятельств дела в связи с обращением заявителей за защитой своих прав и свобод.

Итоговые решения в виде постановлений, вынесенные конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, обладают особенной юридической силой и теми же свойствами, которые имеют постановления высшего судебного органа конституционного контроля. Постановления, вынесенные Конституционным Судом Российской Федерации, являются окончательными, не могут быть пересмотрены другими органами или преодолены путем повторного принятия отвергнутого неконституционного акта, а также обязывают всех правоприменителей, включая иные суды, действовать в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации. Решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов не обладают такой юридической силой. Они не обязательны для других судов по другим делам, так как суды самостоятельно толкуют подлежащие применению нормативные предписания, следуя при этом Конституции Российской Федерации и федеральному закону (ст. 120, ч. 1, Конституции Российской Федерации). Решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов могут быть оспорены в установленных федеральным законом процессуальных формах. Кроме того, не предусмотрена обязательность официального опубликования этих решений, что в силу статьи 15 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой применению подлежат только официально опубликованные акты, также исключает для других правоприменителей и обязательность следования им при разрешении иных дел. В силу изложенного согласно Конституции Российской Федерации решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов не признаются адекватным средством для лишения нормативных актов, названных в ее статье 125 (пп. «а» и «б» ч. 2 и ч. 4), юридической силы в связи с их неконституционностью [Постановление 1998 № 19-П].

Таким образом, вполне очевидно, что другие суды при пересечении компетенции должны отдавать приоритет конституционному судопроизводству, к природе которого непосредственно относится проверка конституционности нормативных актов [Жилин 2004: 6].

Необходимо согласиться и с тем, что следует предоставить право судам общей юрисдикции обращаться в случае необходимости с запросами не только в Конституционный Суд Российской Федерации, но и в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. [Российская 2013, 10: 30—33]. Сотрудничество конституционных (уставных) судов субъекта Российской Федерации и судов общей юрисдикции в сфере нормоконтроля при невмешательстве в компетенцию друг друга могло бы способствовать осуществлению единой цели в судебной защите прав и свобод — устранению нарушений законодательства.

Иллюстрацией необходимости взаимодействия между судами разных юрисдикций в пределах их компетенции, направленного на эф-

фактивную судебную защиту прав и свобод граждан, может служить следующий пример. Группа граждан, работающих преподавателями в Детской школе искусств муниципального района Зилаирский район Республики Башкортостан — муниципальном автономном учреждении дополнительного образования детей, обратилась в Зилаирский районный суд Республики Башкортостан с иском к Администрации муниципального района Зилаирский район Республики Башкортостан об установлении минимальной ставки заработной платы, перерасчете заработной платы, компенсации морального вреда. В обоснование своих требований истцы привели доводы о том, что постановление Правительства Республики Башкортостан от 29 мая 2014 года № 241 были внесены изменения в постановление Правительства Республики Башкортостан от 27 октября 2008 года № 374 «Об оплате труда работников государственных учреждений образования Республики Башкортостан», в соответствии с которыми установлено, что с 1 июня 2014 года минимальные оклады работников государственных учреждений образования Республики Башкортостан по профессиональным квалификационным группам, утвержденные положениями об оплате труда работников государственных учреждений по видам экономической деятельности, рассчитываются с учетом базовой единицы в размере 3800 рублей, определенной постановлением Правительства Республики Башкортостан от 24 марта 2014 года № 115 «О совершенствовании структуры заработной платы работников учреждений бюджетной сферы Республики Башкортостан».

При этом минимальные размеры ставок заработной платы, окладов устанавливаются с учетом базовой единицы и отнесения занимаемых работниками должностей к профессиональным квалификационным группам, утвержденным приказами Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, с применением коэффициента 2,139 для определения размеров минимальных ставок заработной платы, окладов преподавателей и составляют 8454 руб.

Пунктом 4 постановления Правительства Республики Башкортостан «Об оплате труда работников государственных учреждений образования Республики Башкортостан» органам местного самоуправления рекомендовано использовать Положение об оплате труда работников государственных учреждений образования, подведомственных Министерству образования Республики Башкортостан, при подготовке нормативных правовых актов по оплате труда работников муниципальных образовательных учреждений.

Названное постановление Правительства Республики Башкортостан послужило основой для издания соответствующих нормативных актов муниципальных учреждений. Постановлением Администрации муницип-

ципального района Зилаирский район Республики Башкортостан от 22 октября 2015 года № 859 было утверждено Положение об оплате труда и материальном стимулировании работников Детской школы искусств, в котором коэффициент для определения размеров минимальных окладов, ставок заработной платы установлен в размере 1,46, а минимальная ставка оклада для преподавателей — 5548 рублей, несогласие с размером которых и явилось основанием обращения заявителей за судебной защитой.

Решением Зилаирского районного суда Республики Башкортостан от 5 июля 2017 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии Верховного суда Республики Башкортостан от 2 октября 2017 года, в удовлетворении исковых требований заявителей отказано. В передаче кассационных жалоб заявителей на указанные судебные постановления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции определением судьи Верховного суда Республики Башкортостан от 12 января 2018 года также отказано.

Впоследствии те же граждане обратились с коллективной жалобой в Конституционный Суд Республики Башкортостан, в которой просили проверить конституционность Положения об оплате труда и материальном стимулировании работников Детской школы искусств, утверждая, что в республиканских образовательных учреждениях вне зависимости от их ведомственной подчиненности оплата труда преподавателей производится исходя из минимального оклада 8128 рублей, установленного для профессиональной квалификационной группы преподавателей. Заявители считали, что введение администрацией муниципального учреждения правового регулирования расчета заработной платы преподавателей, отличающегося от общереспубликанского, путем применения коэффициента для определения размера минимального оклада (ставки) заработной платы 1,46 вместо 2,139 и установления минимального оклада ниже уровня, определенного Правительством Республики Башкортостан (5548 рублей вместо 8128 рублей), ущемляет их гарантированные Конституцией Республики Башкортостан права и свободы и противоречит статье 40 Конституции Республики Башкортостан. В жалобе также утверждалось, что разработка названного Положения является прерогативой самой образовательной организации — Детской школы искусств.

Рассмотрев обращение в судебном заседании, Конституционный Суд Республики Башкортостан пришел к выводу, что Администрация Зилаирского района, утверждая своим постановлением оспариваемое заявителями Положение, превысило установленные федеральным законодательством и законодательством Республики Башкортостан полномочия по регулированию порядка оплаты труда работников муниципального автономного учреждения — Детской школы искусств, тем самым на-

рушив принцип его самостоятельности и, как следствие этого, ущемив конституционное право его работников на вознаграждение за труд [Постановление 2018 № 37-П].

Суд отметил, что органы местного самоуправления, находящиеся на территории Республики Башкортостан, обязаны соблюдать Конституцию Республики Башкортостан, законы и иные нормативные правовые акты Республики Башкортостан (ч. 3 ст. 14) и что самостоятельность органов местного самоуправления в решении таких вопросов местного значения, как определение размеров и условий оплаты труда работников муниципальных учреждений, не означает возможности органов местного самоуправления действовать произвольно. Устанавливая правила оплаты труда работников муниципальных организаций, органы местного самоуправления связаны положением Конституции Республики Башкортостан, гарантирующим каждому право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации (ч. 2 ст. 40). На этом основании Суд признал не соответствующим Конституции Республики Башкортостан, ее статьям 14 (части третьей), 40 (части второй), и утрачивающим силу Положение об оплате труда и материальном стимулировании работников Детской школы искусств, утвержденное постановлением Администрации муниципального района.

Постановлениями Администрации муниципального района Зилаирский район Республики Башкортостан от 23 ноября 2018 года № 790 и от 30 ноября 2018 года № 796 названное постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан в части незамедлительного устранения в порядке, установленном законодательством, пробелов в правовом регулировании системы оплаты труда работников Детской школы искусств, вытекающих из постановления, исполнено. Разработано и утверждено новое постановление Администрации муниципального района «Об утверждении Положения об оплате труда работников муниципальных учреждений образования, подведомственных сфере «Культура», муниципального района Зилаирский район Республики Башкортостан», отвечающее требованиям Конституции Республики Башкортостан, республиканского и федерального законодательства, а требования заявителей удовлетворены.

В свете изложенного еще раз со всей очевидностью встает вопрос о необходимости создания органов конституционной юстиции в каждом субъекте Российской Федерации. Нельзя не согласиться с мнением М.И. Клеандрова о том, что конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, осуществляя специализированное — конституционно-уставное — правосудие, обеспечивают каждому судебную защиту его прав и свобод в сегменте собственных правомочий — при их нарушении решениями и действиями (бездействием) органов государ-

ственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления данного субъекта Российской Федерации. И при этом никак и никаким образом нельзя подменять данный конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации в этой сфере его эксклюзивных полномочий. Таковы базовые положения, провозглашенные Конституцией Российской Федерации, спроецированные на конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации [Клеандров 2015, 6: 2—7].

Литература

Брежнев О.В. Институт запроса суда общей юрисдикции, арбитражного суда в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации: проблемы и перспективы / О.В. Брежнев // Российская юстиция. — 2013. — № 10. — С. 30—33.

Всеобщая декларация прав человека // принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // РГ. — 1995. — 5 апр. — № 67.

Гатауллин А.Г. Взаимодействие конституционных (уставных) судов с судами общей и арбитражной юрисдикции / А.Г. Гатауллин, А.Л. Васин // Российская юстиция. — 2008. — № 7. — С. 2—8.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод // СЗ РФ. — 2001. — 8 янв. — № 2. — Ст. 163.

Жилин Г.А. Полномочия судов: порядок определения / Г.А. Жилин // ЭЖ-Юрист. — 2004. — № 42. — С. 6.

Клеандров М.И. В защиту конституционных (уставных) судов субъектов РФ / М.И. Клеандров // Российская юстиция. — 2015. — № 6. — С. 2—7.

Конституция Республики Башкортостан // Уфа, Секретариат Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан. — 2015.

Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. — 2014. — 4 авг. — № 31. — Ст. 4398.

Международный пакт от 16 декабря 1966 года о гражданских и политических правах // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1976. — 28 апр. — № 17. — Ст. 291.

Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2007 № 550-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Роговой Татьяны Николаевны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 3 пункта 1 статьи 67 Закона Свердловской области “Об Уставном Суде Свердловской области”» // Дайджест официальных материалов и публикаций периодической печати «Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии». — 2007. — № 24 (спец. вып.).

Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан

от 31 октября 2018 года № 37-П «По делу о проверке конституционности Положения об оплате труда и материальном стимулировании работников муниципального автономного учреждения дополнительного образования Детская школа искусств муниципального района Зилаирский район Республики Башкортостан, утвержденного постановлением Администрации муниципального района Зилаирский район Республики Башкортостан от 22 октября 2015 года № 859, в связи с коллективной жалобой граждан С.А. Атангуловой, У.Р. Аккужина, Г.Р. Ишкильдиной (Алчиновой), Г.М. Мунасипова, Р.Д. Муталлаповой, Ф.М. Мустафиной, Р.З. Музафаровой, Д.Х. Надыргулова, Г.Ш. Расуловой, Ю.А. Сагитовой (Гумеровой)» // Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. — 2018.— 12 дек.— № 35 (617). — Ст. 1396.

Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. —1998.— 22 июня.— № 25.— Ст. 3004.

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕДУРЫ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ ОСПАРИВАНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДАХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН И СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДАХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (на примере Уставного Суда Калининградской области)

Кузнецов Алексей Валерьевич, судья-секретарь Уставного Суда Калининградской области

В статье анализируются методы нормоконтроля, используемые конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации при рассмотрении дел о проверке соответствия нормативных правовых актов конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации в сравнении с федеральными судами общей юрисдикции (на примере Уставного Суда Калининградской области).

Ключевые слова: защита прав, оспаривание нормативных правовых актов, признание недействительным, проверка законности, отмена акта.

1. Говоря о конституционных (уставных) судах, их месте в государственном устройстве и роли в регулировании общественных отношений, в том числе в сравнении с другими судами, сначала надо ответить на вопрос — зачем нужны суды?

Различные суды имеют свое назначение в системе государственного устройства как элементы властного механизма.

В частности, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации реализуют принцип федерализма на региональном уровне (его симметричность — наличие в субъектах всех трех ветвей собственной власти), обеспечивают баланс властей, формулируют правовые позиции, которые оказывают влияние на правотворческий процесс, развитие законодательства и правоприменительную практику (если смотреть на них с позиций государственного устройства).

Но зачем они нужны участникам бизнеса, как активным общественным субъектам, и просто жителям субъекта Российской Федерации?

Гражданина и организацию интересует конкретный прагматический результат — решение вопроса, с которым они обратились в суд.

По Конституции суды нужны для защиты и обеспечения прав и свобод (п. 1 ст. 46)¹.

То есть, трактуя эту и другие нормы Конституции, конкретизированные процессуальными кодексами, — суд может защитить гражданина или организацию (в частности, коммерческую) от такого же субъекта либо от государства.

Причем от государства он может защитить как в конкретном случае, так и прекратить существующую систему нарушений и предотвратить последующие нарушения для неограниченного числа субъектов и ситуаций — отменив установленные государством правила.

Одной из судебных процедур является оспаривание установленных государством правил (нормативных правовых актов — тех, действие которых не ограничено временем и кругом лиц) — что является важнейшим способом защиты прав, так как устраняет не единичный конфликт, а устраняет почву для множественных конфликтов в дальнейшем (гл. 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации)².

Опять же, в свете конституционного требования об обязательности исполнения законов (ч. 2 ст. 15³), которое конкретизировано в федеральном, региональном и местном законодательстве применительно к конкретным видам правовых актов, только суд может отменить обязательность исполнения закона в случае его дефектности.

То есть процедура отмены судом нормативных правовых актов является по своим последствиям более весомой и эффективной, чем любая другая судебная процедура.

«Неправильный» закон (или другое правило нижестоящего уровня — например, решения городских (окружных) советов депутатов) рассматриваются на законность не «вообще», а относительно вышестоящих по отношению к нему нормативных правовых актов — это Конституция, федеральные конституционные законы и федеральные законы.

В зависимости от уровня и вида акта, который является «системой координат» и акта, который проверяется на законность, — есть разные суды, которые рассматривают такие дела.

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). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (от 08.03.2015 № 21-ФЗ) (ред. от 27.12.2018). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

³ 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). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Так, в Российской Федерации Конституцию «охраняет» Конституционный Суд, а федеральное законодательство — федеральные суды общей юрисдикции.

Но в России, как сложно устроенном федеративном государстве, есть еще один нормативный уровень — региональный, на котором главенствуют конституции либо уставы субъектов Российской Федерации, и все, что «ниже» — должно им соответствовать.

На территории субъектов Российской Федерации помимо федерального законодательства действуют законы и другие нормативные правовые акты собственно региона и правила, принимаемые расположенными на его территории муниципалитетами.

Конституционные (уставные) суды проверяют соответствие всего этого массива нормативных актов конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции — федеральным нормативным правовым актам, и, несмотря на различия процедур, порядка вступления в силу решений и отчасти их правовых последствий, конечный результат один — отмена акта.

2. Интересы бизнеса и граждан затрагиваются на региональном и местном уровнях огромным пластом нормативных правовых актов:

- о региональных и местных налогах;
- об административной ответственности;
- о регулировании земельных отношений;
- о правилах благоустройства;
- о правилах землепользования и застройки;
- об утверждении административных регламентов;
- о генеральных планах поселений;
- о размещении и эксплуатации рекламных конструкций;
- о регулировании цен и тарифов;
- о розничных рынках;
- об утверждении результатов определения кадастровой стоимости земельных участков;
- об утверждении перечней объектов недвижимого имущества, налоговая база в отношении которых определяется как кадастровая стоимость;

— а права граждан (физических лиц) — также актами о выборах, о социальных гарантиях, об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах и т.д.

Нормативные правовые акты на уровне субъекта Российской Федерации часто оспариваются гражданами и представителями бизнеса — и им мотивировка отмены акта может не иметь значения (в отличие от публичных субъектов, которые ее учитывают в своей дальнейшей дея-

тельности, в нормотворчестве и правоприменении, для уяснения смысла действующих норм).

Противоречия вышестоящему законодательству, влекущие нарушения прав, могут возникать в нормативных правовых актах объективно в силу разнообразия и несогласованности федеральных актов, их частых изменений, неясности в регулировании полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Такие нарушения в правовом регулировании регулярно становятся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции (верховных судов республик, краевых, областных судов).

Проверить законность нормативного правового акта и признать его недействительным (или попросту отменить) может также конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации (в нашей области — действующий в течение почти 16 лет Уставный Суд Калининградской области).

Основанием для отмены закона или других нормативных правил Уставным Судом является их несоответствие Уставу области, в результате чего акт перестает действовать и применяться в нарушающей права части (ст.ст. 75, 86 Уставного закона Калининградской области «Об Уставном Суде Калининградской области»)¹.

Бытует мнение, что решения конституционных (уставных) судов не влияют на повседневную жизнь общества и не решают конкретных проблем, встающих перед гражданами либо бизнесом.

Такая точка зрения отчасти обусловлена наличием у Уставного Суда Калининградской области таких полномочий, как толкование Устава и экспертиза вносимых в него изменений (пп. 3 п. 3 ст. 52 Устава (Основного Закона) Калининградской области)², а также особенностями процедуры рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов.

Критерий, который использует Уставный Суд для проверки законности нормативного правового акта, — Устав области делает его деятельность в глазах как обывателей, так даже и профессиональных юристов, можно сказать, несколько «таинственной», оторванной от реальности. Так как многим непонятно, зачем нужен сам Устав и чему там можно противоречить.

¹ Об Уставном Суде Калининградской области: Уставный закон Калининградской области от 02.10.2000 № 247 (ред. от 05.07.2017). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

² О вступлении в действие Устава (Основного Закона) Калининградской области (с изменениями и дополнениями): Закон Калининградской области от 18 января 1996 года № 30 (ред. от 24 декабря 2018 г.). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Однако, если посмотреть на работу Уставного Суда с прагматической точки зрения, мы увидим, что он нужен не только самой власти для обеспечения соблюдения Устава, выявления в случае необходимости смысла его норм и норм областного законодательства, муниципальных норм права либо определения направлений нормотворчества в Калининградской области, но и жителям области, а также бизнесу для защиты их прав, свобод и повседневных интересов.

Устав Калининградской области как конституция субъекта Российской Федерации содержит в себе проекцию общих принципов российского права в части всех отраслей общественной жизни в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также самостоятельное регулирование вопросов ведения Калининградской области.

Устав является универсальным критерием для оценки законности региональных и местных правил — в его рамках любые конкретные нормы федеральных законов «преломляются» через призму общих норм-принципов, охватывающих различные сферы общественной жизни.

В Уставе в опосредованной форме можно найти критерий для оценки любой нижестоящей нормы — для этого лишь требуется его специфическое истолкование, «искусством» которого и владеет Уставный Суд (в то время как буквальная оценка соответствия конкретным положениям федеральных законов, осуществляемая иными судами, выглядит для заявителей более понятной, очевидной и обоснованной).

При этом Уставный Суд может проверить законность нормы даже при отсутствии конкретного положения вышестоящего федерального нормативного правового акта, регулирующего те же отношения, с которым оспариваемую норму можно было бы сопоставить (в частности, когда рассматриваемый вопрос относится к ведению Калининградской области) исходя из общих принципов права, вытекающих из Конституции Российской Федерации и отраженных в Уставе области, в том числе с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

Можно сказать, что конституционные (уставные) суды проверяют на соответствие не закону, а праву.

И опять же, результат одинаков — спорная норма перестает действовать (конечно, в случае ее признания таковой).

Участникам общественной жизни не важно, кто именно реализует их потребность, — важно, кто быстрее и эффективнее.

3. В качестве примеров работы Уставного Суда по защите прав граждан и организаций (в том числе коммерческих) можно привести следующие.

Так, Уставный Суд Калининградской области освободил предпринимателей (юридические лица и ИП), а также просто горожан — соб-

ственников и арендаторов земельных участков, от обязанности по содержанию прилегающих к их участкам территорий (постановление от 2 октября 2013 года № 8-П)¹.

Обязанность «убирать за другими» была возложена Правилами санитарного содержания и благоустройства территории города Калининграда.

За невыполнение требования предусматривался штраф по Кодексу Калининградской области об административных правонарушениях (к примеру, организация-застройщик, обратившаяся в Уставный Суд, была оштрафована за мусор на прилегающей к строительной площадке территории на 110 тысяч рублей).

Суд же решил, что прилегающие территории, являющиеся, как правило, землями общего пользования или находящиеся в собственности у других субъектов (граждан, юридических лиц, муниципальных образований, субъектов Российской Федерации), подлежат уборке, только если это предусмотрено законом (который в данном случае отсутствует) и договором (только в случае, если он заключен). По мнению суда, муниципалитет без законодательных оснований переложил часть своих публичных обязанностей на частный субъект, взвалив на бизнес дополнительное бремя по содержанию фактически чужого имущества.

При таких обстоятельствах установление безусловной обязанности по уборке на прилегающих территориях нарушает права граждан и организаций, в том числе субъектов предпринимательской деятельности, и противоречит Уставу — его статье 59, согласно пункту 3 которой органы местного самоуправления обеспечивают соответствие уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов Конституции Российской Федерации, законодательству Российской Федерации, Уставу (Основному Закону) Калининградской области, уставным законам Калининградской области, законам Калининградской области и иным нормативным правовым актам Калининградской области. А согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» санитарное содержание городских земель является бременем органов местного самоуправления и не может быть вменено коммерческим организациям без компенсации понесенных ими расходов (по материалам официального сайта Уставного Суда Кали-

¹ Постановление Уставного Суда Калининградской области от 2 октября 2013 года № 8-П по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области отдельных положений Правил санитарного содержания и благоустройства территории городского округа «Город Калининград», утвержденных решением окружного Совета депутатов города Калининграда от 24 декабря 2008 года № 346 «Об утверждении «Правил санитарного содержания и благоустройства территории городского округа «Город Калининград». [Электронный ресурс]. Доступ из СПС Консультант Плюс.

нинградской области в информационно-коммуникационной сети Интернет, <http://www.ustavsudkldg.ru/press-releases/publications.htm>)¹.

В сфере защиты социальных прав граждан можно привести пример, когда Уставный Суд по обращению депутата областной Думы М.Ю. Чесалина отменил ограничение на приватизацию муниципального служебного жилья по критерию его площади.

Местные власти Калининграда закрепили право жителей города на приватизацию служебного жилья в качестве поощрения за долговременную работу в муниципальной сфере, тем не менее ограничив его размером приватизируемого помещения, — те лица, которые получили в качестве служебного жилья квартиру общей площадью, превышающей норму предоставления площади жилого помещения на одного члена семьи, получить ее в собственность не могли, даже отработав на город 15 лет и более.

При этом условие о соблюдении нормы при приватизации было введено значительно позднее установления самого права на приватизацию. То есть при получении служебного жилья люди рассчитывали на его последующую приватизацию при накоплении 15-летнего стажа работы, однако в дальнейшем были лишены своего права.

«Таким образом, указанный гражданин оказывается в худших условиях, чем лицо, получившее в качестве служебного жилья помещение, площадь которого не превышает нормы предоставления площади жилого помещения на одного члена семьи» (постановление от 8 августа 2017 года № 6-П)². То есть теоретически в такой ситуации для получения права на приватизацию человеку необходимо было бы заново получить соответствующее условиям приватизации служебное жилье (которое ему никто уже не предоставит) и заново отсчитывать 15 лет требуемого стажа (без учета уже отработанного)!

Уставный Суд указал следующее: «если при наступлении случаев, при которых служебное жилое помещение может быть передано в соб-

¹ Официальный сайт Уставного Суда Калининградской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ustavsudkldg.ru/>.

² Постановление Уставного Суда Калининградской области от 8 августа 2017 г. № 6-П по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области отдельных положений пункта 2.9 Порядка предоставления служебных жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда городского округа «Город Калининград», утвержденного решением городского Совета депутатов Калининграда от 23 января 2013 года № 25 «Об утверждении новой редакции Порядка предоставления служебных жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда городского округа «Город Калининград» и Положения «О комиссии по формированию муниципального служебного жилищного фонда и распределению жилых помещений муниципального служебного жилищного фонда городского округа «Город Калининград». [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

ственность гражданина, выявляется, что обеспеченность гражданина после передачи служебного жилого помещения в собственность общей площадью жилого помещения составит более нормы предоставления площади жилого помещения на одного члена семьи, ему не будет предложено иного жилого помещения, помимо занимаемого им в качестве служебного, для передачи в собственность в порядке приватизации».

Это неправомерное требование было отменено Уставным Судом и исключено городским Советом Калининграда из муниципального акта — теперь граждане, длительное время отработавшие в муниципальной сфере, могут приватизировать предоставленное им служебное жильё любой площади.

Интересов как граждан, так и организаций касаются выводы Уставного Суда, сделанные им по обращениям депутата областной Думы И.А. Ревина — муниципалитетам запрещено прописывать свою компетенцию (права и обязанности местных органов) и правотворческую процедуру (порядок принятия местных «законов») в других правовых актах, помимо муниципального Устава (постановления от 8 августа 2017 года № 6-П, от 4 апреля 2018 года № 5-П, от 18 апреля 2018 года № 7-П)¹.

Важнейшие для местного сообщества вопросы должны закрепляться именно в Уставе, который принимается в максимально прозрачной, гласной и строгой процедуре (с проведением публичных слушаний среди населения, опубликованием проекта, принятием квалифицированным большинством голосов (2/3), а не в иных, в том числе «внутренних» (как регламенты местных Советов) актах, не обеспечивающих такой же степени публичности при принятии и возможностей для выражения мнения населения.

4. Так каковы же особенности правил конституционного (уставного)

¹ Постановление Уставного Суда Калининградской области от 14 августа 2017 г. № 7-П по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области отдельного положения пункта 6 статьи 21 Устава муниципального образования «Гусевский городской округ», принятого решением окружного Совета депутатов Гусевского городского округа от 19 февраля 2014 года № 15 «О принятии Устава муниципального образования «Гусевский городской округ»; от 4 апреля 2018 г. № 5-П по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области пункта 5 статьи 20 Устава муниципального образования «Правдинский городской округ», принятого решением Правдинского районного Совета депутатов от 7 октября 2015 г. № 74 «О принятии Устава муниципального образования «Правдинский городской округ»; от 18 апреля 2018 г. № 7-П по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области отдельного положения части 2 статьи 33 Устава муниципального образования «Ладушкинский городской округ», принятого решением окружного Совета депутатов муниципального образования «Ладушкинский городской округ» от 24 ноября 2016 г. № 61 «О принятии Устава муниципального образования «Ладушкинский городской округ». [Электронный ресурс]. Доступ из СПС Консультант Плюс.

судопроизводства в вопросах оспаривания нормативных правовых актов в сравнении с иными судами?

Пройдемся по отдельным пунктам судебной процедуры.

1) Заявители.

Подвергнуть рассмотрению нормативный правовой акт в суде общей юрисдикции может как «пострадавший» от его действия (лицо, чьи права нарушаются (нарушены) актом) — то есть в конкретном случае нарушения, так и специальные органы, надзирающие за соблюдением законодательства (прокурор), органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица в случае, если нормативный акт нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан — доказательство чего должны быть приведены в заявлении в суд (ст. 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации)¹.

В Уставный Суд указанные во втором случае субъекты могут обратиться, если считают акт противоречащим Уставу и представят соответствующую правовую позицию, то есть без каких-либо специальных условий, связанных с возникновением определенных обстоятельств и без необходимости их подтверждения (п. 2 ст. 37, ст. 83 Уставного закона Калининградской области «Об Уставном Суде Калининградской области»)².

При этом для Уставного Суда Калининградской области перечень таких органов (лиц) шире и, помимо прокурора, включает, к примеру, отдельных депутатов (группу депутатов) областной Думы, группу муниципальных депутатов, Избирательную комиссию Калининградской области, Ассоциацию «Совет муниципальных образований Калининградской области», «всех» уполномоченных в области — Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка, Уполномоченного по защите прав предпринимателей (ст. 83 Уставного закона Калининградской области «Об Уставном Суде Калининградской области»)³.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации разрешает уполномоченным оспаривать только ненормативные правовые акты, действия (бездействие) органов государственной власти (местного самоуправления) — в то время как уже было отмечено, что

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (от 08.03.2015 № 21-ФЗ) (ред. от 27.12.2018). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

² Об Уставном Суде Калининградской области: Уставный закон Калининградской области от 02.10.2000 № 247 (ред. от 05.07.2017). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

³ Об Уставном Суде Калининградской области: Уставный закон Калининградской области от 02.10.2000 № 247 (ред. от 05.07.2017). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

именно дефектная норма порождает механизм систему неоднократных нарушений множество, что наносит больший вред, чем конкретное нарушение (п. 4 ст. 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации)¹.

Контролирующие, да и вообще любые государственные (муниципальные) органы и должностные лица в принципе призваны следить за соблюдением прав граждан (в том числе уязвимых категорий), а также бизнеса (как например, Уполномоченный по защите прав предпринимателей), это является их специальной функцией, поэтому они должны быть наиболее осведомлены о недостатках тех или иных нормативных актов в «своих» сферах, в том числе на основании обращений к ним различных лиц.

И для этого им не обязательно должен быть нужен конкретный случай, достаточно лишь собственного анализа нормативной базы, мнений экспертов из бизнеса.

Такая возможность является важнейшей гарантией защиты прав, так как формальное отсутствие применения акта к лицу либо затруднение с его формальным подтверждением лишают права на обращение в суд — при том, что гражданин либо предприниматель может «видеть» возможность нарушения своих прав нормой до того, как оно фактически состоится.

Так почему же закон требует сначала «понести ущерб», а уже потом получить право защищаться? Но это тема отдельного разговора.

Также правом обращения наделена Нотариальная палата Калининградской области в связи с возникшим юридическим делом в нотариальной деятельности, что может касаться как интересов предпринимателей, так и просто граждан, при том, что нотариусы в своей деятельности руководствуются в том числе конституциями (уставами) и законодательством субъектов Российской Федерации.

Исходя из реальной судебной практики в суды общей юрисдикции (Калининградский областной суд, в частности) фактически обращаются только «пострадавшие» (граждане или организации) и прокурор, а в Уставный Суд Калининградской области — также отдельные депутаты (группы депутатов), что дает им возможность реализовать свою обязанность по защите прав избирателей (согласуется с нормами Закона Калининградской области «О статусе депутата Калининградской областной Думы»), а гражданам и организациям — дополнительную возможность защиты их прав.

2) Представительство.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (от 08.03.2015 № 21-ФЗ) (ред. от 27.12.2018). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

В Уставном Суде более демократичные требования к представителям сторон, что является наиболее актуальным для заявителей, так как органы власти и местного самоуправления представляют сотрудники правовых служб.

Правила уставного судопроизводства не требуют от представителей обязательного наличия высшего юридического образования, что важно как для заявителей-граждан, которых часто представляют гражданские активисты, правозащитники, не являющиеся профессиональными юристами, но искушенные в той или иной отрасли общественных отношений, например, — в сфере социальной поддержки, ЖКХ и т.д., так и для предпринимателей, которых может представлять, к примеру, экономист или бухгалтер в зависимости от содержания оспариваемой нормы (п. 2 ст. 51 Уставного закона Калининградской области «Об Уставном Суде Калининградской области»)¹.

Оспорить нормативный правовой акт в суде общей юрисдикции в принципе может только лицо с высшим юридическим образованием, которое должно быть у самого заявителя либо его представителя, что значительно сужает круг заявителей или влечет расходы, так как не во всех коммерческих организациях существуют юридические службы (не говоря об индивидуальных предпринимателях) (ст. 55, п. 9 ст. 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации)².

3) Общие требования к обращению (форма и содержание).

В уставном судопроизводстве любой заявитель, будь то публичный орган или частный субъект, не обязан направлять копии обращения другим лицам, участвующим в деле (что обязательно для публичных субъектов и рекомендуется частным в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции — п. 7 ст. 125 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации)³, — это является бременем суда и облегчает заявителю задачу по обращению в суд.

Соответственно, не требуется прилагать к заявлению уведомления о вручении или иные документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, направленных копий обращения и приложений к нему документов, которые у них отсутствуют.

4) Процессуальная процедура.

Поскольку фактически основной (по доле рассматриваемых дел)

¹ Об Уставном Суде Калининградской области: Уставный закон Калининградской области от 02.10.2000 № 247 (ред. от 05.07.2017). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (от 08.03.2015 № 21-ФЗ) (ред. от 27.12.2018). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (от 08.03.2015 № 21-ФЗ) (ред. от 27.12.2018). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

функцией Уставного Суда является проверка законности нормативных правовых актов (для судов общей юрисдикции эта функция одна из нескольких и далеко не основная), правилами уставного судопроизводства предусмотрены и при рассмотрении дел фактически реализуются условия для максимально кропотливого, внимательного и глубокого анализа рассматриваемых правовых норм.

Так, Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрен в качестве участника судебного процесса эксперт — лицо, которое обладает специальными знаниями и которому судом может быть поручено провести экспертизу и дать заключение по вопросам, поставленным перед ним и требующим специальных знаний, в целях выяснения обстоятельств по конкретному административному делу (ст. 49 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации)¹.

Однако на практике эксперты не привлекаются при рассмотрении в судах общей юрисдикции дел об оспаривании нормативных правовых актов, а только при рассмотрении практических споров.

Тогда как привлечение экспертов при рассмотрении дел в конституционных (уставных) судах (как и в Конституционном Суде Российской Федерации), в качестве которых, как правило, выступают ученые-юристы либо представители иных научных специальностей, является регулярной практикой (постановления от 9 февраля 2005 г. № 1-П, от 28 сентября 2011 г. № 6-П, от 31 мая 2016 г. № 1-П и т.д.)².

Для решения вопросов соответствия рассматриваемых правовых норм положениям конституций (уставов) подчас требуется обращение к фундаментальным, теоретическим вопросам права, исследование которых невозможно без представителей науки.

Также по решению Уставного Суда к участию в процессе могут быть приглашены и вправе излагать свое мнение по рассматриваемым вопросам представители органов государственной власти Калининградской области, органов местного самоуправления муниципальных образований

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (от 08.03.2015 № 21-ФЗ) (ред. от 27.12.2018). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

² Постановления Уставного Суда Калининградской области от 9 февраля 2005 г. № 1-П по делу об официальном толковании пунктов 1 и 2 статьи 6 Устава (Основного Закона) Калининградской области по обращению группы депутатов Совета депутатов Балтийского городского округа; от 28 сентября 2011 г. № 6-П по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области части 3 статьи 9 Закона Калининградской области от 29 июня 2005 года № 617 «О порядке признания граждан малоимущими в целях определения права на получение жилых помещений из муниципального жилищного фонда по договору социального найма»; от 31 мая 2016 г. № 1-П по делу о толковании отдельного положения пункта 6 статьи 18 Устава (Основного Закона) Калининградской области. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС Консультант Плюс.

Калининградской области и иные лица (п. 2 ст. 50 Уставного закона Калининградской области «Об Уставном Суде Калининградской области»)¹.

То есть при рассмотрении дела, помимо правовых позиций сторон, а также мнения обязательно участвующего прокурора, судом могут быть изучены и приняты во внимание письменные профессиональные позиции ученых и различных компетентных в рассматриваемом вопросе публичных субъектов (с оглашением их по решению суда в заседании), что обеспечивает максимально всестороннее рассмотрение дела и положительно влияет на обоснованность и качество принимаемых решений.

5) Юридическая сила решения.

Решение Уставного Суда «быстрее» воплощается в жизнь — оно не подлежит обжалованию ни в какой другой инстанции и вступает в законную силу немедленно после его провозглашения (ст. 75 Уставного закона Калининградской области «Об Уставном Суде Калининградской области»)².

В то время как решение суда общей юрисдикции (областного суда) вступает в силу как минимум по истечении срока, установленного Кодексом административного судопроизводства для апелляционного обжалования — который составляет 1 месяц (и это еще с учетом двухмесячного срока на рассмотрение дела), если оно не было обжаловано, либо же после рассмотрения судом этой жалобы (срок рассмотрения — 3 месяца), если обжалуемое решение суда не отменено, а также возможно надзорного обжалования (срок подачи жалобы — 3 месяца, срок рассмотрения — не более 2-х месяцев, если дело не было истребовано, в случае истребования дела — срок рассмотрения 3 месяца, не считая времени со дня истребования административного дела до дня его поступления в Верховный Суд Российской Федерации) (ст.ст. 186, 298, 305, 318, 322, 346, 349 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации)³.

Таким образом, в совокупности срок рассмотрения дела об оспаривании нормативного правового акта в суде общей юрисдикции может составлять до 1 года (это не учитывая возможности направления судом апелляционной инстанции административного дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции).

¹ Об Уставном Суде Калининградской области: Уставный закон Калининградской области от 02.10.2000 № 247 (ред. от 05.07.2017). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

² Об Уставном Суде Калининградской области: Уставный закон Калининградской области от 02.10.2000 № 247 (ред. от 05.07.2017). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (от 08.03.2015 № 21-ФЗ) (ред. от 27.12.2018). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Это значительно превышает сроки рассмотрения аналогичного дела в Уставном Суде даже с учетом наличия дополнительных стадий и длительных сроков отдельных стадий рассмотрения (которые тем не менее могут быть сокращены в зависимости от обстоятельств дела и степени загруженности суда) (ст.ст. 40, 41, 46 Уставного закона Калининградской области «Об Уставном Суде Калининградской области»)¹.

Срок восстановления нарушенного права при этом имеет значение, так как суд не отменяет нормативный правовой акт задним числом (со дня вступления в силу оспариваемого акта), а только с момента вступления в силу судебного решения, и все это время он продолжает применяться к заявителю.

Помимо срока решения вопроса, обжалование в вышестоящих инстанциях требует дополнительных расходов на ведение дела.

Таким образом, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации как собственные судебные органы регионов являются эффективным механизмом по защите прав граждан и бизнеса и в таком качестве должны позиционироваться и «применяться».

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). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (от 08.03.2015 № 21-ФЗ) (ред. от 27.12.2018). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

О вступлении в действие Устава (Основного Закона) Калининградской области (с изменениями и дополнениями): Закон Калининградской области от 18 января 1996 года № 30 (ред. от 24 декабря 2018 г.). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Об Уставном Суде Калининградской области: Уставный закон Калининградской области от 02.10.2000 № 247 (ред. от 05.07.2017). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Официальный сайт Уставного Суда Калининградской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ustavsudkldg.ru/>.

¹ Об Уставном Суде Калининградской области: Уставный закон Калининградской области от 02.10.2000 № 247 (ред. от 05.07.2017). [Электронный ресурс]. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

ПРАВООЗАЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОФСОЮЗОВ КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА РАБОТНИКОВ — ЧЛЕНОВ ПРОФСОЮЗА

Кузьмичева Елена Ивановна, *председатель Союза «Федерация профсоюзов Республики Татарстан»*

В статье анализируются механизмы реализации защитной функции профессиональными союзами в рамках социального партнерства, а также осуществления контроля за исполнением трудового законодательства работодателями в Республике Татарстан.

Ключевые слова: правозащитная деятельность профессиональных союзов, социальное партнерство.

Конституционный характер правозащитных функций профессиональных союзов сегодня является общепризнанным. Закрепляя за профсоюзами право на объединение, Конституция Российской Федерации устанавливает и цели профсоюзов — защиту прав и интересов работников. Таким образом, защита является для профсоюзов не только правом, но и обязанностью.

Одним из механизмов реализации правозащитной деятельности Федерации профсоюзов Республики Татарстан является социальное партнерство в сфере труда, эффективность которого зависит от степени вовлеченности и масштаба участия в нем социальных партнеров.

В целях повышения эффективности взаимодействия исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, работодателей (их объединений) и профсоюзов республики с 2015 года реализуется Указ Президента Республики Татарстан «О развитии социального партнерства в сфере труда в Республике Татарстан».

Федерация профсоюзов Республики Татарстан, ориентируясь в своей деятельности на решение важнейших социально-экономических задач и защиту социально-трудовых прав и интересов работников в рамках Республиканского соглашения между Федерацией профсоюзов Республики Татарстан, Координационным советом объединений работодателей Республики Татарстан, Кабинетом Министров Республики Татарстан о проведении социально-экономической политики и развитии социально-го партнерства на 2017—2018 годы¹, принимала участие в реализации

¹ Далее — Республиканское соглашение

ДИНАМИКА
колдоговорного регулирования социально-трудовых
отношений в Республике Татарстан



программ социальной направленности, в том числе Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года.

По состоянию на 31.12.2018 по всей вертикали социального партнерства действует 213 соглашений, в том числе: Республиканское соглашение, 212 отраслевых, территориальных, террито-

риально-отраслевых соглашений и 4779 коллективных договоров, заключенных с первичными профсоюзными организациями.

Практически во всех отраслевых соглашениях внебюджетного сектора экономики (85,7%) как целевой ориентир роста минимальной заработной платы определен нормативный параметр — минимальный потребительский бюджет на члена типовой семьи в Республике Татарстан.

В отдельных соглашениях тарифная часть заработной платы определена выше надтарифной, например, в отраслях строительства и промышленности строительных материалов, агропромышленного комплекса (70%), текстильной и легкой промышленности (65—70%), химических отраслей промышленности (65%), информатизации и связи, автомобильного и городского транспорта, дорожного хозяйства (60%).

В отраслевых соглашениях внебюджетного сектора экономики обозначен рост минимальной тарифной ставки до уровня прожиточного минимума для трудоспособного населения в Республике Татарстан и выше. Это условие отражено в соглашениях отраслей автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, химических отраслей промышленности, строительства и промышленности строительных материалов (на уровне 1,2 ПМ).

В отраслевых соглашениях, заключенных во внебюджетном секторе экономики, принята норма об индексации заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги. Сегодня 416 коллективных договоров содержат обязательства по индексации заработной платы, что составляет 75% общего количества коллективных договоров, заключенных в организациях негосударственной формы собственности.

Во многих коллективных договорах сохранены неизменными основные принципы оплаты труда и занятости, а также льготы и социальная поддержка работников, пенсионеров, молодежи.

В соглашениях и коллективных договорах предусматриваются нормы, направленные на социальную защиту работников при банкротстве, реорганизации и ликвидации предприятий, компенсационные выплаты работникам предпенсионного возраста, материальная помощь высвобождаемым работникам, доплата к стипендии на период профессионального обучения, переобучения, разработка специальных программ по обучению молодых рабочих и др.



Такому результату предшествует большая аналитическо-правовая работа, направленная на повышение гарантий социально-трудовых прав и интересов работников. В среднем ежегодно профсоюзами оказывается правовая помощь в разработке, экспертизе порядка 4 тысяч колдоговоров, соглашений, а также осуществляется систематический контроль за исполнением обязательств сторон колдоговоров, соглашений.

Правовые службы Федерации профсоюзов Республики Татарстан и ее членских организаций используют различные механизмы правозащитной работы по восстановлению и защите нарушенных трудовых прав работников: от проведения мероприятий предупредительно-профилактического характера до оказания правовой помощи членам профсоюза в отстаивании их трудовых прав и социальных гарантий (обращения в комиссии по трудовым спорам, в суды, контрольно-надзорные органы).

Ежегодно в среднем порядка 200 работникам оказывается правовая помощь в подготовке документов в комиссии по трудовым спорам¹.

Решениями КТС восстанавливаются трудовые права работников по вопросам применения дисциплинарных взысканий, оплаты труда, изменения режима рабочего времени и др.

В судебную плоскость, как правило, переносятся споры о восстановлении на работе, признании права на досрочную пенсию, присвоении звания «Ветеран труда». Значительный блок судебных споров связан с отказами Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Татарстан в назначении работникам досрочных трудовых пенсий. Ежегодно в среднем оказывается правовая помощь в подготовке

¹ Далее — КТС

ИНФОРМАЦИЯ об осуществлении профсоюзного контроля



более 500 документов в суды, столько же рассматривается дел в судах с участием правовых инспекторов труда. Исковые требования работников удовлетворяются в 90% случаях.

Ежегодно в среднем по результатам проверок выявляется более 3 тысяч нарушений социально-трудовых прав работников, работодателям направляется порядка 800 представлений об их устранении, более 90% нару-

шений устраняется.

Проверки соблюдения трудового законодательства, как правило, совмещаются с консультациями, разъяснениями норм законодательства работникам и работодателям (их представителям).

В числе выявленных наибольшее число нарушений допускается по вопросам, связанным с оплатой труда, установлением рабочего времени и времени отдыха, изменением условий трудового договора.

Эффективной мерой по устранению нарушений трудового законодательства является взаимодействие Федерации профсоюзов Республики Татарстан в рамках Соглашений о взаимодействии и сотрудничестве с органами прокуратуры Республики Татарстан и Государственной инспекцией труда в Республике Татарстан.

В течение 2016—2018 годов в прокуратуру Республики Татарстан и Государственную инспекцию по труду в Республике Татарстан было направлено 313 материалов о нарушении трудовых прав работников, по всем случаям приняты меры реагирования, к административной ответственности привлечены должностные лица организаций.

В 2018 году правовые инспекторы труда, специалисты республиканских отраслевых комитетов приняли участие в 12 совместных проверках с представителями прокуратуры Республики Татарстан, Государственной инспекции труда в Республике Татарстан в организациях автотранспорта, культуры, АО «Судоходная компания “Татфлот”» и др.

Взаимодействие с государственными органами надзора и контроля, иными ведомствами также осуществлялось в рамках мероприятий, направленных на профилактику правонарушений в сфере труда.

В рамках заключенных соглашений:

— представитель Государственной инспекции труда в Республике

Татарстан принял участие в постоянно действующем семинаре Федерации профсоюзов для профсоюзного актива «О соблюдении трудовых прав работников предпенсионного возраста и итогах работы Государственной инспекции труда в Республике Татарстан за 1-е полугодие 2018 года»;

— представители Федерации профсоюзов приняли участие в выездных мероприятиях Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан совместно с представителями прокуратуры Республики Татарстан, Государственной инспекции труда в Республике Татарстан в муниципальных районах Республики Татарстан по вопросам разъяснения трудового законодательства для руководителей организаций, специалистов кадровых служб, представителей органов местного самоуправления, председателей профсоюзных организаций;

— представители Государственной инспекции труда Республики Татарстан, Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Татарстан, Регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Татарстан приняли участие в семинаре-совещании для профсоюзных правовых инспекторов труда и иных специалистов членских организаций, руководителей, специалистов отделов кадров, юристов, бухгалтеров и экономистов учреждений Федерации профсоюзов по социально-трудовым вопросам.

В рамках реализации совместных мероприятий, направленных на соблюдение трудовых прав работников предпенсионного возраста, в адрес Государственной инспекции труда в Республике Татарстан Федерацией профсоюзов даны предложения:

— о необходимости совершенствования пенсионной реформы с учетом проведения комплексных мер, в том числе о принятии нормативных правовых актов по увеличению размера заработной платы; о ратификации в полном объеме, без изъятий 102-й конвенции МОТ о минимальных нормах социального обеспечения; о пересмотре методики определения прожиточного минимума; о реформировании системы обязательного медицинского страхования и др.;

— для подготовки методических рекомендаций по проведению совместных проверок соблюдения трудовых прав работников предпенсионного возраста, в частности, о привлечении к участию в проверках представителей первичных профсоюзных организаций с правом ознакомления с документами, выражения своего мнения, внесения предложений о приобщении дополнительных материалов, ознакомления с принятым решением по результатам проверки.

В правозащитной практике Федерации профсоюзов Республики Татарстан важным направлением работы по своей значимости является оказание правовой помощи работникам — членам профсоюзов путем

**ИНФОРМАЦИЯ
об оказании
консультативно-правовой помощи**



рассмотрения жалоб и обращений, а также оказания консультаций.

Ежегодно в среднем рассматривается более 7 тысяч письменных жалоб и других обращений членов профсоюзов, в том числе поступивших по электронной почте. Получают консультации на личном приеме, по телефону горячей линии — более 25 тысяч работников.

Тематика обращений работников затрагивает все аспекты трудовой деятельности:

- оплаты труда, оплаты времени простоя, выплаты отпускных сумм, выплаты компенсаций за работу во вредных условиях труда;

- предоставления гарантий и компенсаций по коллективному договору;

- предоставления ежегодных и дополнительных оплачиваемых отпусков, выплаты компенсации за неиспользованные отпуска и др.;

- оформления трудовых отношений (при поступлении на работу, переводах на другую должность, при поручении дополнительной работы или увеличении объемов работ, изменении обязательных условий трудового договора, правомерности заключения срочного трудового договора) и др.

Ежегодно проводится правовая экспертиза более 100 проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Республики Татарстан.

В 2018 году рассмотрен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» в части установления дополнительных мер защиты социальных и трудовых прав работников; подготовлены предложения в проект приказа Министерства культуры Республики Татарстан об аттестации работников организаций и учреждений культуры, установлении критериев эффективности для стимулирующих выплат (приняты предложения в части установления дополнительных гарантий для работников культуры предпенсионного возраста, которые освобождаются от прохождения аттестации); проведена экспертиза проекта постановления Правительства Российской Федерации «О перечне категорий работников, которым устанавливается ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за особый характер работы, ми-

нимальной продолжительности такого отпуска и условиях его предоставления; проведена экспертиза проекта Положения об особенностях рабочего времени и времени отдыха водителей автомобилей Министерства транспорта Российской Федерации и др.

Экономическая эффективность от всех видов правозащитной работы, которую можно выразить в денежной форме, в среднем в год составляет порядка 200 миллионов рублей.

Таким образом, правозащитная работа профсоюзов находит проявление в различных формах. Представительство и защита социально-трудовых прав работников — это комплексная задача, которая требует от профсоюзов активного и системного подхода в осуществлении правозащитной работы по различным направлениям, с учетом всех форм реализации представительской и защитной функций.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН ГОТОВИТ К ИЗДАНИЮ ИСТОРИКО- ПРАВОВОЙ КОММЕНТАРИЙ К КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

Муратшин Фларит Рашитович, *судья-секретарь Конституционного
Суда Республики Башкортостан, доктор юридических
наук;*

Аббазова Гузьяль Рамильевна, *помощник судьи Конституционного
Суда Республики Башкортостан*

В статье приводится анализ деятельности Конституционного Суда Республики Башкортостан по разработке Комментария к Конституции Республики Башкортостан. Издание Комментария к Конституции — это уникальный и ценный опыт не только научной деятельности, но и организационной работы по созданию комплексного научного труда большого авторского коллектива. За многими крупными изданиями стоит большая организационная работа, однако информация об этом практически отсутствует, остаются неизвестными имена людей, благодаря усилиям которых издание выходит в свет и становится доступным широкому кругу читателей. Данная статья — это способ поделиться своим опытом.

Ключевые слова: Комментарий к Конституции Республики Башкортостан, Конституция Республики Башкортостан, издание, издательская деятельность.

К началу 2019 года Конституционный Суд Республики Башкортостан вышел на завершающий этап работы по созданию макета Комментария к Конституции Республики Башкортостан.

Еще в 2015 году Конституционный Суд инициативно выступил с идеей о необходимости издания первого научного Комментария к Конституции республики. 18 июня 2015 года Председателем Суда было подписано распоряжение № 16 «О подготовке Комментария к Конституции Республики Башкортостан».

В течение 2015—2017 годов шла непрерывная планомерная работа по формированию авторского коллектива Комментария, выработке концепции будущего издания, сбору и систематизации необходимых материалов. После того, как авторами были представлены научные разработки к комментируемым статьям, был проведен их обобщенный анализ и

стало очевидно, что требуется комплексный историко-правовой подход к изучению Конституции. Перед авторским коллективом была поставлена задача не только дать толкование действующих норм Конституции республики, но и показать развитие конституционно-правовой мысли, раскрыть историю появления той или иной нормы, привлечь исторические документы, проиллюстрировать научные выводы интересными историческими фактами и т.д. Такой подход был обусловлен тем, что 25-летний период существования и развития Конституции требует ее осмысления как исторического документа.

Как отметил Председатель Конституционного Суда Республики Башкортостан Зуфар Иргалиевич Еникеев в предисловии к Комментарию, «мы решили подойти к изданию настоящего Комментария с исторической точки зрения: во-первых, любая Конституция несет на себе отпечаток предыдущего общества, существование которого она утверждала, во-вторых, помимо исследования исторических событий, дат и персон, авторский коллектив уделяет большое внимание становлению национального самосознания на разных исторических этапах в процессе взаимоотношений башкир с разными государствами, формированию духа народа и его ментальности. И, самое главное, необходимо иметь в виду, что познание прошлого обогащает наши представления о настоящем, придает им целостность и глубину и дает возможность прогнозировать будущее. На наш взгляд, менталитет народа, нации является тем звеном, которое связывает историю с современностью».

Действительно, нынешний государственно-правовой облик Республики Башкортостан выступает продолжением предыдущих форм государственности Башкортостана. Это в свою очередь настоятельно требует исследования взаимоотношений башкирского народа с правительствами Московского государства и царской России и правового статуса Башкирской АССР в составе РСФСР и Союза ССР.

Издание Комментария было запланировано приурочить к знаменательной исторической дате — 100-летию образования Республики Башкортостан. Так, в 2016 году издание Историко-правового Комментария вошло в План организационных мероприятий по подготовке и празднованию 100-летия образования Республики Башкортостан, утвержденный распоряжением Правительства Республики Башкортостан от 28 декабря 2016 года № 1520-р.

Работу над Комментарием условно можно разделить на два этапа — организационно-подготовительный этап и этап работы над текстом материалов к комментируемым статьям Конституции Республики Башкортостан.

Первый этап — формирование авторского коллектива. Первоначально были выявлены возможные претенденты для работы над Ком-

ментарием — представители профессорско-преподавательского состава ведущих юридических вузов республики, сотрудники государственных органов, юристы-практики и т.д. Были привлечены практически все члены Научно-консультативного Совета при Конституционном Суде Республики Башкортостан. Им были разосланы приглашения с предложением принять участие в данном научном проекте. Полученные ответы были систематизированы и сформирован первичный состав авторского коллектива. Между этими авторами и были распределены соответствующие статьи Конституции для подготовки комментария к ним с учетом их пожеланий и направленности их научных изысканий. После чего состоялось заседание авторского коллектива, на котором были даны соответствующие рекомендации по содержанию, объему, требованиям к оформлению и срокам готовности материалов. По истечении указанного срока были собраны и проанализированы первые варианты текстов комментируемым статьям. По итогам изучения представленных авторами работ стала очевидна необходимость перераспределения статей, замены некоторых авторов и, как результат, был сформирован итоговый состав авторского коллектива, который на последующем этапе претерпел незначительные изменения.

В итоге в состав авторского коллектива вошли 40 человек, из них авторы, имеющие степень доктора наук, — 12 (10 — юридических наук, 2 — политических наук), имеющие степень кандидата наук, — 22 (20 — юридических наук, 2 — философских). По сфере занятости членов авторского коллектива можно разделить на представителей профессорско-преподавательского состава и научно-исследовательских организаций — 28; сотрудников государственных органов — 12 (в том числе Конституционного Суда Республики Башкортостан — 7, из них 4 судей и 3 сотрудника Секретариата Суда; а кроме того, администрации Главы Республики Башкортостан, Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Министерства земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан).

В процентном соотношении к 24,6% статей Конституции материалы комментариев были подготовлены авторами, имеющими ученую степень доктора наук, к 3,2% статей — в соавторстве с учеными, имеющими степень доктора наук, к 63,5% статей — авторами, имеющими ученую степень кандидата наук, к 8,7% статей — авторами, не имеющими на момент написания материалов комментария ученой степени; комментарии к преамбуле, а также заключительным и переходным положениям были подготовлены докторами наук.

Судьи и сотрудники Секретариата Конституционного Суда Республики Башкортостан подготовили комментарии к 24 статьям Конституции республики, а также к ее преамбуле и заключительным и переход-

ным положениям. Сотрудниками иных государственных органов были подготовлены комментарии к 16 статьям. Авторами комментариев к остальным 86 статьям стали представители профессорско-преподавательского состава различных вузов и научно-исследовательских организаций республики.

Второй этап, который продолжался практически весь 2018 год, был посвящен непосредственно работе над текстом будущего издания.

Руководителем авторского коллектива и научным редактором издания стал Председатель Конституционного Суда Республики Башкортостан З.И. Еникеев. Именно им осуществлялась первичная научная редакция каждого представленного авторского материала.

Обязанности по сбору и систематизации материалов авторов в единый макет, а также по текущему взаимодействию с авторами по вопросам устранения редакционных замечаний была возложена на помощника судьи Г.Р. Аббазову.

Общая редакция макета Комментария была выполнена судьей-секретарем Конституционного Суда Республики Башкортостан Ф.Р. Муратшиным.

Вопросы организации текущей работы по подготовке макета Историко-правового комментария к Конституции Республики Башкортостан и координации совместной деятельности Суда и издательства «Китап», а также организационная работа с авторским коллективом и иная текущая деятельность по подготовке и изданию Комментария осуществлялась руководителем Секретариата Конституционного Суда З.Х. Фатхутдиновой. Текущая и итоговая вычитка текстового материала осуществлялась сотрудниками Секретариата Конституционного Суда Республики Башкортостан (Т.Г. Галиевой, Г.Ш. Валеевой).

Ответственным редактором издания был назначен кандидат юридических наук, доцент кафедры государства и права Института права Башгосуниверситета Т.С. Касимов.

Редакционная подготовка издания осуществлялась сотрудниками башкирского издательства «Китап» им. З. Бишовой, в частности заместителем главного редактора О.А. Гилязетдиновой, редактором Р.Д. Гилязетдиновым. Корректорскую читку осуществляли А.М. Черепкова, Л.Г. Ергешева, Р.М. Ахмедьянова.

Кроме того, шла постоянная работа с соответствующими организациями и государственными органами. Прежде всего с Правительством Республики Башкортостан в рамках деятельности по представлению данного издания для утверждения Комиссией по книгоизданию при Правительстве в тематическом перечне выпуска литературы государственного заказа на 2018 год. Конституционный Суд активно сотрудничал с Национальным архивом Республики Башкортостан по вопросу

обеспечения доступа к фондам для членов авторского коллектива по подготовке Комментария к Конституции Республики Башкортостан. Также Суд активно взаимодействовал с башкирским издательством «Китап» им. З. Биешево по вопросам подготовки издания в печать.

Комментарий планируется выпустить тиражом 2000 экземпляров, издание в конечном варианте будет содержать 728 страниц. Данная книга не будет представлена в открытой продаже. Весь тираж первого издания Комментария к Конституции Республики Башкортостан будет направлен на научные и презентативные цели. В частности, часть тиража планируется направить в библиотечные фонды вузов республики, занимающихся подготовкой юридических кадров, в библиотечные фонды республиканской, городских и районных библиотек, в государственные органы республики, в Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации, членам авторского коллектива, победителям ежегодных конкурсов студенческих работ, а также участникам крупных республиканских и всероссийских научных форумов и т.д.

Это первый Историко-правовой комментарий к Конституции Республики Башкортостан, подготовленный к 25-летию ее принятия. При его написании максимально привлечено текущее законодательство, использован уникальный историко-правовой материал, приведенный в тексте комментария, который отражает конституционно-правовое развитие Республики Башкортостан в контексте конкретных исторических событий регионального, государственного и мирового масштабов.

Издание предназначено для судей, работников правоохранительных органов, студентов, адвокатов, преподавателей и слушателей юридических и исторических факультетов вузов, а также для широкого круга читателей, интересующихся историей государственно-правового развития Республики Башкортостан.

ПРИНЦИП СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Насуханов Ваха Селимович, *Председатель Конституционного Суда Чеченской Республики;*

Дадаев Хамзат Мамутович, *судья Конституционного Суда Чеченской Республики, кандидат юридических наук*

В статье даются научное осмысление и системный анализ содержания и гарантий реализации принципа состязательности конституционного судопроизводства, выявление проблем и специфики реализации данного принципа в основных стадиях конституционного судопроизводства Российской Федерации, а также возможных путей преодоления выявленных проблем.

Ключевые слова: конституционное судопроизводство, конституционное правосудие, конституционный суд, принципы деятельности конституционного суда, принцип состязательности.

В соответствии с частью 3 статьи 123 Конституции Российской Федерации процесс судопроизводства должен протекать с соблюдением принципа состязательности и паритетности его участников. Этот принцип, изложенный в нормативно-правовой документации высшей юридической силы, особым образом находит свое выражение в разнообразных видах судопроизводств в Конституционном Суде и на разных этапах конституционного разбирательства.

Соблюдение рассматриваемой концепции в уголовном и гражданском судебных производствах всегда являлось предметом изучения для представителей сообразных отраслей правовой научной мысли. Однако в конституционном судебном производстве она проявляется своеобразным образом, что обусловлено особым значением Конституционного Суда в деле становления и совершенствования гражданского общества государства как правовой единицы. Данный принцип является квинтэссенцией объективного судебного производства, ориентированного на поддержание прав и свобод личности и гражданина, а также иных ценностей, закрепленных на конституциональном уровне [Жамборов 2013: 90].

Проблематика исполнения принципов правосудия, входящих в

структуру положений Конституции Российской Федерации, и ранее, и теперь занимает центральное место в правовой науке. Один из них отражает суть теории состязательности и является предметом особого внимания со стороны ученых, исследующих отрасли уголовного и гражданского процесса, и в меньшей мере — конституционного судебного производства.

Исследование предметной научной литературы подтверждает тот факт, что на данный момент не существует каких-либо научных или научно-популярных изданий, содержащих рассмотрение принципа состязательности конституционного судебного производства, невзирая на то, что как раз эта разновидность судебного производства характеризуется наличием множества своеобразных черт, связанных с ее высоким социальным значением.

Своеобразие конституционного судебного производства как автономной процессуальной формы, не похожей на прочие правовые формы, вызвано характером такого государственного органа, как Конституционный Суд, и занимаемым им местом в структуре госаппарата [Аристова 2018: 35].

Течение конституционного судебного процесса базируется на принципах, являющихся общими для всех разновидностей судебного производства, поскольку судебная система Российской Федерации едина. Принципы конституционного судопроизводства — это первичные, наиболее существенные положения, детерминирующие выстраивание всех его этапов, разновидностей и институтов и гарантирующие претворение в жизнь его предназначения.

Идея состязательности судебного процесса, управляемого Конституционным Судом, ориентирована на осуществление парадигмы объективного судебного процесса, сдерживание самоуправства государственных структур, реализацию законодательной обязанности охраны прав личности и гражданина. Данная идея определяет смысловую нагрузку права, имеет непосредственное влияние на его эволюционирование и использование и выражается в потребности безоговорочного поддержания принципа дифференциации властей. Стоит отметить, что состязательность и паритетность — это отдельные автономные и взаимодополняющие положения. Причем процессуальная паритетность фигурирующих в конституционном производстве лиц выступает в качестве одного из функциональных критериев состязательности.

Следует подчеркнуть, что состязательность как принцип конституционной юрисдикции подразумевает прохождение процесса в виде прений сторон, исходящих из контрастности их юридических интересов. В ходе рассмотрения дела стороны спора могут инициативно и наравне друг с другом высказывать свои доводы, по своему пониманию

интерпретировать законы, что способствует вынесению Конституционным Судом объективного решения. Производство, осуществляющееся на конституционном уровне, ставит интересы общества выше частных интересов, что обуславливает активность роли Конституционного Суда. Он, помимо непосредственного руководства процессом с формированием требуемых предпосылок для всеохватывающего и содержательного изучения обстоятельств дела, еще и принимает участие в сборе и выверке доказательств, если нужно содействовать равенству сторон. Инициативная позиция Конституционного Суда требуется в тех случаях, когда следует защитить Основной Закон как акт, отражающий общественный интерес принявшего его населения [Рыженков 2017: 54].

В разных видах судопроизводства рассматриваемый принцип имеет свою специфику. В случае потребности в трактовке Основного Закона, проверке соответствия законов положениям Конституции Российской Федерации при выполнении запросов судебных органов, проверке соответствия положениям Основного Закона Российской Федерации не вступившего в законную силу международного соглашения о вхождении в состав Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации прений между сторонами нет. Поэтому субъект, правомочный обращаться в Конституционный Суд, должен высказать и обосновать собственную юридическую позицию, невзирая на то, что противостоящая ему сторона отсутствует. Зачастую суды делают запросы о трактовке Основного Закона Российской Федерации по причине отсутствия единства по этому вопросу между различными государственными структурами. В подобных делах состязательность условна, ее функционирование ограничено.

Функционирование теории состязательности не находится в рамках основной стадии производства (судебного разбирательства и провозглашения судебным органом решения), а в той или иной степени эффективно в течение всего производства, осуществляющегося на конституционном уровне.

Начало состязательности можно наблюдать уже на этапе подачи ходатайства в Суд. Она выражается в дифференциации функций Суда и участников спора, в отсутствии инспирирования и осуществления судебного процесса по предложению Конституционного Суда. На этом этапе противоположная сторона, противодействующая субъекту, обратившемуся в Суд, воочию еще отсутствует. Однако она уже выявлена в обращении, и Суд имеет о ней представление. На этом этапе состязательные начала проявляются еще и в том, что заявителям предоставляются права и на них возлагаются обязанности, заключающиеся в необходимости обосновать на юридическом уровне собственную правовую мотивацию подачи ходатайства в Суд [Юсупова 2017: 69].

На этапе предварительного рассмотрения дела более явственной становится действенная роль Суда. Порядок инициации судопроизводства не подразумевает на этом этапе производство таких процессуальных действий, как вызов, заслушивание и участие в заседании Суда лиц, подавших ходатайство, а также прочтение ими протокола и стенографической записи, поскольку эти действия шли бы вразрез с идеей состязательности. Реализация этих идей на этапе принятия ходатайства к рассмотрению Судом рождает потребность в изучении соответствующей формы и направленности заявления и мотивов обращения его подателя. Среди основных средств обеспечения осуществления состязательных начал на этом этапе можно отметить соблюдение установленных правил оповещения сторон о судебном процессе.

В противоположность прочим разновидностям производств, конституционному судебному процессу свойственна такая значимая характерная черта, как «раскрытие доказательств». На начальном отрезке разбирательства (подготовительной части) состязательность реализуется посредством направления судьей спорящей стороне второго экземпляра документов с целью получения от нее письменного отзыва. Закрепление данного обстоятельства должно происходить не в Регламенте Конституционного Суда Российской Федерации, а в Законе о Конституционном Суде Российской Федерации. Этот этап заключается, в основном, в составлении рукописной документации, чем значительно отличается от последующих сменяющих друг друга частей судебного разбирательства. Но если заседание осуществляется без проведения слушаний в порядке письменного производства, происходит ограничение возможностей открытой защиты позиции лица, подавшего ходатайство в Суд, и его оппонента. По этой причине на подготовительную часть судебного разбирательства возлагается вся тяжесть процесса. Это основная стадия процесса, осуществляющегося в упрощенном порядке [Курыхтин 2016: 14].

Состязательность наиболее развернуто и публично просматривается на этапе основной части судебного разбирательства в Суде, во время обоснования сторонами своих соображений посредством предоставления доказательств истинности (законности) содержания опротестовываемого нормативного документа.

Бесспорно, что база рассматриваемых Конституционным Судом дел формируется, в основном, из вопросов права. Тем не менее особую роль в обеспечении начал состязательности играет установление реальных обстоятельств, к примеру, подтверждение воссоздания в новом законе положения, подобного содержавшемуся в законе, который был объявлен неконституционным, или подтверждение использования закона в некоем деле физического лица, уже рассмотренном и завершеном судом.

Концентрировать доказательства должны, в первую очередь, участники процесса, поскольку в разрешении спора состоит, в сущности, их интерес. Одновременно с этим адекватные усилия Суда должны состоять в ликвидации недочетов в позициях субъектов. Неспособность или нежелание лица, подавшего ходатайство, или лица, представляющего другую сторону, доказывать свои суждения не могут и не должны влиять на решение Суда.

Своеобразие состязательных основ в продолжение принятия решения по делу выражается в независимости действий Конституционного Суда от суждений сторон, в его автономности в оглашении своих доводов при оценивании соответствия или несоответствия нормативных постулатов положениям Конституции. Чтобы состязательные начала могли реализоваться, итоговое решение Суда должно быть вполне доказательным, понятным и однозначным. Исследование решений Суда в свете воплощения идей состязательности вскрывает проблему, требующую разрешения, а именно: нужно ли Суду освещать в них собственное мнение о предоставленных сторонами аргументах. Мы полагаем, что убедить участников спора и общественность в объективности принятого решения невозможно без принятия во внимание Судом доводов сторон. Суд вправе солидаризоваться с предъявленными доводами или отказать им в поддержке, однако он в любом случае должен их учесть. Особенно актуальным данное положение становится в случае упрощенного разбирательства, при котором не проводятся слушания. В ходе оценки доказательств Суд обязан выразить свое мнение о них. Данному принципу желательно придать законный вид.

При осуществлении заседаний без проведения слушаний из соображений состязательности разумно до их начала позволить субъектам изложить свою точку зрения относительно того, считают ли они возможным применение по аналогии к опротестовываемой норме содержащиеся в предыдущих постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации позиции.

С целью недопущения затягивания разбирательства необходимо заранее определить сроки дачи сторонами ответа.

Один из способов обеспечения идей состязательности — это воспреещение осуществления разбирательства без проведения слушаний в случае, если любой из субъектов не согласен с реализацией письменного производства. Однако в случае подачи государственным органом обращения, в котором идет речь о возражении против применения этой процедуры, Суд обязан беспрекословно его удовлетворить. Одновременно с этим подача подобного ходатайства заявителем (как правило, гражданином) может быть удовлетворена при «необходимости обеспечения его прав». Мы считаем, что здесь существует риск злоупотребления воль-

ной трактовкой положения и отхода от претворения в жизнь доминант состязательности.

Следует упрочить обеспечение состязательности, но усиление ее гарантий может привести к затягиванию разбирательства. К примеру, заявителю должна быть предоставлена возможность общения с судьей на этапе исследования судом доказательств. Порядок предоставления права сторонам на конкретизацию и аргументацию своего мнения, подачу дополнительных сведений и пр. должен быть закреплен законодательно. Сторонам необходимо предоставить доступ ко всему перечню существенной документации по их делу, а также к протоколу его рассмотрения. Важно чтобы Закон о Конституционном Суде Российской Федерации содержал пункт о необходимости предоставления всем судьям всех имеющихся сведений по делу и их обсуждения на заседании Суда, а также их отражения в протоколе данного заседания. Конституционное содержание принципа состязательности в корреляции с положениями статьи 10 Конституции Российской Федерации о самостоятельности судебной власти предполагает статус Суда как особого участника судебного процесса, имеющего собственные конституционные цели и задачи, реализуемые в состязательном судопроизводстве. Эти цели обуславливают необходимость справедливого и беспристрастного разрешения конкретного дела. Следовательно, содержание исследуемого принципа предполагает активность Суда в процессе, а конституционные цели справедливости и беспристрастности правосудия предполагают наличие права Суда по собственной инициативе проводить процессуальные действия, в том числе назначать экспертизы, допрашивать экспертов и т.д. Такая активность ограничивается конституционными нормами и принципами и должна иметь четкие границы в нормативном процессуальном законодательстве с учетом особенностей реализации принципа состязательности в различных видах судопроизводств.

Конституция Российской Федерации, закрепляя осуществление правосудия на основе состязательности и равноправия сторон, устанавливает состязательную форму осуществления судопроизводства. В этом, полагаем, заключается правовая природа принципа состязательности, который выступает, прежде всего, принципом судопроизводства, а уж затем принципом осуществления правосудия.

Литература

Аристова М.С. Реализация принципа состязательности в стадиях российского конституционного судопроизводства / М.С. Аристова // Юрист.— 2018.— № 10. — С. 33—39.

Жамборов М.С. Принцип состязательности как способ аргументиро-

ванного обоснования правовой позиции сторон в российском судопроизводстве / М.С. Жамборов // Актуальные проблемы российского права.— 2013.— № 4. — С. 88—94.

Курохтин Ю.А. Актуальные проблемы реализации конституционного принципа состязательности в уголовном процессе / Ю.А. Курохтин // Российская юстиция.— 2016.— № 3.— С. 11—16.

Рыженков А.М. Общие принципы конституционного судопроизводства в субъектах Российской Федерации / А.М. Рыженков // Пробелы в российском законодательстве.— 2017.— № 6. — С. 52—57.

Юсупова Н.А. Проблемы реализации принципа состязательности в российском конституционном судопроизводстве / Н.А. Юсупова // Российская юстиция.— 2017.— № 3. — С. 66—72.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ

Романова Галина Валерьевна, советник судьи Конституционного суда
Республики Татарстан, кандидат юридических наук;

Романов Валерий Иванович, доцент Казанского федерального универ-
ситета, кандидат юридических наук

Конституционное право на судебную защиту есть гарантированное государством право каждого гражданина в установленном законом порядке требовать от суда как органа правосудия обеспечения субъективных прав посредством рассмотрения и разрешения своего дела в суде, в том числе и посредством конституционного судопроизводства. Право на судебную защиту есть возможность любого субъекта быть участником судебного разбирательства. Расширение круга охраняемых законом прав личности, углубление их содержания в условиях многообразия современных экономических и социальных связей возлагают на суд особую ответственность и поднимают его значение как фактора утверждения экономической и социальной стабильности, как основного гаранта Конституции в реализации прав и свобод граждан. В настоящей статье изложены отдельные проблемные вопросы реализации права на судебную защиту в современном государстве.

Ключевые слова: право, судебная защита, государство, суд, правосудие, реализация.

В соответствии с частью 2 статьи 45 Конституции Российской Федерации каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Каждый человек или организация может выбрать любой не запрещенный законом способ защиты своих прав. Одним из установленных законодательством способов является судебная защита.

Право на судебную защиту является одним из фундаментальных прав человека и гражданина, гарантированных частью 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации. Государство для выполнения возложенной на него обязанности создает множество самых различных условий: учреждает и финансирует суды различных уровней; обеспечивает возможность получения правовой помощи; принимает процессуальные гарантии защиты и т.п.

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина правосудием возвышает суды как органы государственной власти, придает им особую значимость среди других органов. Однако реализация данной функции требует от них оперативной, эффективной деятельности по претворению в жизнь конституционных положений, что вызывает определенные проблемы.

В этой связи представляется целесообразным привести точку зрения Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно высказывал правовую позицию о том, что право на судебную защиту, установленное статьей 46 и иными взаимосвязанными с ней положениями Конституции Российской Федерации, относится к основным, неотчуждаемым правам и свободам человека и гражданина. Это право предполагает наличие конкретных гарантий, которые позволяли бы реализовывать его в полном объеме и обеспечивали бы эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям объективности, беспристрастности, справедливости (например, постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 октября 2016 года № 18-П; от 14 июля 2017 года № 21-П¹).

Кроме того, право на судебную защиту по смыслу части 3 статьи 56 Конституции Российской Федерации не подлежит ограничению, поскольку ущемление этого права ни при каких обстоятельствах не может быть обусловлено необходимостью достижения признаваемых Конституцией целей (например, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2016 года № 1358-О; от 29 сентября 2016 года № 2258-О).

На наш взгляд, конституционная самостоятельность судебной власти обеспечивается механизмом самоорганизации и самоуправления, а также путем конституционного закрепления социальных и материальных гарантий независимости судей. При этом из трех ветвей власти только судебная власть формируется не на политической, а на профессиональной основе и призвана не только гарантировать реальность прав и свобод человека и гражданина, но и обеспечить действие других ветвей власти — законодательной и исполнительной в рамках конституционно-правового пространства. Судебная власть в современном государ-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 04.10.2016 № 18-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4 Федерального конституционного закона “О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя” в связи с жалобой гражданина А.Г. Оленева»; Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2017 № 21-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 260 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.В. Савченко» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 6, 2017 // ВКС РФ. — № 6. — 2016.

стве осуществляется на основе общих для всех видов судопроизводства принципов, включая независимость судей, их подчинение только закону и Конституции. Гарантирование судебной защиты выражается: в установлении системы судов в России; четком распределении компетенции судов по защите прав и свобод; установлении гарантий их независимости и самостоятельности; определении видов судопроизводства и принципов: равенство всех перед законом и судом; недопустимость действия обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность либо отменяющего или умаляющего права и свободы человека и гражданина; презумпция невиновности; освобождение обвиняемого от бремени доказательства своей вины; истолкование сомнений в пользу обвиняемого; в обеспечении каждому возможности обращения в суд за защитой своих прав и свобод, обжалования судебных решений.

Современное государство обязано обеспечивать эффективную защиту прав и свобод посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости, на основе законодательно закрепленных критериев, которые в нормативной форме предопределяют, в каком суде и по какой процедуре подлежит рассмотрению конкретное дело, что позволяет суду (судье), сторонам, другим участникам процесса, а также и иным заинтересованным лицам избежать правовой неопределенности в данном вопросе. Так, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 года № 1748-О сказано, что только судебная власть, как независимая и беспристрастная, играет решающую роль в государственной защите прав и свобод человека и гражданина, и именно суд окончательно разрешает спор о праве и предопределяет значение судебных решений как государственных правовых актов, выносимых от имени Российской Федерации и имеющих общеобязательный характер.

В механизме защиты прав и свобод человека и гражданина важная роль отводится Конституционному Суду Российской Федерации. В соответствии со статьей 1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ Конституционный Суд — судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. В Федеральном конституционном законе предусмотрено, что Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права (ч. 3 ст. 3). Из смысла взаимосвязанных положений пунктов 8 и 9 статьи 75 указанного Федерального конституционного закона следует, что содержание мотивировочной части

¹ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2018. — № 31. — Ст. 4811.

решения Конституционного Суда Российской Федерации должно основываться на Конституции Российской Федерации и нормах Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Однако сказанное не исключает возможность ссылаться и на другие нормативные правовые акты, но только в качестве дополнительной аргументации. В связи с чем проблемой является то, что при буквальном толковании вышеперечисленных норм следует, что суд при рассмотрении дела, в том числе по защите прав и свобод граждан, должен ограничиваться применением правовых аргументов, хотя за рамками полномочий могут оставаться доводы политического, экономического и социального характера.

Что касается конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, то в соответствии с частью 3 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» они рассматривают отнесенные к их компетенции вопросы в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации. Таким образом, поскольку конституционные (уставные) суды являются судами субъектов Российской Федерации, порядок осуществления ими конституционного судопроизводства устанавливается самостоятельно законодателем соответствующего субъекта Российской Федерации и конкретизируется согласно регламенту этого суда. Например, согласно статье 1 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан»¹ Конституционный суд Республики Татарстан — судебный орган конституционного контроля, осуществляющий в форме конституционного судопроизводства судебную власть в целях защиты конституционного строя Республики Татарстан, основных прав и свобод человека и гражданина, поддержания верховенства в правовой системе Республики Татарстан и непосредственного действия Конституции Республики Татарстан на всей ее территории. Полномочия Конституционного суда Республики Татарстан определены в статье 3 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан», к числу которых относится рассмотрение дел о конституционности: 1) законов Республики Татарстан; 2) нормативных правовых актов Президента и Кабинета Министров Республики Татарстан, иных органов государственной власти Республики Татарстан; 3) нормативных правовых актов органов местного самоуправления; 4) не вступивших в силу соглашений о международных и внешнеэкономических связях Республики Татарстан. Так, в декабре 2018 года предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан стали положения пункта 4 раздела I и пункта 7 раздела II Порядка принятия реше-

¹ Закон РТ от 22.12.1992 № 1708-ХІІ (ред. от 26.10.2018) «О Конституционном суде Республики Татарстан» // Собрание законодательства Республики Татарстан.— 2018.— № 83.— Ч. I.— Ст. 2744.

ний о предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 сентября 2012 года № 6250, в связи с жалобами граждан¹. При рассмотрении дела была применена правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой правовые нормы должны соответствовать общеправовым требованиям определенности, ясности, недвусмысленности, поскольку конституционное равноправие может быть обеспечено лишь при условии их единообразного понимания и толкования всеми правоприменителями; поэтому самого по себе нарушения требований определенности правовой нормы, влекущего ее произвольное толкование правоприменителем, достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции (постановления от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 5 июля 2001 года № 11-П, от 6 апреля 2004 года № 7-П, от 16 ноября 2018 года № 43-П и др.). В связи с чем Конституционный суд Республики Татарстан обоснованно пришел к выводу о том, что наличие в пункте 4 раздела I Порядка ссылки на пункт 7, а не на пункт 9 раздела II Порядка позволяет применение оспариваемых положений, а вследствие этого и непредоставление многодетным семьям земельных участков в установленный срок как в случае однократного, так и в случае трехкратного отказа многодетной семьи от выбора предложенного земельного участка или неявки на процедуру выбора земельного участка. Иными словами, установленное пунктом 4 раздела I и пунктом 7 раздела II Порядка регулирование в его формально-юридическом смысле создает на муниципальном уровне неопределенность в вопросах реализации права многодетных семей на получение земельных участков в собственность бесплатно, поскольку уже после первого отказа заявителя от выбора земельного участка или неприбытия на процедуру такого выбора допускает возможность уклонения органами местного самоуправления от соблюдения законодательно установленного годичного срока, не позднее которого они обязаны предоставить многодетным семьям земельные участки. В результате положения пункта 4 раздела I и пункта 7 раздела II Порядка постановлением Конституционного суда Республики Татарстан от 14 декабря 2018 года № 80-П были признаны не соответствующими Конституции Республики Татарстан.

¹ Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 14.12.2018 № 80-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 раздела I и пункта 7 раздела II Порядка принятия решений о предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 сентября 2012 года № 6250, в связи с жалобами граждан О.Н. Меркурьевой и Л.В. Рагимовой» // Республика Татарстан.— 2019.— 29 янв.— № 12.

Анализ регионального законодательства показывает, что, определяя содержание различных институтов конституционного судопроизводства, субъекты Российской Федерации, в том числе и Конституционный суд Республики Татарстан, в основном ориентируются на правовое регулирование аналогичных процессуальных отношений, содержащееся в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации». На наш взгляд, подобный подход в целом оправдан: он обусловлен не только общностью правовой природы этих органов, сходством и взаимосвязью решаемых ими задач, но и высоким качеством федерального законодательного регулирования конституционного судопроизводства, убедительным свидетельством которого выступает весьма обширная и постоянно развивающаяся практика осуществления правосудия Конституционным Судом Российской Федерации. В то же время данный подход не исключает некоторых особенностей в соответствующем регулировании применительно к деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, обусловленных спецификой их организации и компетенции. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что субъекты Российской Федерации вправе использовать различные нормативные модели отдельных элементов конституционного судопроизводства, в большей или меньшей степени основанные на федеральных подходах к регламентации этих отношений.

В современном государстве именно Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации обеспечивают единство законодательной и судебной практики по защите прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем накопленный ими опыт по разрешению споров, связанных с обеспечением прав человека и гражданина, на наш взгляд, требует своевременного научного осмысления и практического применения.

Механизм реализации права на судебную защиту представляет собой порядок развития этого права в различных процессуальных правоотношениях. Механизм включает деятельность участников судопроизводства и суда по осуществлению правомочий, установленных процессуальным законодательством, направленных на защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов. В своем развитии право на судебную защиту проходит стадии возникновения, осуществления и прекращения. Особенностью механизма реализации права на судебную защиту, проистекающей из содержания субъективного права, является сочетание действий субъектов права на судебную защиту и действий суда.

Вместе с тем проблемы реализации права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство складываются из определенных сложностей: открытости судебного разбирательства; разумности сроков судебного разбирательства; состязательности и равноправия

сторон; исполнения вынесенных судебных решений; права на судебный контроль; права на квалифицированную юридическую помощь.

К числу проблем, возникающих в процессе реализации права на судебную защиту, также относятся: 1) низкая правовая культура граждан, незнание своих прав, неготовность отстаивать эти права в суде; 2) недоверие к суду, вызванное слабым знанием процедуры обращения в суды; незнание судебных способов защиты своих прав; 3) проблема сомнения населения в реализации принципа равенства всех перед законом и судом; 4) судебные решения не всегда отвечают критериям неотвратимости, справедливости и обоснованности; 5) проблемой является также широкое распространение правового нигилизма, абсолютного отрицания правовой действительности.

В современном государстве, к сожалению, проблемы нарушений права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство до конца еще не устранены. К примеру, в гражданском процессе такие нарушения встречаются на всех стадиях. На досудебной стадии рассмотрения дела трудности выражаются в отказе принять исковое заявление. Для начала суд общей юрисдикции отказывается принять исковое заявление, ссылаясь на то, что рассмотрение конкретного спора находится в компетенции мирового судьи или арбитражного суда. Те же, в свою очередь, утверждая прямо противоположное мнение, отправляют истца в суд общей юрисдикции. Оказавшись в замкнутом круге, заявитель должен обжаловать решения судей сразу в двух судебных инстанциях, каждая из которых обычно подтверждает правомерность ранее принятого решения. В результате обе судебные инстанции отказывают заявителю в защите. В этом и состоит проблема правовой неопределенности подведомственности и подсудности.

По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, изложенного в Постановлении от 6 декабря 2017 года № 37-П¹, судебная защита гарантируется лицу только при наличии оснований полагать, что права и свободы, о защите которых оно просит, ему принадлежат и были нарушены (существует реальная угроза их нарушения), в связи с чем от суда требуется выяснение обстоятельств, с возникновением которых связано право лица на обращение в суд с административным исковым заявлением, произвольные же отказ в принятии заявления или прекращение производства по делу не допускаются. Об этом также Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал и в дру-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2017 № 37-П «По делу о проверке конституционности абзаца тринадцатого статьи 12 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 2 статьи 13 и пункта 1.1 части 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.Г. Жукова» // СЗ РФ. — 2017. — № 51. — Ст. 7912.

гих своих решениях, например, в определениях от 28 января 2016 года № 109-О, от 26 мая 2016 года № 1145-О, от 26 января 2017 года № 108-О.

Как нам видится, еще одной проблемой реализации права на судебную защиту, преимущественно в судах общей юрисдикции, является судебная ошибка. Каждая допущенная ошибка негативно влияет на интересы правосудия, отражается на качестве рассмотрения и разрешения дел, препятствует достижению целей судопроизводства. Совершают судебные ошибки судьи судов первой инстанции, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций. Судебная ошибка по гражданскому делу — это результат виновного поведения судьи (судей), выступающего от имени суда при рассмотрении и разрешении гражданского дела, которое не является злоупотреблением, но нарушает нормы процессуального, а иногда и материального права и не обеспечивает при совершении отдельного процессуального действия либо определенной их совокупности достижение целей судопроизводства.

Как обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 4 апреля 2013 года № 661-О¹, судебное решение не может быть признано правосудным, а судебная защита — полной и эффективной, если допущена судебная ошибка.

Таким образом, право на судебную защиту относится к числу прав, которые не подлежат ограничению ни при каких обстоятельствах, поскольку ограничение этого права не может быть обусловлено необходимостью достижения признаваемых Конституцией Российской Федерации целей (защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства). Право на судебную защиту служит необходимой гарантией осуществления всех других прав и свобод, которые, являясь непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной власти и местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, и признание, соблюдение, защита которых — обязанность современного правового государства.

С учетом изложенного, необходимо совершенствовать правовые и организационные основы реализации права на судебную защиту, уменьшать количество нарушений права на судебную защиту и повышать доступность и качество реализации права на судебную защиту в современном государстве.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 04.04.2013 № 661-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шагиева Нурыхамата Нурыхановича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 306 Уголовного кодекса Российской Федерации» // ВКС РФ.— 2013.— № 6.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМНЫХ ВОПРОСАХ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН

(по итогам подготовки ежегодного доклада Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Татарстан в 2018 году)

Сабурская Сария Харисовна, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, кандидат философских наук

В статье проведен обзор проблемных ситуаций о соблюдении и защите социально-экономических прав граждан, ставших предметом внимания Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан в 2018 году. Приведены примеры реагирования, сформулированы предложения по решению отдельных проблемных ситуаций.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, трудовые права, жилищные права, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на образование.

Вся текущая деятельность уполномоченных по правам человека в Российской Федерации в течение года аккумулируется в подготовку ежегодного доклада о соблюдении прав и свобод человека и гражданина. Его полнота и объективность напрямую предполагают усиление государственных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина по результатам его рассмотрения соответствующими государственными органами и должностными лицами.

В Республике Татарстан ежегодный доклад основывается на обобщении результатов рассмотрения поступивших жалоб, итогов иных проверочных мероприятий, сведений государственной информационной системы «Народный контроль», данных государственных органов и органов местного самоуправления, других источников.

Значительная часть обращений, поступающих в аппарат Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан, связана с вопросами соблюдения и защиты прав человека, которые признаны неотъемлемыми и вытекающими из присущего человеческой личности достоинства Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Татарстан. Прежде всего, это обращения по трудовым,

жилищным отношениям, вопросам права на охрану здоровья и медицинскую помощь, права на образование.

В сфере трудовых отношений по-прежнему наиболее распространены нарушения, связанные с оплатой труда. При проведении нами соответствующих проверок, в том числе совместно с компетентными органами, выявляются такие нарушения, как невыплата заработной платы, неполная выплата заработной платы при прекращении трудовых отношений, неоплата сверхурочной работы.

В целом по республике, исходя из статистических данных, ситуация с задолженностью по заработной плате значительно ухудшилась (почти в 10 раз). По состоянию на 1 января 2019 года сумма задолженности составила почти 100 млн рублей.

В общем-то известный факт, что такие статистические данные сложились из-за ситуации в АО «Судоходная компания “Татфлот”». Вместе с тем также обращают на себя внимание следующие факты.

Анализ данных Управления Федеральной службы судебных приставов по Республике Татарстан показал, что, к сожалению, возрастает удельный вес исполнительных производств, оканчивающихся актом о невозможности взыскания, от общего числа исполнительных производств, оконченных фактическим исполнением. По итогам 2018 года этот показатель составил 6,1%.

Таким образом, по итогам прошедшего года на 100 работодателей, которые погасили задолженность по заработной плате после решения суда, приходилось 6 работодателей, чье местонахождение судебные приставы-исполнители не смогли установить либо у которых не оказалось имущества, на которое может быть обращено взыскание. В 2017 году число таких «проблемных» работодателей составляло 4—5, а в 2016 году всего 2. В абсолютных показателях число таких исполнительных производств в 2018 году составило 194 на общую сумму 10 млн 894 тыс. рублей.

Возможно, где-то недоработали судебные приставы, но разбираться с проблемой «работодателей-невидимок» или работодателей, ссылающихся на «пустые карманы», считаю, нужно комплексно. В целях минимизации масштабов проблемы представляется целесообразной подготовка совместных предложений со стороны Управления Федеральной службы судебных приставов по Республике Татарстан, Государственной инспекции труда в Республике Татарстан, Управления Федеральной налоговой службы по Республике Татарстан. Также представляется целесообразным усилить работу по анализу хозяйственной деятельности «проблемных» предприятий (в частности, имеющих задолженность по страховым и иным обязательным взносам) в рамках деятельности тер-

риториальных межведомственных комиссий по повышению уровня жизни и легализации доходов.

Фактически речь идет о миллионах рублей, которые не получили люди за свой труд, хотя их работодатели не были признаны банкротами.

Изменения в законодательстве в части повышения пенсионного возраста, несомненно, вызвали тревогу относительно своего будущего у многих татарстанцев.

Государственные органы эту тревогу не оставили без внимания. В течение 2018 года организована целенаправленная работа по профессиональному переобучению лиц предпенсионного возраста. Одновременно была организована консультационная работа с населением.

Наряду с этим считаю, что работа государственных органов должна быть направлена не только на переобучение граждан предпенсионного возраста и на информирование населения о способах защиты трудовых прав, но и на использование системы упреждающих мер к работодателям.

Так, в конце прошлого года в ходе мониторинга общедоступных сайтов по поиску вакансий в сети Интернет нами были выявлены случаи размещения сведений о вакансиях «администраторов», «операторов ПК», «секретарей» и ряде других вакансий для офисных работников, содержащих в себе такой критерий подбора соискателя, как возраст. В одних случаях предельный возраст претендента составлял 55 лет, в других был снижен до 45 лет.

Полагаю, что Министерству труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан и органам службы занятости необходимо предусмотреть системные меры по предупреждению дискриминации при приеме на работу по возрастному признаку.

В республике стабильно сохраняются высокие темпы строительства жилья. Вместе с тем обращения, связанные с соблюдением жилищных прав граждан, остаются наиболее часто поступающими в наш адрес. Среди них отдельно можно выделить вопросы, связанные с переселением граждан из аварийного жилья.

Болезненной, наверное, для каждого человека, имеющего в собственности жилое помещение, является новость о признании жилья аварийным и подлежащим сносу. Ведь человеку предлагается сумма выкупа, которой недостаточно для приобретения нового жилья с теми же потребительскими свойствами.

Требую от человека исполнения закона, полномочные органы должны соблюдать его в полном объеме сами. Вместе с тем нами выявлены случаи существенных нарушений в работе межведомственных комиссий по обследованию жилых помещений.

В ряде муниципальных районов республики (Нижнекамский, Бав-

линский, Сабинский, Муслюмовский, Черемшанский) состав комиссий не соответствовал требованиям федерального законодательства, т.к. являлся неполным. Таким образом, имевшийся состав комиссии не мог способствовать объективности оценки пригодности (непригодности) жилых помещений для проживания в каждом случае обследования.

В Нововошеминском и Кайбицком муниципальных районах к работе комиссий с правом совещательного голоса не привлекался собственник жилого помещения. Таким образом, люди были лишены права участия в деятельности комиссий по признанию помещений пригодными (непригодными) для проживания.

Во всех случаях выявления нарушений нами в органы местного самоуправления были направлены заключения с рекомендациями по устранению допущенных нарушений. Актуальность правильности и полноты процедур проведения оценки соответствия жилых помещений обуславливается, в частности, и продлением деятельности Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства до 1 января 2026 года.

Обращают на себя внимание случаи нарушения прав на благоприятные условия проживания в жилых помещениях (превышение предельно допустимого уровня шума) в связи с интенсивным движением транспортных средств, сопряженные с непринятием органами местного самоуправления, в границах населенного пункта которых находятся такие жилые дома, достаточных мер по устранению указанных нарушений. Такие случаи были зафиксированы в Казани и Альметьевске. Считаю важным, чтобы органы местного самоуправления названных городов нашли способ решения проблемы.

Отмечаются отдельные проблемные ситуации по соблюдению прав человека в сфере здравоохранения.

Так, почти каждое второе обращение в государственную информационную систему «Народный контроль» по категории «Поликлиники и больницы» поступает по вопросам доступности записи на прием к врачам в электронном и ином виде (всего за год 633 обращения). Больше всего обращений по г.г. Казани, Набережные Челны, Альметьевскому и Нижнекамскому муниципальным районам.

Многочисленными были инициированы предложения Министерству здравоохранения Республики Татарстан и Министерству информатизации и связи Республики Татарстан по вопросам совершенствования записи на прием. По результатам рассмотрения предложений были реализованы функционалы электронной записи от врача к врачу в случаях, когда на первичном приеме врача-терапевта выявилась необходимость дальнейшего обследования пациента по показаниям у профильных врачей-

специалистов; просмотр активных записей на прием к врачу через информер Портала государственных и муниципальных услуг Республики Татарстан, а также в разделе «Избранное» мобильного приложения «Услуги РТ» и другое.

Однако в целом по республике проблема доступности записи к врачу для лиц, находящихся на диспансерном учете, и возможности записи к дежурному врачу через инфомат для населения сохраняется.

Одной из десяти главных угроз человечеству в 2019 году, по мнению Всемирной организации здравоохранения, является отказ людей от прививок. Обращают на себя внимание жалобы в «Народный контроль» о несвоевременном проведении плановых профилактических прививочных мероприятий, что снижает гарантии государства в области иммунопрофилактики.

Так, например, имели место жалобы граждан на отсутствие вакцины «Превенар 13» в ГАУЗ «Елабужская центральная районная больница», вакцины «Туберкулин» в ГАУЗ «Пестречинская центральная районная больница», ГАУЗ «Детская городская клиническая больница № 7» г. Казани, вакцины полиомиелитной в ГАУЗ «Детская городская поликлиника № 11 г. Казани», вакцины от пневмококковой инфекции в ГАУЗ «Детская поликлиника № 6» г. Казани.

Считаю необходимым усиление контроля за организацией медицинскими учреждениями профилактических прививочных мероприятий со стороны Министерства здравоохранения Республики Татарстан.

В ноябре 2018 года в г. Москве был проведен Координационный совет уполномоченных по правам человека по вопросам защиты прав человека на образование. По итогам анализа обращений о соблюдении права на образование, поступавших в аппарат Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан в ушедшем году, можно выделить несколько проблемных ситуаций.

В области права на получение общедоступного и бесплатного образования до настоящего времени не нашла системного решения проблема необоснованных отказов в приеме учащихся в 10 класс. Необходим механизм, обеспечивающий прозрачность приема заявлений, чтобы дети и их родители при подаче заявления могли непосредственно видеть, есть ли свободные места. Иначе и дальше правды здесь будут добиваться только самые принципиальные, обращаясь с жалобами на директоров школ, в том числе и в наш адрес.

В настоящее время в различных СМИ широко транслируется тема межличностных конфликтов между участниками образовательных отношений. Считаю, что требует совершенствования работа по внедрению медиативных практик как приоритетного способа их решения. По дан-

ным Министерства образования и науки Республики Татарстан на конец 2018 года службы школьной медиации были образованы в менее чем трети образовательных учреждений.

Вызывают обеспокоенность обращения родителей детей с ограниченными возможностями здоровья по вопросам обеспечения сопровождения тьютором их ребенка в образовательном процессе. В целях исключения возможной вариативности в реализации равного права на доступ к образованию детей представляется необходимым Министерству образования и науки Республики Татарстан осуществить разработку региональной модели сопровождения ребенка с ограниченными возможностями здоровья тьютором, которая послужит ориентиром для образовательных организаций, в которых обучаются дети, нуждающиеся согласно заключению психолого-медико-педагогической комиссии в обеспечении данной услугой.

Постоянно расширяется тематика обращений в аппарат Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан по вопросам доступа к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры от инвалидов и представителей других маломобильных групп населения.

По сути, безбарьерная среда для инвалида должна начинаться с жилого помещения, в котором он проживает. 9 июля 2016 года принято постановление Правительства Российской Федерации № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов», которым установлены организационные, инженерно-технические и другие требования по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме для нужд инвалидов и порядок обеспечения условий их доступности.

По итогам года нами получена информация, что в ряде муниципальных районов (Бугульминский, Верхнеуслонский, Лениногорский, Зеленодольский, Елабужский, Азнакаевский, Кукморский) проведены с той или иной степенью масштабности мероприятия по исполнению постановления: из местного бюджета выделены средства на реализацию перечня мероприятий по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме для нужд инвалидов и обеспечению условий их доступности либо составлены сметы по итогам обследования жилых домов для последующего включения данных объемов работ в местный бюджет.

Остальные муниципальные районы, не предусмотрев средства для финансирования, ссылаются на отсутствие заявлений от инвалидов на проведение обследования жилых помещений, хотя данная работа может проводиться не только по заявительному характеру.

Считаю, что решение такого социально значимого вопроса не может решаться в республике дифференцированно.

В целом, подводя итог, можно отметить, что обзор проблемных ситуаций не подразумевает констатации факта о неблагополучной обстановке в области соблюдения и защиты прав и свобод на территории республики. Напротив, проводимая работа по достижению цели, направленной на улучшение качества жизни населения, к которой стремится Татарстан, неразрывно связана с приматом прав и свобод человека.

ВОПРОСЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ, В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Салиева Роза Наильевна, *заведующий лабораторией Института проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан, доктор юридических наук*

В настоящей статье приводятся теоретические подходы в определении понятий «экологический вред», «окружающая среда», «накопленный (прошлый) экологический ущерб (вред)», а также излагаются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам возмещения экологического вреда. Отмечается противоречивая судебная практика по спорам о возмещении экологического вреда. Выработке единообразного подхода в разрешении такого рода споров помогают правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Сформулирован вывод о том, что целесообразно в законодательстве об охране окружающей среды уточнить понятия «окружающая среда» и «экологический вред», а также предусмотреть отдельные правила о возмещении (а не только ликвидации) накопленного (прошлого) вреда, причиненного окружающей среде.

Ключевые слова: экологический вред, окружающая среда, накопленный (прошлый) экологический вред.

В процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности в сфере природопользования¹ причиняется вред окружающей среде. Вопросы возмещения вреда окружающей среде уделяется достаточно большое внимание как в аспекте теоретического обсуждения, так и со стороны правоприменительной практики. Возложение на лицо, причинившее вред, обязанности по его возмещению в полном объеме, а также

¹ Природопользование — рациональное и экономное использование природных ресурсов без допущения нарушения экологического равновесия окружающей среды в целях удовлетворения социально-экономических потребностей общества с учетом нужд будущих поколений — ст. 1 Модельного экологического кодекса для государств-участников Содружества Независимых Государств (общая часть) (Принят в г. Санкт-Петербурге 16.11.2006 постановлением 27-8 на 27-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. — 2007. — № 39. — Ч. 1. — С. 377 — 434.

обязанности приостановить, ограничить или прекратить деятельность, создающую опасность причинения вреда в будущем, является одним из важнейших средств охраны окружающей среды и обеспечения права граждан на ее благоприятное состояние¹. Вместе с тем до настоящего времени остаются дискуссионные вопросы определения основных понятий, таких как: «экологический вред», «окружающая среда», «накопленный (прошлый) экологический ущерб (вред)». В связи с отсутствием единообразных подходов в понятийном аппарате складывается противоречивая судебная практика по спорам о возмещении экологического вреда, накопленного экологического вреда. Выработке единообразного подхода в разрешении такого рода споров помогают правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенные как в отдельных постановлениях, так и в определениях и обзорах.

Понятие «окружающая среда» закреплено на уровне закона. В соответствии с положениями статьи 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»² под окружающей средой понимается совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Вместе с тем необходимо отметить, что в юридической литературе дискуссионными остаются вопросы определения основных понятий: «окружающая среда» [Голиченков 2012: 249; Краснова 2016: 146—157], «экологический вред» [Жаворонкова, Агафонов: 130—140; Краснова 2005: 26—34]. Так, М.М. Бринчук считает [Бринчук 2008: 37—52], что следует руководствоваться доктринальным понятием «окружающая среда» и полагает, что под окружающей средой следует понимать окружающую природную среду (природную среду, природу), т.е. совокупность природных комплексов, природных объектов и природных ресурсов, включая землю, почвы, атмосферный воздух, воды, недра, животный и растительный мир, а также климат и околоземное космическое пространство в их взаимосвязи и взаимодействии. Следует согласиться с таким подходом к пониманию термина «окружающая среда» с точки зрения экологии.

Использование природных объектов в хозяйственной деятельности имеет существенные особенности, связанные с вопросами владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами. Участниками отношений природопользования в связи со спецификой правового режима природных объектов являются соответствующие государственные органы и природопользователи —

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2018.— № 2.

² Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ.— 2002.— № 2.— Ст. 133.

хозяйствующие субъекты, осуществляющие экономическую (хозяйственную) деятельность. Особенности экономических (хозяйственных) отношений в сфере природопользования оказывают влияние и на решение вопросов, связанных с возмещением вреда, причиненного окружающей среде.

Согласно статье 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в случае причинения вреда окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды юридические и физические лица обязаны возместить причиненный вред в полном объеме.

В пункте 3 статьи 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено, что вред окружающей среде, причиненный юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Данное правило закреплено фактически во всех специальных законах, регламентирующих природопользование: пользование земельными, водными, лесными ресурсами, атмосферным воздухом, недропользование, пользование ресурсами животного мира, использование атомной энергии¹. Конституционным Судом Российской Федерации к особенностям экологического ущерба отнесены следующие обстоятельства:

а) неочевидность причинно-следственных связей между негативным воздействием на природную среду и причиненным вредом, что предопределяет трудность или невозможность возмещения вреда в натуре и исчисления причиненного вреда, и в силу этого — условность оценки его размера;

б) сложность его проявлений, включающих: 1) экологический вред

¹ Ст. 59 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ (ред. от 18.03.2019) «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ. — 1995. — № 48. — Ст. 4552; ст. 32 Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. — 1999. — № 18. — Ст. 2222; ст. 69 Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. — 2006. — № 23. — Ст. 2381; ст. 76 Земельного Кодекса // СЗ РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147; ст. 51 Закона «О недрах» // СЗ РФ. — 1995. — № 10. — Ст. 823; ст. 100 Лесного кодекса // СЗ РФ. — 2006. — № 50. — Ст. 5278; ст. 56 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О животном мире» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // СЗ РФ. — 1995. — № 17. — Ст. 1462.

окружающей среде, 2) вред, причиняемый здоровью человека (социальный вред), и 3) вред имуществу, находящемуся в частной или публичной собственности (экономический вред)¹.

Также Конституционным Судом Российской Федерации отмечена и такая особенность: окружающая среда, будучи особым объектом охраны, обладает исключительным свойством самостоятельной нейтрализации негативного антропогенного воздействия, что в значительной степени осложняет возможность точного расчета причиненного ей ущерба, в связи с чем определение размера вреда окружающей среде может производиться в соответствии с утвержденными нормативным правовыми актами, таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде².

В связи с существующими сложностями в определении понятия «экологический вред» в доктрине предлагается в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» закрепить комплексное понятие «вред, причиненный окружающей среде» [Жаворонкова, Агафонов 2016: 130—140]. Данное предложение представляется обоснованным. Закрепление такого определения позволило бы разграничить вред, причиненный непосредственно окружающей среде и вред — социальный (вред, причиняемый здоровью человека) и — экономический (вред, причиненный имуществу).

В связи с отсутствием четко определенного понятия «экологический вред» в судебных решениях встречаются разные подходы к определению экологического вреда.

Формированию единообразной практики помогают правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. В качестве примера целесообразно привести Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 09.02.2016 № 225-О³. В своей жалобе в Кон-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.06.2015 № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации “Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Заполярнефть”» // СЗ РФ. — 2015. — № 24. — Ст. 3547.

² Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2011 № 1743-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Увамолоко” на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 69 Водного кодекса Российской Федерации и пунктом 3 статьи 77, пунктом 1 статьи 78 Федерального закона “Об охране окружающей среды”» // Определение размещено на сайте Конституционного Суда РФ (<http://www.ksrf.ru>)

³ Определение Конституционного Суда РФ от 09.02.2016 № 225-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Монолит и К” на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 77 и пунктом 1 статьи 78 Федерального закона “Об охране окружающей среды”» // СПС КонсультантПлюс.

ституционный Суд Российской Федерации ООО «Монолит и К» оспаривало конституционность положений пункта 3 статьи 77 и пункта 1 статьи 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Заявитель полагал, что оспариваемые законоположения, позволяющие одновременно возлагать на причинителя вреда обязанности по проведению рекультивации земель и по возмещению вреда в денежной форме, не предусматривая при этом возможности зачета восстановительных мероприятий, являются двойным наказанием, противоречат статьям 18, 19 (ч. 1) и 50 (ч. 1) Конституции Российской Федерации. При рассмотрении указанной жалобы Конституционный Суд в свою очередь сослался на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02.06.2015 № 12-П¹.

В указанном Постановлении Конституционным Судом Российской Федерации отмечено, что, поскольку эксплуатация природных ресурсов, их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, издержки на осуществление государством мероприятий по ее восстановлению в условиях рыночной экономики должны покрываться прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую природную среду. Публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, обязана, в свою очередь, принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков.

Конституционным Судом Российской Федерации при этом выявлена неопределенность в формулировках действующего, в частности, лесного законодательства, приводящая к противоречивой судебной практике. Как указывает Конституционный Суд Российской Федерации, некоторые арбитражные суды норму части 2 статьи 99 Лесного кодекса Российской Федерации об обязанности устранить выявленное нарушение и возместить причиненный ущерб интерпретируют как устанавливающую не два, а одно требование и, исходя из такого толкования, делают вывод: поскольку причинитель вреда произвел восстановительные работы, а ущерб, причиненный окружающей среде, возмещен в добровольном порядке, правовые основания для удовлетворения требования природоохранного органа о взыскании компенсации ущерба отсутствуют. А другие арбитражные суды отказывают хозяйствующим

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.06.2015 № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации “Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Заполярнефть”» // СЗ РФ. — 2015. — № 24. — Ст. 3547.

субъектам в зачете средств, потраченных на устранение последствий загрязнения окружающей среды, полагая, что ликвидация ответчиком загрязнения своими силами и возмещение вреда окружающей среде по утвержденным таксам являются самостоятельными формами компенсации ущерба, которые прямо предписаны законом. Ряд арбитражных судов толкуют норму пункта 3 статьи 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» как указывающую на повышенную имущественную ответственность, которая устанавливается с учетом не только материального, но и экологического вреда, нанесенного окружающей среде.

В целом Конституционный Суд Российской Федерации приходит к выводу, что суды вправе в соответствии с правовыми позициями, выраженными в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, учитывать в размере вреда, исчисленного по установленным Правительством Российской Федерации таксам и методикам, необходимые и разумные расходы, понесенные причинителем вреда при устранении последствий вызванного его деятельностью загрязнения окружающей среды в результате разлива нефти и нефтепродуктов, если при этом достигается допустимый уровень остаточного содержания нефти и нефтепродуктов (или продуктов их трансформации) в почвах и грунтах, а также донных отложениях водных объектов, при котором, в частности, исключается возможность поступления нефти и нефтепродуктов (или продуктов их трансформации) в сопредельные среды и на сопредельные территории; допускается использование земельных участков по их основному целевому назначению (с возможными ограничениями) или вводится режим консервации, обеспечивающий достижение санитарно-гигиенических нормативов содержания в почве нефти и нефтепродуктов (или продуктов их трансформации) или иных установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации нормативов в процессе самовосстановления почвы (без проведения дополнительных специальных ресурсоемких мероприятий).

Следует также отметить проблему возмещения накопленного (прошлого) экологического ущерба [Игнатьева 2017: 164—177]. В Федеральный закон «Об охране окружающей среды» Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 254-ФЗ¹ включена глава XIV.1. «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде», вступившая в силу с 1 января 2017 года, в которой определен порядок выявления объектов накопленного вреда окружающей среде, их оценки и учета, а также порядок ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде, устанавливаемый Правительством Российской Федерации, и порядок

¹ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2016. — № 27. — Ч. I. — Ст. 4187.

организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

В данной главе не рассматриваются вопросы возмещения вреда, причиненного или причиняемого объектами накопленного вреда. Представляется целесообразным урегулировать отношения, связанные с возмещением накопленного (прошлого) вреда, и с точки зрения возложения ответственности на собственников объектов накопленного вреда, а не только с точки зрения ликвидации таких объектов. При этом актуальным является следующий вывод Конституционного Суда Российской Федерации: «Поскольку эксплуатация природных ресурсов, их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, издержки на осуществление государством мероприятий по ее восстановлению в условиях рыночной экономики должны покрываться прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую природную среду. Публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, обязана, в свою очередь, принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков.

Соответственно, основная задача России как гаранта экологического благополучия и как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7, ч. 1, Конституции Российской Федерации), — достижение баланса частных и публичных интересов в экономической сфере и в сфере обеспечения экологической безопасности путем установления правового регулирования, ориентированного на профилактику экологических правонарушений и на стимулирование щадящих по отношению к окружающей среде методов хозяйствования в целях так называемого экосовместимого экономического развития, что предполагает использование как частноправовых, так и публично-правовых методов регулирования, включающих широкий набор правовых средств (административных, фискальных и др.)»¹.

Принимая во внимание правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам возмещения экологического вреда, целесообразно в законодательстве об охране окружающей среды уточнить понятия «окружающая среда» и «экологический вред», а также

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации “Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Заполярье”» // СЗ РФ. — 2015. — № 24. — Ст. 3547.

предусмотреть отдельные правила о возмещении, а не только ликвидации накопленного (прошлого) вреда, причиненного окружающей среде.

Литература

Бабич М.Е. Накопленный вред окружающей среде: что нас ждет в 2017 году? / М.Е. Бабич // Справочник эколога.— 2016.— № 11.— С. 39—50; 2017.— № 2.— С. 17—26 .

Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда — важнейшая категория права / М.М. Бринчук // Журнал российского права.— 2008.— № 9.— С. 37—52.

Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов.— 2-е изд., перераб. и доп. / А.К. Голиченков. — М.: Изд. дом «Городец», 2012.— С. 249.

Жаворонкова Н.Г. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы / Н.Г. Жаворонкова, В.Б. Агафонов // Lexrussica.— 2016.— № 8.— С. 130—140.

Жаворонкова Н.Г. Правовые проблемы возмещения прошлого (накопленного) экологического вреда в сфере недропользования / Н.Г. Жаворонкова, В.Б. Агафонов // Актуальные проблемы российского права.— 2016.— № 1.— С. 85—92.

Игнатьева И.А. Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) / И.А. Игнатьева // Экологическое право.— 2016.— № 4.— С. 10—17.

Игнатьева И.А. Правовое обеспечение ликвидации накопленного вреда окружающей среде / И.А. Игнатьева // Российский юридический журнал.— 2017.— № 2.— С. 164—177.

Краснова И.О. Конкретизация как способ совершенствования законодательства / И.О. Краснова // Lexrussica.— 2016.— № 6.— С. 146—157.

Краснова И.О. Правовое регулирование возмещения экологического вреда / И.О. Краснова // Экологическое право.— 2005.— № 4.— С. 26—34.

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОСНОВА ДЛЯ СОЗДАНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (посвящается 25-летию Конституции Российской Федерации)

Сахиева Раиса Абдулловна, заместитель Председателя Конституционного суда Республики Татарстан, кандидат юридических наук

Статья посвящена правовым основам создания конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, судебная система и судостроительство Российской Федерации, конституционный контроль, конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года всенародным голосованием, стала важной вехой в демократическом развитии российской государственности, в создании жизнеспособного, стабильного и сильного государства. Она является ядром всей правовой системы России и определяет смысл и содержание других законов. Ее принципы и положения играют направляющую роль для развития действующего права и законодательства в Российской Федерации в целом. Основной Закон России определил демократию как основу конституционного строя, признал высшей ценностью человеческую личность, утвердил правовой характер государственности и последовательный федерализм. Важнейшее достоинство нашей Конституции состоит в том, что она однозначно определила российский народ носителем государственного суверенитета и единственным источником власти в стране.

Анализ статей 1, 5, 10, 11, 65, 66, 71, 72, 73, 76, 77, 128 Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод о возможности создания органов конституционного контроля — конституционного (уставного) суда и на уровне субъектов Российской Федерации. Конституция Российской Федерации и принятое на ее основе федеральное законодательство создают правовую основу, позволяющую субъектам Российской Федерации самостоятельно сформировать свои органы государственной власти, в том числе судебную. Так, часть 2 статьи 5 Кон-

ституции Российской Федерации предусматривает, что республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Республика в отличие от других субъектов Российской Федерации признана Конституцией государством и ее статус согласно статье 66 определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией республики. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство. Государственная власть в Российской Федерации согласно статье 10 Конституции Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Закрепленная в данной статье конструкция делит власть «по горизонтали» на три самостоятельные, равноправные ветви государственной власти, которая исключает возможность подмены органами одной ветви власти действий и решений органов другой ветви власти. Статья 11 Конституции Российской Федерации предусматривает, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч.ч. 1 и 2) и она устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77). Именно эти положения Конституции Российской Федерации об органах государственной власти субъектов Федерации являются ключевыми для дальнейшего развития федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, в том числе и для формирования их конституционных (уставных) судов.

Так, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» внес свою долю в регулирование вопросов конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Проявляя осторожность, в статье 2 данного Федерального закона о системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации федеральный законодатель указал, что эту систему составляют законодательный (представительный) орган государственной власти и высший исполнительный орган государственной власти, а также иные, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации органы, оставляя широкий простор для субъектов Российской Федерации и полагая, что такими органами в том числе должны стать конституционные (уставные) суды. Такой вывод вытекает из анализа его норм, поскольку в статье 5 данного Федерального закона предусмотрены порядок их формирования парламентом субъекта и назначение судей

конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вопросы же судоустройства согласно статье 71 Конституции Российской Федерации находятся в исключительном ведении Российской Федерации (пункт «о»). Регулируя судебную систему Российской Федерации в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации», федеральный законодатель в статье 27 установил возможность создания конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Финансирование конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. Конституционный (уставный) суд субъекта рассматривает отнесенные к его компетенции вопросы в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом.

В соответствии с данным Федеральным законом конституционные (уставные) суды отнесены к судам субъектов Российской Федерации и включены в состав единой судебной системы Российской Федерации. Они призваны выполнять задачи, аналогичные задачам Конституционного Суда России, но на региональном уровне. Такой подход нашел подтверждение в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации¹. Судебная проверка соответствия конституциям и уставам субъектов Российской Федерации нормативных актов их органов власти, уставов муниципальных образований и нормативных актов органов местного самоуправления, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, требует своего разрешения на уровне законодательства субъектов Российской Федерации.

Таким образом, Конституцией России и федеральным конституционным законом, другими федеральными законами, принятыми в развитие ее постулатов, определены основные положения образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. На основе вышеназванных предписаний Конституции

¹ Постановления от 18 января 1996 года № 2-П, от 1 февраля 1996 года № 3-П, от 16 июня 1998 года № 19-П; определения от 12 марта 1998 года № 32-О, от 8 июня 2000 года № 91-О и др.

Российской Федерации и федеральных законов субъекты Российской Федерации сами принимают решения по созданию конституционного (уставного) суда субъекта и осуществляют собственное правовое регулирование.

В конституциях (уставах) более 50 субъектов Российской Федерации содержатся нормы о конституционных (уставных) судах. В них определены основные контуры статуса этих судов как судебных органов государственной власти субъекта Российской Федерации. На 1 января 2014 года в России насчитывалось 18 конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Однако в Республике Бурятия, Челябинской области, Республике Тыва соответствующими законами этих субъектов их конституционные (уставные) суды упразднены. Фактически на сегодняшний день они действуют в 15 субъектах Российской Федерации.¹

Конституционные (уставные) суды наделены собственными полномочиями. В ряде субъектов Российской Федерации они установлены в конституциях (уставах) и законах о конституционном (уставном) суде, а в отдельных субъектах — только в законах. В основном они решают вопросы, установленные в статьях 2, 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Все конституционные (уставные) суды рассматривают вопросы 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.

Конституция Республики Татарстан, принятая 6 ноября 1992 года, впервые закрепила положения о Конституционном суде Республики Татарстан (ст.ст. 107—109), на основании которой 22 декабря 1992 года был принят Закон Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан».

¹ По состоянию на 1 марта 2019 года. Закон Республики Бурятия от 9 мая 2018 года № 2938-V «Об упразднении Конституционного Суда Республики Бурятия» // Официальный интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, 10 мая 2018 г.

Закон Челябинской области от 30 января 2014 года № 627-ЗО «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с совершенствованием системы органов государственной власти Челябинской области» (Ст. 3. Упразднить с 1 марта 2014 года Уставный суд Челябинской области) // СПС КонсультантПлюс. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Конституционный закон Республики Тыва от 11 января 2019 года № 30-КЗРТ «Об упразднении Конституционного суда Республики Тыва и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Тыва» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 18 января 2019 г.

Новый этап в развитии конституционного судебного контроля в Татарстане начался 29 июня 2000 года, когда Государственным Советом Республики Татарстан в соответствии со статьями 89, 139 Конституции Республики Татарстан и статьей 9 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» впервые были избраны судьи Конституционного суда Республики Татарстан на 10-летний срок полномочий.

Первый Президент Республики Татарстан Минтимер Шарипович Шаймиев отметил, что создание в Татарстане Конституционного суда стало одной из заметных вех на пути развития государственности его многонационального народа, высказав убеждение, что Конституционный суд окажется эффективным инструментом разрешения правовых споров, проводником конституционной законности и надежным защитником прав и свобод человека и гражданина. Практика показала, что все основные полномочия, которыми наделен Конституционный суд Республики Татарстан, оказались востребованными¹.

С первых шагов своей деятельности Конституционный суд Татарстана нацелен на принятие правовых решений, способствующих стабильности в обществе, укреплению конституционного правопорядка, защите конституционного строя Республики Татарстан, основных прав и свобод человека, поддержанию верховенства в правовой системе Республики Татарстан и непосредственного действия Конституции Республики Татарстан на всей ее территории.

Подобные нормы содержат большинство конституций (уставов) и законов субъектов, в которых предусмотрено создание конституционных (уставных) судов. Все законы субъектов Российской Федерации определяют основные принципы их деятельности, такие как независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон.

Анализируя становление и развитие конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации в целом и ее место в системе разделения властей, можно отметить, что конституционные (уставные) суды представляют высший судебный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, защищены конституционным (уставным) регулированием компетенции, статуса, занимают самостоятельное положение в судебной системе Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, Конституция Российской Федерации формирует единое конституционное пространство России — каркас всей правовой системы государства, является основой для создания конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Непротиво-

¹ Информация с официального сайта Конституционного суда Республики Татарстан // <http://ks.tatarstan.ru>.

речивость и согласованность конституционно-правового регулирования на федеральном и региональном уровнях государственной власти составляют основу реализации принципа федерализма. Предназначение конституционной юстиции в Российской Федерации на региональном уровне и ее основные особенности можно охарактеризовать следующим образом:

1) ее деятельность является действенным инструментом защиты основных прав и свобод человека и гражданина, а также равенства прав граждан, в том числе и на судебную защиту;

2) конституционные (уставные) суды являются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, входящими в единую судебную систему Российской Федерации, благодаря наличию которых система органов государственной власти в субъектах Российской Федерации приобретает завершенность с точки зрения конституционного принципа разделения властей;

3) именно конституционным (уставным) судам регионов предоставлено право признавать неконституционными нормативные правовые акты органов государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления, разрешать споры о компетенции между органами государственной власти региона, между органами государственной власти и органами местного самоуправления, между органами местного самоуправления;

4) их решения носят окончательный характер и не подлежат обжалованию, что, с одной стороны, придает им весомый статус среди органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а с другой стороны, позволяет выступать в роли арбитра в спорах между органами власти разного уровня в целях соблюдения Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации и действующего законодательства.

Литература

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // РГ.—1993.— 25 дек.— № 237.

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ.— 1999.— № 42.— Ст. 5005.

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // РГ.— 1997.— 6 янв.— № 3.

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ

«О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ.— 1994.— № 13.— Ст. 1447.

Закон Республики Бурятия от 9 мая 2018 года № 2938-V «Об упразднении Конституционного Суда Республики Бурятия» // Официальный интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru. Дата доступа 10 мая 2018 г.

Закон Челябинской области от 30 января 2014 года № 627-ЗО «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с совершенствованием системы органов государственной власти Челябинской области» // СПС КонсультантПлюс. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Конституционный закон Республики Тыва от 11 января 2019 года № 30-КЗРТ «Об упразднении Конституционного суда Республики Тыва и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Тыва» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 18 января 2019 г..

Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. // Ватаным Татарстан. — 2002. — 30 апр.— № 85—86.

Закон Республики Татарстан от 22 декабря 1992 года № 1708-XII «О Конституционном суде Республики Татарстан» // Республика Татарстан.—1998.— 28 нояб.— № 240.

О НЕКОТОРЫХ ХАРАКТЕРИСТИКАХ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ЧЛЕНА (СУБЪЕКТА) ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА КАК ПУБЛИЧНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Сергеев Сергей Львович, доктор юридических наук

В настоящей статье автор затрагивает различные аспекты, характеризующие правосубъектность члена (субъекта) федеративного государства. При этом в первую очередь внимание уделяется специально-юридическому срезу проблемы. Приводя отдельные исторические примеры, отражающие специфику различных способов формирования федераций, автор сосредотачивается на особенностях процесса закрепления федеративной формы территориального устройства в современной России. Утверждается тезис об особой роли конкретно-исторических, социально-политических факторов, которые наряду с объективными предпосылками предопределили качественные особенности правосубъектности членов (субъектов) Российской Федерации.

Ключевые слова: правосубъектность, субъект федеративного государства, федерация, публичное образование, федеративный договор, Конституция.

Среди разнообразных характеристик субъекта федеративного государства исследование такого его качества, как правосубъектность, на наш взгляд, не нашло пока своего исчерпывающего отражения. Попытаемся частично восполнить этот пробел, обратившись к специально-юридическим аспектам проблемы, которые, однако, теснейшим образом сопряжены с социально-политическими, историческими и иными ее срезами.

Субъект федерации в юридической плоскости предстает прежде всего в качестве субъекта права. В отличие от физического и должностного лица такой субъект права является коллективным.¹ Его юридическая природа значительно сложнее по сравнению с первыми. Условиями существования статуса коллективного субъекта как такового можно считать следующие: 1) относительная автономность существования; 2) его

¹ Здесь автор придерживается классификации, разработанной еще О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородским. См.: *Иоффе О.С.* Вопросы теории права / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. — М., 1962. — С. 201—212.

организованность, персонифицированность; 3) способность благодаря своей организации вырабатывать и выражать единую волю.

Собственных качеств субъекту федеративного государства недостаточно, чтобы он стал субъектом права. Для этого он должен быть наделен еще и правосубъектностью, т.е. единством правоспособности и дееспособности, рассматриваемыми как социально-юридическое и в этом смысле системное свойство.

Таким образом, субъект федеративного государства — коллективный субъект права. При этом его юридическая природа во многом напоминает природу юридического лица. Однако в отличие от других юридических лиц субъект федерации является специфическим юридическим лицом. Главная его специфика состоит в том, что он соединяет в себе черты публично-правового и частно-правового субъекта, государственного образования и хозяйствующего субъекта. Если характеристики второго достаточно исследованы в юридической литературе, то относительно первого этого сказать нельзя. Поэтому сосредоточим свое внимание на правосубъектности члена федеративного государства как публичного образования.

Исходя из традиционного определения признаков государственности как населения, территории и государственной власти, будем считать их, с существенными, разумеется, оговорками, признаками члена федеративного государства. Эти признаки в публичном образовании те же, что и у государства, но имеют мельчайшую степень выраженности, которая не позволяет говорить о государственном суверенитете. С другой стороны, они выступают составными частями элементов (признаков) федеративного государства. Население последнего — это население его субъектов, территория — территория субъектов.

Если население и территория являются субстратом субъекта федеративного государства, то государственная власть — и субстратом (оформляющим население и территорию в политическую организацию), и представителем публичного образования. Это разграничение соответствует двум формам или механизмам функционирования коллективного субъекта: непосредственной и представительной. При непосредственной форме коллективный субъект (субъект федеративного государства) сам непосредственно вступает в соответствующие правоотношения (например, при проведении референдумов, выборов и т.п.). Чаше, однако, используется представительная форма, когда от имени коллективного субъекта в правоотношения вступают органы, его представляющие. Потому-то такие органы публичного образования и являются органами государственной власти.

В отечественной литературе нет единого мнения по поводу того, действуют ли государственные органы от своего имени или исключи-

тельно от имени публичного образования. Ограниченные пространственные возможности публикации не позволяют подробно остановиться на имеющихся по этому поводу научных позициях. На наш взгляд, государственные органы в принципе не имеют собственных задач, отличающихся от задач публичного образования, поэтому они представляют публичное образование, а не себя. Следовательно, правомерные действия государственных органов также осуществляются от имени публичного образования. Другое дело, что имеют место и такие действия государственных органов, которые порой несовместимы с задачами государства, а подчас и противоречат им. Они квалифицируются как правонарушения и представляют собой «действия от своего имени», расходящиеся с «действиями государства». Сказанное относится к характеристике субъекта федеративного государства как публично-правового образования.

Итак, субъект федеративного государства — это публичное образование. Как таковое оно обладает правосубъектностью государства, но не в полном объеме. Отсутствие государственного суверенитета означает ограниченность правосубъектности. Объем ограничений определяется характером взаимоотношений субъекта федерации и федерации в целом. В связи с этим следует уделить внимание вопросу о том, какие факторы определяют (обуславливают) правосубъектность члена федеративного государства применительно к федерации вообще и Российской Федерации в частности.

Ответ на этот вопрос предполагает решение еще более фундаментальной проблемы, которая в некотором смысле может быть названа основным вопросом социальной философии: являются ли социальные инструменты (такие, как государство, право, политическая система, форма территориального устройства и т.п.) искусственным образованием, то есть созданным сознательно по воле и желанию людей, рационально, по заранее намеченному плану, или же это естественно-историческое явление, возникшее «само по себе», без участия сознательной, планомерной деятельности человека. По данному вопросу можно согласиться с давно известной позицией о том, что общество и все социальные институты имеют двойственную — спонтанно-планомерную — природу [Франк 1991].

Действительно, властное решение будет выполняться и приведет к желаемому результату, а не останется «на бумаге» (или приведет к противоположному результату) только тогда, когда оно будет адекватно состоянию общества (среды, в которой решение действует, если использовать терминологию теории систем). Последнее, как представляется, включает в себя культуру народа как результат исторического опыта [Сергеев 2014 : 16—23], политическую конъюнктуру его «дня сегодняшнего»

(внутренняя политика) и влияние геополитических факторов (внешнеполитическая ситуация). При этом тождества между сознательно-плановой составляющей и естественно-спонтанной никогда не было, нет и не будет. Между волевым политическим действием и реакцией общества всегда в той или иной степени сохранялся расхождение.

Все изложенное позволяет сделать вывод о том, что правосубъектность члена федеративного государства зависит как от естественных условий, так и от сознательных действий политиков. Идеальный случай — когда реальные объективные предпосылки воплощаются в адекватные политические решения и принимают соответствующую юридическую форму. Однако такие идеальные ситуации встречаются далеко не всегда. На практике происходит либо запаздывание юридического оформления уже реально сложившихся объективных предпосылок объединения соответствующих государственных образований, либо их опережение. В первом случае государство по социально-экономическим, географическим и другим параметрам является федеративным, но с формально-юридической точки зрения унитарным (иногда даже империей), во втором случае появляются так называемые мнимые федерации.

Так, например, объединение Франции в современное единое государство вполне могло пойти и по другому пути — превращения нескольких политических объединений в федерацию. Еще три-четыре столетия назад она состояла из одного королевства, одного курфюршества, двадцати шести герцогств, семидесяти семи графств, девятнадцати вицеграфств, четырнадцати «владений» и тридцати духовных владений (из которых некоторые потом отошли к Германии и Швейцарии), одного «маркизата» и одного «каптолата». Аналогичную («потенциально-федеративную») картину представляли собой Италия в середине XIX века, а также Испания. Таким образом, и Франция, и Италия, и Испания (примеры можно приводить и далее) имели предпосылки стать федерациями, но таковыми не стали [Ильин 1992 : 167, 168].

Другой пример — латиноамериканские псевдофедерации, в которых никаких объективных предпосылок для этой формы государственного устройства не было, но были политические решения, создавшие федерации «на бумаге».[Ильин 1992 : 168—170]. Однако навязанная властью иная форма территориального устройства постепенно, по прошествии некоторого (достаточно длительного) времени может привести к социально-экономическому, культурному обособлению территории и способствовать превращению федерации мнимой в действительную. Именно такое региональное обособление и является основой жизнеспособности федеративной формы территориального (государственного) устройства и основанием для принятия соответствующего политико-правового решения.

Для того чтобы проанализировать правосубъектность субъекта Российской Федерации, необходимо рассмотреть в исторической ретроспективе наличие или отсутствие предпосылок к этому — как объективных, так и субъективных (политических).

Были ли вообще в истории России предпосылки к созданию федеративного государства? Большинство дореволюционных и послереволюционных ученых-эмигрантов на этот вопрос отвечали отрицательно. Так, автор фундаментального труда «Теория федерализма» А. Яценко элементы российского федерализма усматривал в автономном статусе отдельных российских территорий (например, Финляндии или Польши) [Яценко 1912]. Еще более категоричен И.А. Ильин. Он пишет: «Внимательно изучая историю России, мы видим, что возможность установить федеративное единение была дана русскому народу четыре раза: 1. В Киевский период, до татарского нашествия (1000—1240); 2. В Суздальско-Московский период, под татарским игом (1240—1480); 3. В эпоху Смуты (1605—1613) и, наконец, 4. В 1917 году, в период так называемой «февральской революции». [Ильин 1992 : 195].

Очевидно, что первые три предпосылки были слишком давно, чтобы их серьезно принимать во внимание. В отношении же четвертой возможности мыслитель пишет: «Национальная трагедия привела к тому, что трезвые патриотические силы, боровшиеся единомысленно за государственное единство России, были вынуждены удалиться на окраины, чтобы вести борьбу с революционной анархией от периферии к центру; центральная же позиция была захвачена революционной диктатурой, которая и водворила постепенно в стране “единство”». [Ильин 1992 : 198].

Действительно, в условиях империи предпосылки федерации ничтожно малы, особенно в специфических условиях Российской империи. Большинство территориальных образований, входивших в состав Российской империи, не имели собственной государственности. Поэтому преобразование империи в федерацию могло происходить только «сверху».

Федераций, построенных на национальной основе, практически нет (редким исключением является, например, Бельгия, имеющая, впрочем, весьма короткую историю — федеративная форма государственного устройства была установлена там в 1993 году). Те же федерации, в которых национальный принцип был положен в основу государственного устройства (СССР, Югославия, Чехословакия) — развалились. Об этом, в частности, предупреждал с достаточной уверенностью А. Яценко: «Применение национального принципа может привести к разрушению существующих государств» [Яценко 1912 : 391]. Здесь чрезвычайно важно подчеркнуть, что сам по себе национальный признак не

является и по своей природе не может являться государственно-образующим.

Но, с другой стороны, обширность территории, относительная географическая, экономическая и социокультурная обособленность регионов, невозможность решить все вопросы из центра — это предпосылки той или иной формы децентрализации (в принципе, федерализм «сверху» может быть квалифицирован как форма децентрализации).

В новейшей истории нашей страны — СССР — была выбрана самая крайняя форма децентрализации. Право сепарации и является показателем такой «крайности».

Любопытны рассуждения по данному вопросу одного из лидеров евразийского движения Н.С. Трубецкого. По его мнению, Российскую империю спаивало в единое целое принадлежность всей территории этого государства единому хозяину — русскому народу, возглавляемому своим русским царем. Однако в 1917 году этому пришел конец. Что же объединило население и территорию в советское время? По мнению Н.С. Трубецкого, в качестве такого объединительного фактора революция выдвинула осуществление известного социального идеала. Однако стремления к построению социалистического общества, например в Белоруссии и Узбекистане, еще недостаточно для противодействия неизбежным сепаратистским тенденциям.

В СССР, считал Н.С. Трубецкой, таким противоядием против национализма и сепаратизма являлись классовая ненависть и сознание солидарности пролетариата перед лицом постоянно грозящей ему опасности. «В каждом из народов, входящих в состав СССР, полноправными гражданами признаются только пролетарии, и, в сущности, сам Советский Союз составляют не столько народы, сколько именно пролетарии этих народов. Захватив власть и осуществляя свою диктатуру, пролетариат разных народов СССР в то же время постоянно чувствует себя под угрозой своих врагов, как внутренних (ибо социализм еще не наступил, и в переживаемую «переходную» эпоху приходится допускать существование капиталистов и буржуев даже внутри СССР), так и внешних (в лице всего прочего мира, пребывающего всецело во власти международного капитализма и империализма). И вот для того, чтобы успешно отстаивать захваченную власть против происков врагов, пролетариям всех народов СССР и необходимо объединяться в одно государство» [Трубецкой 1995 : 420].

Но идея диктатуры пролетариата, по мнению Н.С. Трубецкого, не может стать прочным, непреходящим решением вопроса. Ученый приходит к выводу, что национальным субстратом СССР не может быть русский народ (как в Российской империи). Таким субстратом, с его точки зрения, может быть только вся совокупность народов, населяющих

это государство, рассматриваемая как особая многонациональная нация и в качестве таковой обладающая своим национализмом [Трубецкой 1995 : 420].

Для того чтобы наиболее полно и точно осознать специфику российской федеративной государственности, необходимо проанализировать Федеративный договор от 31 марта 1992 года и Конституцию России 1993 года.

Прежде всего, следует констатировать, что федеративный договор подписывался в условиях реальной угрозы разрушения российского государства. Союзное руководство в поисках политической альтернативы курсу Российской Федерации на обеспечение суверенитета и независимости стало активно разыгрывать карту российских автономий, стимулируя их на проведение политики суверенизации, но уже по отношению к самой России. Провал с подписанием нового Союзного договора в августе 1991 года еще в большей степени усилил тенденцию к суверенизации автономий. Этому же способствовало заключение Беловежских соглашений в декабре 1991 года, показавшее, что даже такие великие государства, как СССР, могут разваливаться как картонные домики. Это, в свою очередь, придало дополнительный импульс усилению политики автономных республик, осознавших, что у них появился реальный шанс принципиально изменить качество своей государственности и, соответственно, качество отношений между ними и Российской Федерацией в целом.

Политический курс на суверенизацию автономных республик интенсивно «подогревался» определенными романтическими «рыночными ожиданиями». Многие из республик уверовали в то, что если они станут независимыми и разорвут связи в социально-хозяйственном комплексе, то у каждой из них появится возможность в одиночку прорваться в «светлое рыночное завтра».

В этой ситуации процесс подписания Федеративного договора сыграл важную историческую роль в становлении современного российского государства. Историческое значение Федеративного договора состоит в том числе в том, что с его помощью процесс суверенизации автономных республик, грозивший стать неуправляемым, а значит и привести к разрушению государственности, приобрел политико-правовые контуры, превратившись тем самым в социально-контролируемое и управляемое явление.

Отдавая должное Федеративному договору, нельзя не отметить и то обстоятельство, что его содержание, слабо вписываясь в классические каноны федерализма, свидетельствует одновременно об особом правовом характере этого договора. Прежде всего необходимо подчеркнуть, что его предметом является не учреждение нового государства с федеративной формой устройства, а лишь разграничение предметов

ведения и полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. РСФСР, как уже упоминалось, как федеративное государство была создана в соответствии с Конституцией 1918 года и ее созданию не предшествовал соответствующий процесс. Следовательно, Федеративный договор от 31 марта 1992 года явился по существу первым документом подобного рода в истории российской государственности. Разрушение Советского Союза, провозглашение независимости России и признание ее международным сообществом в качестве его правопреемника поставило перед ней проблему формы легитимации современного российского государства. Специфика ситуации состояла в том, что на момент подписания Федеративного договора еще не отмененные Декларация о независимости РСФСР, Конституция (Основной Закон) Российской Федерации определяли Россию как неотъемлемую составную часть Союза ССР. В то же время объявление полномасштабного договорного процесса об учреждении нового российского государства на бывшем пространстве РСФСР могло в той конкретной политической ситуации привести к непредсказуемым последствиям. Отсюда и целесообразность административной («вертикальной») методики оформления договора, что обеспечило пролонгацию уже существовавшей государственности в наиболее легитимной форме.

Так Россия, провозглашенная федерацией Конституцией 1918 года, через несколько десятков лет «догадалась» о своем существовании. Только предметом этого договора было уже не создание федеративного государства, а уточнение предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это предопределило наличие некоторых нелогичностей в субъектном составе Федеративного договора. В качестве самостоятельного субъекта подписания Федеративного договора выступала сама Российская Федерация наряду с иными субъектами. Кроме того, вместо одного Федеративного договора, по существу, было подписано три, в зависимости от классификации групп субъектов: республики в составе Российской Федерации; области, края, автономные область и округа. В качестве самостоятельных субъектов Российской Федерации закреплялись Москва и Санкт-Петербург как города федерального значения. Каждая группа имела различные по объему правовые статусы, то есть закладывалась система асимметричных отношений между субъектами Российской Федерации.

На основании изложенного можно утверждать, что договор от 31 марта 1992 года по своему предмету, методу и субъектному составу в строгом смысле федеративным не является. Скорее форма федеративного договора была использована центральной и региональной элитами как легитимное прикрытие ее демократической трансформации. В осно-

вание договора закладывался компромисс, сущность которого состояла в оформлении перераспределения властных функций в пользу региональной бюрократии. Это позволило, с одной стороны, нейтрализовать процесс суверенизации внутри России, тем самым сохранить государственность, с другой стороны, быстро в административном порядке сверху преобразовать партийно-государственную систему в иную, и, наконец, перераспределение властных функций обеспечило сохранение среднего слоя бюрократии.

Административный способ преобразований в России (неизбежный в сложившихся условиях) привел к необходимости законодательного оформления российского государства как федерации, минуя, тем самым, волеизъявление ее субъектов. В качестве способа принятия Конституции Российской Федерации не случайно был использован референдум. При референдуме невозможно было концептуально разрушить проект Конституции — его в худшем случае можно было не принять. Прямое обращение непосредственно к избирателям в значительной степени ослабляло противодействие региональной бюрократии. Кроме того, применение референдума в условиях социально-политического кризиса являлось психологически точно рассчитанным действием: анализ плюсов и минусов проекта Конституции для большинства граждан сводился к формуле «лучше такая Конституция, чем никакой».

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 года привело к своеобразной ситуации. С одной стороны, действовал никем не денонсированный Федеративный договор от 31 марта 1992 года, в наличии были субъекты — стороны данной Федерации. С другой стороны, Конституция и способ ее принятия по существу дезавуировали действие данного договора, а, следовательно, лишили его субъектов соответствующего статуса. В результате граждане Российской Федерации, проголосовав за принятие Конституции, провозглашающей Россию федеративным государством, фактически предопределили «вертикальную» природу его конституирования.

Таким образом, правосубъектность членов Российской Федерации в некоторой степени обусловлена объективными предпосылками (обширностью территории, относительной географической, социокультурной и экономической обособленностью регионов при исторической, духовной и геополитической близости населения), выразившимися в тенденции к децентрализации. Но в значительно большей степени правосубъектность составных частей (субъектов) Российской Федерации определена конкретно-историческими социально-политическими факторами, которые, по сути, и создали Российскую Федерацию.

Литература

Ильин И.А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948—1954 г.г. В 2-х т. / И.А. Ильин.— М., 1992.— Т. 1.

Иоффе О.С. Вопросы теории права / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский.— М., 1962.

Сергевнин С.Л. Российское национальное правосознание: некоторые конституционно-правовые проблемы / С.Л. Сергевнин // Журнал конституционного правосудия.— 2014. — № 5 (41). — С. 16—23.

Трубецкой Н.С. История. Культура. Язык / Н.С. Трубецкой.— М., 1995.

Франк С.Л. Духовные основы общества. Введение в социальную философию // Русское зарубежье: Из истории социальной и правовой мысли / С.Л. Франк.— Л., 1991.

Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства / А. Яценко.— Юрьев, 1912.

КАК ПОВЫСИТЬ УВАЖЕНИЕ К СУДУ, ИЛИ ПЕРЕСМОТР ВОЗМОЖЕН

Султанов Айдар Рустэмович, *начальник юридического управления
ПАО «Нижнекамскнефтехим»*

В данной статье рассматривается возможность пересмотра судебных актов в качестве инструмента противодействию лжи и сокрытию доказательств.

Ключевые слова: ложь, неправосудность, пересмотр судебных актов, судебная ошибка.

Буквально недавно принят закон об ответственности за «неуважение к власти». В связи с этим было много всяких публикаций и высказываний. Пользуясь случаем, процитируем Сократа, который в свое время высказался, что «...В самом деле, если вы думаете, что, убивая людей, вы удержите их от порицания вас за то, что живете неправильно, то вы заблуждаетесь. Ведь такой способ самозащиты и не вполне возможен, и не хорош, а **вот вам способ и самый хороший, и самый легкий: не закрывать рта другим, а самим стараться быть как можно лучше.**»

Действительно, самый простой способ повысить к себе уважение — это стараться быть как можно лучше, в том числе быть правдивым с другими и с самим собой.

Нас всегда удивляло, с какой легкостью некоторые представители, в том числе государственных органов, позволяют говорить себе неправду в суде.

Нам казалось, что ложь, произнесенная в суде представителем государства, является противозаконным действием, поскольку не только является неуважением к суду и воспрепятствованием отправлению правосудия, но и подрывает доверие к государству. Конечно же, мы понимаем, что порой такая ложь имеет целью защитить неправильно понятые государственные интересы. По нашему мнению, у государства не может быть интересов выиграть у своих граждан путем обмана.

К сожалению, несмотря на требование добросовестно пользоваться процессуальными правами, утаивание и сокрытие доказательств порой воспринимаются лицами, участвующими в судебном разбирательстве, как часть состязательной процедуры. Некоторые даже умудряются вывести из состязательности процесса право лгать...

Здесь мы не ставим вопрос об ответственности за ложь в суде и за

сокрытие доказательств, когда сторона должна была их раскрыть¹, но полагаем, что у лиц, участвующих в деле, должна быть возможность требовать пересмотра судебных актов, основанных на ложных данных, или когда вскрылись ранее скрытые доказательства.

К сожалению, суды порой, даже когда видят, что вновь обнаруженные доказательства показывают, что другая сторона лгала и скрывала доказательства от суда, используют выработанную в советское время позицию о том, что «новые доказательства, подтверждающие или опровергающие факты, которые были предметом рассмотрения суда, к существенным для дела обстоятельствам законом не относятся»².

Однако данное доктринальное положение было основано на том, что суд должен при рассмотрении дела выяснить объективную истину. Соответственно, появление новых доказательств не могло открывать дорогу для процедуры самоконтроля (пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам), а было основанием для обращения в надзорную инстанцию с просьбой отменить решение, то есть было основанием для инстанционного пересмотра. Отголоски этого подхода до сих пор можно встретить в работах современных процессуалистов, несмотря на то, что процедура инстанционного пересмотра видоизменена и не позволяет после апелляционной инстанции приобщать новые доказательства. В частности, в Учебнике по гражданскому процессу МГУ можно прочитать, что «доказательства, обнаруженные после вынесения решения, могут служить основанием для пересмотра дела в порядке надзора» [Гражданский 2014 : 688; Терехова 2017 : 144].

Этот подход лишь соответствует сформировавшемуся в советское время отношению к судебным ошибкам и рассмотрению процедуры пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам лишь как к процедуре пересмотра в порядке самоконтроля, а не процедуры исправления судебных ошибок.

Точнее, такой подход был следствием согласия с идеей середины 19 века, что должен быть один суд, отменяющий окончательные судебные акты, — Сенат, что нашло отражение в статье 792 Устава гражданского судопроизводства, соответственно новые доказательства представля-

¹ Этот вопрос требует отдельного подробного рассмотрения.

² Эта позиция является преобладающей в судебной практике, что подтверждается Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 2012 г. № 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» (п. 9) [Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2013. — № 2], а также п. 4 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 52 «О применении положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам».

лись в Сенат с просьбой о пересмотре [Судебные уставы 1866 : 358]. В советское время, до принятия Гражданского процессуального кодекса РСФСР 1964 года, пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам осуществлялся вышестоящим судом, а не судом, вынесшим решение. В дальнейшем процедура пересмотра вступивших в законную силу судебных актов изменялась, но подход еще долгое время продолжал существовать.

Согласно этому подходу суд, который не смог выяснить истину и не собрал всех имеющихся доказательств по делу, совершал судебную ошибку, которая подлежала исправлению только в инстанционном порядке, чаще всего в надзорном порядке.

Любые новые доказательства по обстоятельствам, уже оцененным судом, следовало подавать в вышестоящую инстанцию с тем, чтобы вышестоящий суд отменил ошибочный судебный акт.

И лишь только в том случае, когда суд не знал о существовании существенного обстоятельства, ему доверялось пересмотреть собственный акт в процедуре по вновь открывшимся обстоятельствам (впрочем, до 1964 года такой пересмотр также осуществлялся вышестоящими судами).

То есть, если после вступления судебного решения в силу выявлялись новые доказательства, опровергающие ложные сведения стороны или ложные документы, пересмотр не мог быть осуществлен в процедуре пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам.

Для этого в советское время и в определенное количество постсоветского времени существовала процедура пересмотра судебных актов в надзорном порядке. При этом в надзор было допустимо представлять новые доказательства, свидетельствующие, что решение основано на сообщенных истцом ложных сведениях или представленных им подложных документах.

В статье 432 Гражданского процессуального кодекса РСФСР 1964 года было указано: «...В случае **отмены в порядке надзора** решений по делам о взыскании денежных сумм по требованиям, вытекающим из трудовых правоотношений, о взыскании доходов за труд в колхозе, о взыскании вознаграждения за использование авторского права, права на открытие, изобретение, на которое выдано авторское свидетельство, и рационализаторское предложение, о взыскании алиментов, о взыскании возмещения вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, а также смертью кормильца, поворот исполнения допускается, если отмененное решение **было основано на сообщенных истцом ложных сведениях или представленных им подложных документах**».

«Осколки» такого подхода еще остались в целом ряде нормативных актов. Так, например, в статье 397 Трудового кодекса Российской Феде-

рации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ, предусматривающей ограничение обратного взыскания сумм, выплаченных по решению органов, рассматривающих индивидуальные трудовые споры, закреплено, что «Обратное взыскание с работника сумм, выплаченных ему в соответствии с решением органа по рассмотрению индивидуального трудового спора, **при отмене решения в порядке надзора** допускается только в тех случаях, когда отмененное решение было основано на сообщенных работником ложных сведениях или представленных им подложных документах».

В действующей редакции Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ содержится аналогичная норма:

«Статья 445. Порядок поворота исполнения решения суда судами апелляционной, кассационной или надзорной инстанции.

В случае отмены **в кассационном или надзорном порядке** решений суда по делам о взыскании денежных сумм по требованиям, вытекающим из трудовых отношений, о взыскании вознаграждения за использование прав на произведения науки, литературы и искусства, исполнения, открытия, изобретения, полезные модели, промышленные образцы, о взыскании алиментов, о возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья либо смертью кормильца, **поворот исполнения решения допускается, если отмененное решение суда было основано на сообщенных истцом ложных сведениях или представленных им подложных документах**».

Однако, ни Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, ни Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации не допускают приобщения с жалобами новых доказательств. Система пересмотра в кассационном и надзорном порядках в настоящее время модернизирована, и данные инстанции теперь суды права, а не факта и не принимают никаких новых доказательств, даже доказывающих очевидность судебной ошибки, очевидность лжи одной из сторон и т.д.

Таким образом, в настоящее время следование старому советскому подходу делает невозможным пересмотреть судебный акт, основанный на сообщенных истцом ложных сведениях, когда выявлены документы, ранее скрытые от суда.

В такой ситуации пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам в соответствии с официальными разъяснениями высших судебных инстанций недопустим, а возможность инстанционного пересмотра перекрыта запретом предоставления новых доказательств и невозможностью восстановить срок с момента выявления новых доказательств.

Надо отметить, что проблема возникла в результате «модернизации» судебных процедур и, прежде всего, «модернизации» системы

пересмотра судебных актов, которая должна была носить системный характер, но, к сожалению, она была осуществлена без учета того, что, лишая возможности исправления судебных ошибок в вышестоящих инстанциях, нужно было предоставить другую возможность исправления судебной ошибки, усовершенствовав процедуру возобновления производства.

В 2005 году Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, выступая в эфире радиостанции «Эхо Москвы», отметил, что «может, мы придем к тому, что надзора не будет, но тогда нужно систему приводить к тому, чтобы была возможность пересмотра по новым и вновь открывшимся обстоятельствам в нормальном цивилизованном русле, потому что сейчас, при таком соединении многое блокировано и по одной процедуре, и по другой»¹.

В период реформирования надзорной системы предлагалось, в том числе, по-иному смотреть на способы исправления судебных ошибок и искать данные способы не только в надзорном порядке и обратить внимание в том числе на то, как это решается в других правовых порядках. Например, в Гражданском процессуальном уложении Германии (далее — ГПУ) производство по делу, заверщенное вступившим в законную силу окончательным решением, может быть возобновлено подачей иска [Гражданское процессуальное 2006 : 184.] о ничтожности постановления (ст. 579 ГПУ) либо реституционным иском (ст. 580 ГПУ [Султанов 2007])

В то же время часть процессуалистов обращает внимание на то, что «на момент рассмотрения дела стороны в большинстве случаев знакомы со всеми обстоятельствами своего дела, однако они могут знать не обо всех доказательствах, подтверждающих тот или иной юридический факт. В случае открытия (обнаружения) подобного доказательства российский суд откажет в пересмотре дела, в то время как в зарубежном законодательстве существуют возможности пересмотра в подобных ситуациях. Правильность российского подхода сомнительна в том числе и по причине того, что приговор суда, устанавливающий представление ложных сведений или преступные деяния сторон, по сути — новое доказательство того факта, который мог быть известен сторонам процесса, но не имел надлежащего подтверждения при рассмотрении дела» [Рожкова 2015].

Другие процессуалисты отмечают наличие проблемы и что «действительно, и науке, и высшим судебным органам следует серьезно поработать над отмеченной проблемой, поскольку в иностранных ис-

¹ Выступление 21 мая 2005 г. в эфире радиостанции «Эхо Москвы». По материалам РИА-Новости.

точниках, регулирующих аналогичную процедуру, речь идет все же о доказательствах (newly discovered evidence), что предполагает иную, в отличие от российских судов, практику. Невозможно отрицать, что некоторые доказательства способны опровергнуть уже сложившиеся выводы. Не всегда в подобных случаях новый иск — лучший способ защиты и восстановления нарушенных прав» [Терехова 2017 : 144].

Полагаем, что разъяснение высших судебных инстанций, сделанное до реформирования процессуального законодательства, и ограничения представления новых доказательств в надзорные инстанции и ограничения оснований для надзора о том, что «представление нового доказательства, имеющего отношение к уже исследовавшимся ранее судом обстоятельствам, не может служить основанием для пересмотра судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам» [О применении 2011], не могут препятствовать пересмотру судебных актов, когда сторона умышленно удерживала доказательство, имея при этом реальную возможность представить его в суд, является существенным по делу обстоятельством, которые не были и не могли быть известны заявителю.

Поскольку лицо, которое скрыло от суда доказательства, имеющие отношение к делу, не может рассчитывать на защиту, предоставляемую принципом правовой определенности [Султанов 2007 : 17—22].

Тем более, что существуют целые категории дел, в которых суд все же не должен ограничиваться только оценкой представленных доказательств, но и должен иметь возможность оценить все доказательства, которые имеют отношение к делу. В спорах об оспаривании ненормативных актов государственных органов, корпоративных спорах, спорах с участием конкурсных кредиторов выявление новых доказательств вполне может быть рассмотрено как выявление факта злоупотребления процессуальными правами, которое должно стать основанием для пересмотра судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам.

Наличие судебной ошибки в споре с государственными органами, нарушающей права граждан, исключает действие принципа *res judicata* и не создает правовую определенность в силу несправедливости ввиду существования судебной ошибки, в результате которой продолжает существовать нарушение прав и свобод человека структурами государства, которое создано для защиты данных прав и свобод (ст. 2 Конституции РФ) [Султанов 2008 : 96—104]. Этот подход соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации в Определении от 4 декабря 2007 года № 962-О-О, согласно которой механизм пересмотра вступившего в законную силу приговора в процедуре возобновления производства по уголовному делу может быть использован и в случае, когда после исчерпания возможностей судебного надзора будет выявлена неправомерность приговора, явившаяся результатом ошибоч-

ной оценки собранных доказательств либо неправильного применения закона.

Полагаем, что при выявлении новых доказательств, свидетельствующих о лжи одной из сторон, либо выявлении сокрытых от суда доказательств должна работать процедура возобновления производства.

Никто не вправе извлекать выгоду из своего недобросовестного поведения, и поэтому недобросовестное лицо не может ссылаться на принцип *res judicata*, который является лишь одним из элементов верховенства права и не должен поощрять *res judicata* того, кто под сенью права создает несправедливость и подрывает уважение к праву. «В области права притворство, неискренность вредны, как нигде. Если не противостоять им, то рано или поздно они могут проявить себя разрушительно столь сильно, что восстановить подорванную веру в ценность права будет очень сложно» [Проблемы правопонимания 2018 : 153].

Такой подход не только сделает невыгодным лгать и утаивать доказательства, но и будет позволять достигать таких задач, как укрепление законности и предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; формирование уважительного отношения к закону и суду; содействие становлению и развитию партнерских деловых отношений, формированию обычаев и этики делового оборота.

Литература

Гражданский процесс: Учебник для вузов / Под ред. М.К. Треушникова. — М., 2014. — С. 688. Автор гл. 33 — В.М. Шерстюк.

Терехова Л.А. Новые и вновь открывшиеся обстоятельства в гражданском и административном судопроизводстве: монография / Л.А. Терехова. — М.: Проспект, 2017. — 144 с.

Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. Часть первая. — СПб., 1866. — С. 358.

Гражданское процессуальное уложение. Перевод с немецкого языка. — М., 2006. — С. 184.

Султанов А.Р. Право на уважение собственности / А.Р. Султанов // ЭЖ-ЮРИСТ. — 2007. — № 12.

Рожкова М.А. Актуальные проблемы унификации гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства / М.А. Рожкова, М.Е. Глазкова, М.А. Савина / Под ред. М.А. Рожковой. — М., 2015 // СПС КонсультантПлюс.

Султанов А.Р. О правах лиц, не участвующих в деле, и процессуальных сроках с точки зрения Конституции Российской Федерации / А.Р. Султанов // Адвокатская практика. — 2007. — № 5. — С. 17—22.

Султанов А.Р. Пересмотр решений суда по вновь открывшимся обстоятельствам и *res judicata* / А.Р. Султанов // Журнал российского права.— 2008.— № 11 (143).— С. 96—104.

Проблемы правопонимания.— Екатеринбург, 2018.— С. 153. (Автор § 4 гл. 3. Самигуллин В.К.)

Тухватуллин Тимур Анварович, *прокурор отдела Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук*

В статье рассмотрена реализация прокурорами полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов), направленной на их «очистку» от коррупциогенных факторов, способствующих проявлениям коррупции. Приведены правовые основания проведения такой экспертизы прокурорами, представлены примеры прокурорской практики, свидетельствующие о наиболее часто встречающихся коррупциогенных факторах.

Ключевые слова: коррупциогенные факторы, антикоррупционная экспертиза, прокурор, нормативные правовые акты, профилактика коррупции.

Одним из факторов, способствующих развитию и распространению коррупции, является несовершенство законодательства. Нормативные правовые акты и их проекты нередко содержат нормы, порождающие коррупционное поведение и способствующие злоупотреблению властными полномочиями. По этой причине антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, наряду с проверкой их конституционности и законности, следует рассматривать в качестве одного из эффективных средств профилактики коррупции.

Антикоррупционная экспертиза представляет собой деятельность уполномоченных органов по выявлению в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов и принятию мер по их устранению. Антикоррупционная экспертиза в числе мер профилактики и предупреждения коррупции занимает особое место, поскольку имеет большой потенциал устранить почву для коррупционных проявлений.

Правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов определены Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Закон об антикоррупционной экспертизе). Постановлением Правительства России от 26.02.2010 № 96 утверждены Правила проведения

антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и методика ее проведения.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в соответствии со статьей 3 Закона об антикоррупционной экспертизе проводит такую экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, Центральной избирательной комиссии России и Банка России, организаций с государственным участием, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

— прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

— государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

— социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Прокурор в случае выявления коррупциогенных факторов в нормативном правовом акте вносит акт прокурорского реагирования в форме требования, в котором указывает на коррупциогенный фактор и предлагает принять меры по его исключению. Требование рассматривается органом, уполномоченным внести соответствующие изменения в нормативный правовой акт, с обязательным участием прокурора, о результатах его рассмотрения прокурор информируется. Полномочие прокурора в рассматриваемой сфере закреплено статьей 91 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Результаты проделанной органами прокуратуры работы по выявлению коррупциогенных факторов свидетельствуют о наличии положительных тенденций, направленных на снижение коррупциогенности нормативных правовых актов и их проектов всех уровней власти и местного самоуправления.

За 2018 год прокуроры, реализуя предоставленные законом полномочия, антикоррупционной экспертизой охватили более 991 тыс. нормативных правовых актов (в 2017 году — 970 тыс.). Выявлено 48 тыс. нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы (46 тыс.).

В указанных нормативных правовых актах содержалось 59,3 тыс. коррупциогенных факторов (в 2017 году — 56 тыс.), с целью их исключения прокурорами внесено 3 839 требований (3 803), принесено поч-

ти 43 тыс. протестов (41 тыс.), направлено 105 исков (заявлений) в суды (150), внесено 1 070 представлений (1 008) и направлено 147 информации (173).

В результате проделанной работы из 45 тыс. нормативных правовых актов (в 2017 году — 42,7 тыс.) исключены 55,3 тыс. коррупционных факторов (52 тыс.). Приведенные статистические данные свидетельствуют о высокой эффективности принимаемых прокурорами мер по проведению антикоррупционной экспертизы.

Анализ работы органов прокуратуры показал, что наиболее часто прокурорами выявлялись такие коррупционные факторы, как отсутствие или неполнота административных процедур (14,9 тыс.), широта дискреционных полномочий (12,8 тыс.), принятие нормативного правового акта за пределами компетенции (11,4 тыс.), выборочное изменение объема прав (7,5 тыс.), наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права (5,7 тыс.).

В нормативных правовых актах редко выявлялись коррупционные факторы в виде отказа от конкурсных (аукционных) процедур (101), заполнения законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий (107), чрезмерной свободы подзаконного нормотворчества (335), злоупотребления правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (775).

В целях оптимизации проводимой работы к проведению антикоррупционной экспертизы привлекаются независимые эксперты, аккредитованные Минюстом России в качестве таковых. Независимым экспертам предложено в инициативном порядке осуществлять антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, по результатам которой информировать Генеральную прокуратуру Российской Федерации о выявленных коррупционных факторах.

В 2018 году в органы прокуратуры поступило 49 заключений независимых экспертов (в 2017 году — 33), приняты меры прокурорского реагирования по фактам, указанным в 14 заключениях (в 2017 году — 19), по итогам рассмотрения они удовлетворены, в 10 нормативных правовых актов (в 2017 году — 9) внесены изменения, по остальным работа продолжается.

Так, по итогам рассмотрения заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы о наличии в приказе Минсельхоза России от 27.03.2014 № 100 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Российской Федерации в области ветеринарии» коррупцио-

генного фактора Генеральной прокуратурой Российской Федерации министру внесено требование.

Основанием послужил тот факт, что пункт 9 Порядка вошел в противоречие с пунктом 4 статьи 292 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», поскольку предоставлял возможность проведения плановых проверок деятельности одного и того же органа государственной власти субъекта Российской Федерации дважды в год, притом что в соответствии с законом такие проверки могут проводиться не чаще одного раза в два года. Требование рассмотрено и удовлетворено, в министерстве разработан проект приказа, которым противоречие будет устранено.

Например, с учетом заключения независимого эксперта по представлению прокуратуры Красноярского края постановлением Правительства края от 18.04.2017 № 207-п отменено постановление краевого Правительства от 26.04.2011 № 234-п «Об утверждении Порядка, условий предоставления и расходования субсидий бюджетам муниципальных образований Красноярского края на реализацию проектов инновационных и (или) экспериментальных форм работы с молодежью, критериев отбора муниципальных образований Красноярского края для предоставления указанных субсидий», содержащее коррупциогенные факторы.

К проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Генеральной прокуратурой Российской Федерации привлекаются крупные научные и образовательные организации. В 2017 году соглашения о взаимодействии заключены с НИУ «Высшая школа экономики», Дальневосточным и Казанским (Приволжским) федеральными университетами, в прошлом году — с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Уральским государственным юридическим университетом. Аналогичная работа ведется в региональных прокуратурах. Например, прокурором Еврейской АО с НКО «Ассоциация ТСЖ ЕАО» заключено соглашение о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, регулирующих правоотношения в сфере жилищных прав граждан.

Осуществляемая в Генеральной прокуратуре Российской Федерации работа по проведению антикоррупционной экспертизы ориентирована на выявление и исключение коррупциогенных факторов из нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, направленных на урегулирование общественных отношений в наиболее значимых сферах. В их число входят вопросы распределения и расходования бюджетных средств, защиты прав граждан, образования и под-

держки инвалидов, использования природных и земельных ресурсов, поддержки предпринимательства, обеспечения промышленной безопасности и ряд других.

Так, приказом Минэкономразвития России от 29.05.2017 № 257 утверждены порядок формирования перечня экзаменационных вопросов, порядок проведения и сдачи квалификационного экзамена в области оценочной деятельности, в которых выявлены положения, содержащие коррупциогенные факторы в виде завышенных требований, предъявляемых к лицу в ходе реализации принадлежащего ему права, и неполноты административных процедур.

Перечень, включающий 1 500 экзаменационных вопросов, является закрытым, на официальном сайте уполномоченного органа раскрываются лишь темы, что не позволяет претенденту при подготовке к экзамену определить необходимый объем знаний для успешной сдачи экзамена. Порядком проведения экзамена не регламентирована процедура работы комиссии по рассмотрению апелляций, не предусмотрена возможность участия претендента при рассмотрении апелляции и обжалования оценки правильности ответов, а также корректности самих экзаменационных заданий и вопросов.

Коррупциогенный фактор выявлен в другом приказе Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков». В документе при описании вида разрешенного использования земельного участка было предусмотрено, что размещение объектов капитального строительства предполагалось для удовлетворения повседневных потребностей жителей и не причиняло существенного неудобства жителям. Между тем понятия «повседневные потребности жителей» и «существенное неудобство жителей» в классификаторе, иных нормативных правовых актах не были раскрыты, что позволяло должностным лицам произвольно определять возможность размещения на земельном участке объектов строительства.

Наличие необоснованно широких полномочий для правоприменителя установлено в административном регламенте Федерального агентства водных ресурсов по предоставлению водных объектов в пользование, утвержденном приказом Минприроды России от 22.05.2014 № 225. Выявлено отсутствие в нем предельного срока, в течение которого следует провести аукцион по приобретению права на заключение договора водопользования.

Антикоррупционной экспертизой Положения о психолого-медико-педагогической комиссии, утвержденной приказом Минобрнауки России от 20.09.2013 № 1082, выявлены коррупциогенные факторы, выраженные в отсутствии порядка совершения государственными органами,

их должностными лицами определенных действий, неполноте административных процедур, наличии широких дискреционных полномочий и возможности необоснованно останавливать исключения из общего порядка. Так, в документе не определены порядок и формы информирования родителей детей об основных направлениях деятельности комиссии, ее месте нахождения и графике работы. В Положении отсутствует перечень сведений, которые могут быть запрошены комиссией у государственных органов, организаций и граждан, а также основания для этого. Не предусмотрены срок, в течение которого должно быть проведено обследование ребенка, критерии и условия принятия решения об обследовании детей по месту их проживания (обучения). Положение не содержит норм, регламентирующих порядок хранения заключений комиссии, порядок и сроки их обжалования.

Коррупциогенные факторы, выраженные в неполноте административных процедур и широте дискреционных полномочий, выявлены в порядке деятельности комиссии по регулированию добычи (вылова) андромных видов рыб, утвержденном приказом Минсельхоза России от 08.04.2013 № 170. В приказе не установлен механизм взаимодействия комиссии с перечисленными в документе организациями и органами Росрыболовства, отсутствуют форма, порядок и срок представления в комиссию необходимых документов, не определен срок их рассмотрения.

Во всех приведенных случаях Генеральной прокуратурой Российской Федерации руководителям названных федеральных органов исполнительной власти внесены требования об изменении нормативных правовых актов с целью исключения выявленных коррупциогенных факторов, которые рассмотрены и удовлетворены. По большинству названных документов требуемые изменения внесены.

Серьезная работа в рассматриваемой сфере проводится на уровне прокуратур субъектов Российской Федерации. Вот характерные примеры.

По протесту прокуратуры Кабардино-Балкарской Республики приведен в соответствие с требованиями Указа Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» приказ Управления Росреестра по Кабардино-Балкарской Республике от 28.08.2015 № 87 «Об утверждении Положения о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Кабардино-Балкарской Республике и урегулированию конфликта интересов».

Прокуратурой Республики Калмыкия в Соглашении о взаимодей-

ствии, заключенном между Управлением Росреестра по Республике Калмыкия и многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг, выявлено отсутствие разграничения полномочий по направлению уведомлений о приостановлении, прекращении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав заявителю и об отказе в регистрации, сроков для их передачи в многофункциональный центр, что является коррупциогенным фактором и одной из причин несвоевременного направления уведомлений заявителям. Руководителю Управления Росреестра по Республике Калмыкия по данному факту внесено представление.

Прокуратурой города Севастополя проведена антикоррупционная экспертиза постановления Правительства города Севастополя от 01.02.2016 № 25-ПП «Об утверждении Порядка передачи в собственность, в аренду юридическим и физическим лицам земельных участков, расположенных в границах города федерального значения Севастополя, в отношении которых до 21 марта 2014 года органами местного самоуправления города Севастополя принимались решения о предоставлении разрешения на разработку документации по землеустройству», в ходе которой в документе выявлено положение, позволявшее должностным лицам на свое усмотрение определять, необходимо ли направление запроса об отнесении конкретного земельного участка к лесным либо участкам, расположенным в пределах особо охраняемых территорий. По внесенному требованию выявленный коррупциогенный фактор из документа исключен.

Владимирским прокурором по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах опротестованы Правила землепользования и застройки, утвержденные решением городского Совета народных депутатов ЗАТО г. Радужный, в которых устанавливались требования о предоставлении документов, не предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации. По протесту прокурора правовой акт приведен в соответствие с законодательством.

В целях недопущения наличия в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов прокуратура продолжает работу по изучению их проектов. Так, в 2018 году изучено более 932 тыс. проектов нормативных правовых актов (в 2017 году — 870 тыс.), в 26 тыс. из них выявлено 35,5 тыс. коррупциогенных факторов (в 2017 году — 25 тыс. и 34 тыс. соответственно).

Для исключения коррупциогенных факторов из проектов нормативных правовых актов прокурорами направлено 24,7 тыс. информации (в 2017 году — 23,5 тыс.). В результате вмешательства органов прокуратуры из 23,3 тыс. проектов нормативных правовых актов удалось исключить почти 31 тыс. коррупциогенных факторов (в 2017 году — 23 тыс. и 31 тыс. соответственно).

К примеру, по инициативе прокуратуры Кировской области из проекта постановления Правительства Кировской области «Об утверждении Порядка предоставления субсидий на возмещение затрат на создание дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов» исключен коррупциогенный фактор в виде установления неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям. Проект содержал перечень документов, необходимых для получения субсидии, в числе которых был документ, подтверждающий создание (оборудование) рабочего места для трудоустройства инвалида. При этом в проекте не указывалось, каким именно документом работодатель должен был подтвердить создание (оборудование) такого рабочего места.

Проектом решения Совета депутатов Покровского сельского поселения Октябрьского муниципального района Костромской области «Об утверждении положения о порядке постановки на учет, государственной регистрации права муниципальной собственности Покровского сельского поселения на бесхозяйное недвижимое имущество» в нарушение пункта 7 части 3 статьи 3 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» с превышением компетенции регламентированы отдельные процедуры порядка постановки на учет бесхозяйных недвижимых вещей, что могло способствовать вариативному подходу должностных лиц при решении вопросов постановки данных объектов на специальный учет. О выявленных коррупциогенных факторах проинформирован председатель Совета депутатов поселения.

В текущем году во исполнение подпункта «б» пункта 39 Национального плана противодействия коррупции на 2018—2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378, с участием Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Генеральной прокуратурой Российской Федерации прорабатывается вопрос о возможности привлечения к проведению антикоррупционной экспертизы заинтересованных научных и образовательных организаций.

В рамках данного мероприятия Генеральной прокуратурой Российской Федерации совместно с представителями названного института и НИУ «Высшая школа экономики» подготовлена памятка по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы, которая рассчитана на широкую аудиторию: прокуроров, независимых экспертов, представителей органов государственной власти и местного самоуправления, проводящих антикоррупционную экспертизу, а также студентов высших учебных заведений.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ КАК ОСНОВА ФЕДЕРАТИВНОГО МЫШЛЕНИЯ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Холоднов Владимир Григорьевич, *заведующий кафедрой Академии социального образования, кандидат юридических наук;*

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

Нуриахметова Флюра Мубаракзяновна, *профессор Казанского государственного энергетического университета, кандидат философских наук*

В статье авторы рассматривают формирование конституционного правосознания граждан России как следствие эволюции политической и правовой системы Российской Федерации за последние четверть века. Отмечается, что актуализация конституционного правосознания определяется спецификой федеративного мышления, которое динамично развивается по мере гармонизации федеративных отношений, а также ростом авторитета России в вопросах стабилизации международных отношений.

Ключевые слова: правосознание, отраслевое конституционное правосознание, федеративное мышление, международное правосознание.

Современное гражданское общество России весьма неоднородно по своей социальной структуре и именно поэтому правовая ментальность граждан включает весь спектр правовых воззрений от правового нигилизма до самых совершенных форм правового восприятия российской и международной реальности. Нет сомнения в том, что гражданское общество России имеет региональный компонент в правовой культуре, характерной для конкретной территории: республики, области, края и даже муниципального образования. Не случайно иногда мы говорим фигурально о «москвичах» как о носителях особой столичной субкультуры с характерным акцентом в русском языке [Лесли 1997, 1 : 357; Лотман, Успенский 2000 : 487]. Для них свойственно обостренное восприятие социальных катаклизмов, поразительная терпимость к ряду негативных явлений в российском обществе, острая реакция на события

международного плана. Именно этим объясняется радикализм и оппозиционность партий и групп, расположенных в «столицах».

Становление конституционного правосознания является необходимой предпосылкой отражения стремления человека к свободе, равноправию, правовой защищенности, обеспечению прав и свобод, закрепленных в конституционных нормах. Помимо общественных видов правосознания, выделяется конституционное правосознание как особый отраслевой вид правосознания, основывающийся на реальной потребности реализации требований Конституции Российской Федерации, в которой высшей ценностью выступают права и свободы человека.

Конституционному правосознанию присущ ряд особенностей. Так, основу конституционного правосознания составляет понимание базовых положений Конституции Российской Федерации, которая является не только Основным Законом государства и общества в целом, но и регулятором всех конституционно-правовых отношений.

Формирование конституционного правосознания связано с необходимостью осмысления действительности конституции в правовой системе государства, осознания необходимости социально справедливой системы законодательства. Однако пока отсутствует научно определенное толкование конституционного правосознания и его форм проявления. Правосознание как субъективная форма восприятия объективной реальности общественных отношений обусловлено многообразием сфер его применения, особенностью задач тех наук, в которых оно используется для интерпретации основных категорий и закономерностей: история, философия, политология, социология, юриспруденция и в целом ряде других смежных направлений научного знания.

Конституционное понимание правосознания складывается из двух компонентов: субъекта правопонимания и объекта правопонимания.

Субъектом правопонимания выступает конкретный гражданин, обладающий минимальным правовым кругозором или юрист-профессионал, имеющий достаточный запас знаний о праве, способный принимать и толковать правовые нормы, или ученый, занимающийся изучением права, обладающий суммой исторических и современных знаний, способный к интерпретации не только норм, но и принципов права, владеющий определенной методологией исследования.

Объектом правопонимания, собственно объектом нормативного подхода к правопониманию [Першин 2004 : 28], может быть право конкретного государственного института (например, института президентства) либо гражданского института (например, право профсоюзов), право муниципальных образований и, прежде всего, прав и обязанностей человека и гражданина.

Отражение конституционным правосознанием субъектов конститу-

ционно-правовых отношений, участниками которых они являются, выражается в знании и оценке ими своих конституционных полномочий и обязанностей, составляющих основу — фундамент правового статуса личности в Российской Федерации. Составной частью этого отражения является правовая оценка фактического поведения как своего собственного, так и поведения других субъектов. Конституционно-правовая рефлексия возникает как результат деяний субъекта в сопоставлении с соответствующими конституционно-правовыми нормами и одновременно через содержащиеся в них нравственные ценности, понятия о справедливости и несправедливости.

Таким образом, содержание конституционного правосознания объективно содержит основные идеи и принципы конституционализма, а субъективно включает в себя понимание и осознание конституционно-правовых норм и законодательства в целом, исходя из исторически сложившейся правовой культуры. В этом и проявляется соотношение конституционного правосознания с нормами морали и нравственности, причем последние нередко основаны на религиозной этике, которая в равной мере может быть источником права (например, конституционное право мусульманских государств).

Конституционное правосознание неразрывно связано с политической деятельностью государства, поскольку государственная политика находит свое выражение в праве. Политическое сознание, если оно претендует на легитимность, определяется конституционным правосознанием, что является необходимым условием политической организации государства и общества. Они объединяются тесной функциональной взаимосвязью, направленной на формирование нормативных представлений относительно конституционно-правовой структуры власти государства и конституционных гарантий прав граждан.

Существование разнообразного спектра политических взглядов, характерного для демократического государства, невозможно без опоры на законодательство, как невозможно существование государства без основных ветвей власти. Важнейшие политические императивы и базовые нормативные ценности, являющиеся результатом развития политической системы государства и общества, объективированы в общественном сознании и закреплены в основном законе, а сам характер конституционно-правовых отношений отражается в конституционном правосознании.

Важно заметить, что конституционное правосознание граждан России формируется на основе не только Конституции Российской Федерации, но и международных норм в области прав человека. Эта идеология изначально была заложена в Конституцию Российской Федерации 1993 года. Предназначение этих норм состоит в определении роли естествен-

но-правового развития прав и свобод человека, признании их приоритета, защите от неправомерных действий органов государственной власти и их полномочных представителей. Международно-правовые нормы в области прав человека также оказывают влияние на развитие правосознания. Они являются частью правовой системы России (например, ратифицированные международные договоры), их цель состоит в формировании обязанности уважать и соблюдать права и свободы человека на уровне международных стандартов. Стандарты поведения, содержащиеся в международных правовых актах, признаваемых Российской Федерацией, служат моделью для разработки и принятия законодателем нормативных правовых актов в области прав человека (например, учреждение уполномоченного по правам человека, детей, предпринимателей). Конституция Российской Федерации — первый в отечественной практике правовой документ, воплотивший широкий перечень прав и свобод человека, который сформировался под воздействием международных стандартов в сфере прав и свобод человека.

Дихотомия конституционного правосознания возникает как результат взаимообусловленности правового и политического сознания, соединяя их компоненты — идеи о власти, роли государства в регулировании внутривнутриполитических отношений с учетом международно-правовой практики регулирования аналогичных ситуаций в других странах в интересах мира и безопасности. Правосознание в наиболее развитых его формах предполагает целый ряд аспектов правового и политического понимания международной обстановки, включая восприятие общих ценностей мирового сообщества. Это означает принятие принципов международного сотрудничества и конкурентного соперничества различных внешних политических сил в борьбе за геополитическое влияние, за поиск адекватных демократическим представлениям механизмов обеспечения международного мира и безопасности. Для российских граждан осознание конституционного законодательства, норм, закрепляющих основные права и свободы человека и гражданина, запрещенные в Конституции Российской Федерации, означает знание достаточно значительного объема конституционных законов, международно-правовых актов, что позволяет понять предназначение учреждаемых институтов государства, их функции, направленные на обеспечение правопорядка.

В федеративном государстве соотношение конституционного правоприменения определяется разграничениями полномочий Российской Федерации и ее субъектов с учетом в отдельных случаях опережающего, а в необходимых случаях — конкретизирующего законодательства по предметам ведения и разграничения полномочий федеральных и региональных органов власти. Отсюда, по обоснованному мнению право-

ведов, возникают проблемы блокирующего правотворчества, то есть наличие в законодательстве субъектов Федерации каких-либо особенностей применения федеративного законодательства. О важности разработки более совершенной нормативно-правовой базы регионов свидетельствует, в частности, практика конституционного судопроизводства в Республике Татарстан. В основном проблемы конституционных коллизий возникают в период электорального цикла в республиках, входящих в состав Федерации. В первую очередь это касается конституционно-правового статуса института республиканского президентства, который прекратил свое существование на региональном уровне, пока кроме Татарстана, и договорной практики разделения полномочий с федеральным центром, полностью исчерпавшей свою историческую перспективу.

Остается также проблемой огромная масса норм в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов, порой разрозненных и слабо согласованных между собой, созданных в разное время и с разными целями. Это дает возможность правоприменителям придать любому своему решению вид законности, не исключая субъективные составляющие, нередко имеющие корыстный мотив [Фаткуллин 2003 : 192]. Кроме того, есть несогласованность в правопонимании соотношения не только между федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, но и между подзаконными актами субъектов Российской Федерации и федеральными правовыми актами, включая ведомственные. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации теперь не вправе принимать свои законы и иные нормативные правовые акты, противоречащие не только федеральным законам, но и иным нормативным правовым актам федеральных органов государственной власти, пока последние не будут признаны Конституционным Судом противоречащими Конституции Российской Федерации либо другим актам большей юридической силы [Хабриева 2004, 8 : 10].

Конституционный принцип разделения властей на федеральном уровне и в субъектах Федерации требует постоянного поддержания динамичного равновесия властных структур, исключая возможность возвышения одной ветви власти над другой и их вмешательства в дела органов местного самоуправления. Нарушение этого принципа приведет к размыванию компетенции и предметов ведения между местными органами власти (субъектов) и федеральными структурами власти. Отсюда становится понятна логика и историческая обусловленность создания конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации. Это вызвано необходимостью обеспечения эффективности региональных конституций и уставов в пределах их компетенции на данной территории, совершенствования, взаимодействия ветвей власти,

определения предметов ведения центральных органов власти в субъектах Федерации. Согласованное функционирование конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации по осуществлению конституционного правосудия является важным и необходимым условием обеспечения конституционной законности и формирования конституционного правосознания граждан.

Безусловно, конституционное правосознание граждан той или иной страны существенно отличается. Однако оно определяет не только патристичную позицию своих граждан, но в демократическом государстве выступает и в качестве суверенной воли в обеспечении и реализации прав и свобод человека в международном сообществе в целом. Действительно, достаточно сложно определить взаимосвязь конституционного и международного правосознания в правоприменительной практике Российской Федерации. И вряд ли кто-либо будет отрицать маргинальность нашего международного правосознания, поскольку лежащая в его недрах конституционно-правовая идеология страны, едва оправившейся от коммунистической идеологии, включает в себя пока еще декларативные абстрактные правовые взгляды, идеи и ценности, характерные для исторически сложившихся демократических стран. Но очевидным остается факт, что международное правосознание граждан формируется как результат развитого конституционного правосознания, которое возникает в ходе генезиса и эффективного функционирования правового государства.

Таким образом, осознание внутреннего миропорядка государства, особенно со сложной региональной структурой, является базисом формирования международного правосознания. В идеале международное правосознание основано на признании государством и обществом демократических ценностей и идей гуманизации права, направленных на развитие толерантности, способности выступать гарантом прав и свобод человека и его безопасности. Возможность жить в окружении людей, отличающихся своими нравственными и правовыми воззрениями, должна быть гарантирована политической системой государства, что собственно и предусматривает Конституция Российской Федерации.

Выступая на приеме в честь празднования 25-летия принятия Конституции России, Президент нашей страны Владимир Владимирович Путин назвал Конституцию «живым, развивающимся организмом». Он подчеркнул международно-правовой потенциал Основного Закона, его значение для развития принципов федерализма. «При принятии Конституции учитывался, конечно, и зарубежный опыт, но и отечественные традиции: правовые, культурные, исторические, социальные», — отметил Президент Российской Федерации [Выступление В.В. Путина 2018].

Понятно, что когда речь идет о федеративном мышлении, то нельзя игнорировать этнические, социальные и даже экономические отличия. Но общность оценок граждан России и осознание ими международно-правовой реальности через доступные механизмы правовой коммуникации (включая портал электронного правительства), другие инструменты Интернета обеспечивает интерактивное единство международного пространства, исходя из целостности федеративного восприятия единства и многообразия наций и народностей. Эти новые коммуникативные возможности возникают как результат глобализации общественной жизни и солидарно воспринимаются международным сообществом, выходя за рамки федеративных и унитарных государств. Причем формирование международного правосознания как основы правосубъектности международного права независимо от чьей бы то ни было политической воли и объективно возникает как результат рефлексии многополярного мира.

Однако необходимо признать, что в российском гражданском обществе существует устойчивый тренд становления радикальной конституционно-правовой психологии у отдельных национальных лидеров народов Российской Федерации, не лишенных этнической и религиозной нетерпимости, склонных к националистическим экстремистским деяниям, что справедливо преследуется российским уголовным законодательством. Патриотическое конституционное поведение граждан формируется не только под влиянием правового императива, но и как результат осознания процессов интернационализации международного сообщества наций и народов, населяющих федеративное пространство России.

Многочисленные характерные примеры можно найти в практике конституционного строительства Республики Татарстан. Социально-психологическая готовность многонационального народа Татарстана принимать участие в создании демократической федерации через реализацию статуса своего государства в составе России сегодня по ряду субъективных причин воспринимается некоторыми федеральными политиками весьма скептически. Такая готовность в Татарстане — следствие глубокого консенсуса представителей различных национальных групп, и прежде всего, татар и русских, в понимании государственности Татарстана. Это, по существу, «национальная идея», на основе которой формируется конституционное правосознание представителей всех национальностей, проживающих в пределах Татарстана, что дает основание для гражданского мира и межнационального согласия.

Таким образом, существующий государственно-правовой статус Республики Татарстан воспринимается народами в полном соответствии с конституциями Республики Татарстан и Российской Федерации. Конституционное правосознание граждан не противоречиво — напротив, органически взаимосвязано и определяет гражданскую позицию

народов Татарстана, осознающих себя неотъемлемой частью целого — Российской Федерации, соответственно конституционное правосознание формируется как субъективная составляющая института российско-го гражданства.

На протяжении четверти века существования Российской Федерации известна конструктивная роль Татарстана в развитии демократических начал федерализма. Это — факт общепризнанный, хотя и не лишенный неоднозначного толкования, включая проблему статуса государственных языков республики. Но главное, что бесспорно — Татарстан весьма продуктивно укрепляет Российскую Федерацию экономически, принимая активное участие в приоритетных федеральных и международных проектах, последовательно и твердо поддерживая внутреннюю и внешнюю политику федеральной власти.

Литература

Выступление В.В. Путина в честь празднования 25-летия Конституции России, 18 декабря 2018 года [Электронный ресурс] // Kremlin.ru URL: www.kremlin.ru/events/president/news/59392 (дата обращения 26.03.2019).

Лотман Ю.М. О семиотическом механизме культуры / Ю.М. Лотман, Б.А. Успенский // Семиосфера. — СПб.: Искусство СПб, 2000. — С. 485—503.

Першин М.В. Частноправовой интерес: понятие, правообразование, реализация: дис. ...канд. юрид. наук. / М.В. Першин. — Н. Новгород, 2004. — 200 с.

Уайт Лесли Понятие культуры // Антология исследований культуры. — СПб., 1997. — Т. 1. Интерпретация культуры. — 728 с.

Фаткуллин Ф.Н. Теоретические основы реализации права / Ф.Н. Фаткуллин, Ф.Ф. Фаткуллин, М.Ф. Маликов. — Уфа: РИО БашГУ, 2003. — 224 с.

Хабриева Т.Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений / Т.Я. Хабриева // Государство и право. — 2004. — № 8. — С. 5—13.

Хуснутдинов Фархат Гусманович, *Председатель Конституционного
суда Республики Татарстан*

Статья посвящена принципу гласности конституционного судопроизводства. В статье раскрываются особенности принципа гласности в конституционном судопроизводстве, его содержание, взаимосвязь с иными принципами конституционного судопроизводства. Через такие понятия, как открытость, доступность, транспарентность, принцип гласности исследуется применительно к судебному процессу и к информации о деятельности суда.

Ключевые слова: принцип гласности конституционного судопроизводства, открытость судебного разбирательства, доступность правосудия, транспарентность.

Гласность является одним из основополагающих принципов судопроизводства. Применительно к ней в юридической литературе в качестве ее взаимодополняющих элементов используются такие понятия, как открытость, доступность, транспарентность. При этом гласность можно разделить на непосредственно сам судебный процесс и на информацию о деятельности суда. Преимущественно гласность принято рассматривать сквозь призму открытости судебного заседания, что обусловлено прямым конституционным закреплением данного ее аспекта.

Статья 123 (ч. 1) Конституции Российской Федерации устанавливает, что разбирательство дел во всех судах открытое; слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом. Данная норма корреспондирует общепризнанным международным стандартам в области прав человека. Так, Конвенция о защите прав человека и основных свобод предусматривает, что каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона; судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части

по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо — при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия (п. 1 ст. 6). Аналогичные положения содержатся в Международном пакте о гражданских и политических правах (п. 1 ст. 14).

Таким образом, гласность как принцип представлена во всех видах судопроизводства: конституционном, гражданском, административном и уголовном. Как отмечается в Докладе Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) от 27 января 2011 года № 538/2009 «Об индивидуальном доступе к конституционному правосудию» (п. 135), «с точки зрения защиты прав человека публичные заседания более предпочтительны, по крайней мере, в делах, где затрагиваются индивидуальные права. Европейский Суд неоднократно указывал, что рассмотрение дела в конституционном суде подпадает под действие пункта 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Сфера усмотрения государства в данном вопросе существует лишь в той мере, в какой это касается пределов и способов имплементации данного принципа. Соответственно, устное производство в конституционном суде должно быть публичным, с исключениями, устанавливаемыми лишь для единичных случаев». В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2012 года № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов» указано, что «открытость и гласность судопроизводства, своевременное, квалифицированное, объективное информирование общества о деятельности судов общей юрисдикции способствуют повышению уровня правовой осведомленности о судоустройстве и судопроизводстве, являются гарантией справедливого судебного разбирательства, а также обеспечивают общественный контроль за функционированием судебной власти. Открытое судебное разбирательство является одним из средств поддержания доверия общества к суду».

В конституционном судопроизводстве, исходя из его специфики, принцип гласности имеет особое значение. Во-первых, решения, принимаемые при отправлении конституционного правосудия, являются окончательными и не подлежат процедуре обжалования и пересмотра, которая предусмотрена в отношении судебных актов, принимаемых в рамках гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Во-вторых, такие решения отличает наличие большого к ним общественного интереса в силу их распространения на широкий, персонально не определенный круг лиц. Так, фактически каждое дело, рассматриваемое Конституционным судом Республики Татарстан, ста-

новится предметом подобного общественного интереса, чему способствует и повышенное к ним внимание со стороны средств массовой информации и юридического сообщества. В этих условиях к гласности в конституционном судопроизводстве на практике зачастую предъявляются более высокие требования.

Законом Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» гласность отнесена к принципам конституционного судопроизводства, а также к основным принципам деятельности Конституционного суда Республики Татарстан (ст. 5), включающим в себя лишь пять из десяти принципов (конституционная законность, независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон). Статья 32 Закона устанавливает, что рассмотрение дел в заседаниях Конституционного суда Республики Татарстан проводится открыто; решения Конституционного суда Республики Татарстан провозглашаются публично. Ранее действовавшая редакция Закона содержала положение о том, что проведение закрытых заседаний допускается лишь в случаях, предусмотренных данным Законом. Сегодня республиканский закон не указывает на возможность проведения закрытых заседаний в отличие от Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в котором такая возможность предусмотрена в принципе гласности и раскрывается в отдельной статье.

Как правило, законы субъектов Российской Федерации в статье, посвященной принципу гласности, содержат положение о том, что проведение закрытых заседаний допускается лишь в случаях, предусмотренных федеральным законодательством. При этом в некоторых законах имеется и отдельная статья, регулирующая закрытое заседание (например, Закон Республики Марий Эл от 11 марта 1997 года № 14-З «О Конституционном суде Республики Марий Эл», Закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 года № ВС-13/7 «О Конституционном Суде Республики Башкортостан»). В ряде законов по аналогии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливаются конкретные случаи проведения закрытых заседаний: когда это необходимо для сохранения охраняемой законом тайны, обеспечения безопасности граждан, защиты общественной нравственности (например, Закон Республики Коми от 31 октября 1994 года № 7-РЗ «О Конституционном Суде Республики Коми», Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 года 16-з № 363-П «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве», Закон Кабардино-Балкарской Республики от 12 декабря 1997 года № 38-РЗ «О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики»).

Таким образом, в качестве основного аспекта гласности конститу-

ционного судопроизводства выступает открытость непосредственно самого судебного разбирательства. Преимущественно она рассматривается как обеспечение свободного доступа всех желающих в зал судебного заседания. В развитие положений Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Регламент Конституционного суда Республики Татарстан предусматривает, что лица, желающие присутствовать на открытых заседаниях Конституционного суда, допускаются в зал до начала слушания дела или во время перерыва с учетом свободных мест (п. 1 ст. 29). На практике чаще всего заседания Конституционного суда Республики Татарстан посещают студенты юридических факультетов высших учебных заведений, а также граждане, относящиеся к той же категории, что и заявитель, которые тем самым заинтересованы в исходе дела.

Открытость судебного разбирательства не исчерпывается свободным доступом публики в зал судебного заседания. Конституционный суд Республики Татарстан прикладывает значительные усилия для того, чтобы о судебном разбирательстве и его результатах были осведомлены не только присутствующие в зале судебных заседаний, но и максимально широкий круг лиц, используя для этих целей соответствующие источники информации. Это, во-первых, способствует формированию объективного представления населения о конституционном правосудии как доступном для граждан и эффективном способе защиты прав и свобод, а во-вторых, несет в себе и просветительскую функцию, укрепляя в обществе уважение к праву, осознание необходимости строгого соблюдения принципов и норм, закрепленных в Конституции.

Так, рассмотрение дел в открытых заседаниях Конституционного суда Республики Татарстан проводится с приглашением средств массовой информации, в том числе телевидения, представителям которых предоставляется информация о рассматриваемом деле, а также возможность вести фото- и видеосъемку. Регламент Конституционного суда Республики Татарстан предусматривает специальную норму, согласно которой журналисты проходят в зал судебных заседаний по списку, представленному аппаратом Конституционного суда (п. 2 ст. 29). В целях организации эффективного сотрудничества на деловой основе со средствами массовой информации решением Конституционного суда Республики Татарстан от 2 июня 2016 года было утверждено Положение о порядке взаимодействия Конституционного суда Республики Татарстан со средствами массовой информации, на основе которого, в частности, введена практика выступления судьи-докладчика после провозглашения постановления перед представителями СМИ с разъяснением принятого решения. Такой подход позволяет в доступной форме довести до сведения населения позицию суда, аргументы в пользу принятия

конкретного решения, что способствует повышению уровня общественного доверия к суду.

Принцип гласности, предусматривающий проведение открытого судебного заседания, следует рассматривать во взаимосвязи с иными принципами конституционного судопроизводства, в первую очередь, независимости, устности разбирательства, а также состязательности и равноправия сторон. Гласность как форма общественного контроля является одной из гарантий независимости судей, не допуская консервации недостатков судопроизводства. Устность разбирательства, предполагающая устное общение Конституционного суда Республики Татарстан и участников процесса, позволяет публично выразить свою позицию и выслушать аргументы другой стороны, обсудить имеющиеся в материалах дела письменные документы, предоставляет возможность всем присутствующим в зале заседаний полно и всесторонне уяснить обстоятельства дела. Что касается соотношения с принципом состязательности и равноправия сторон, то, очевидно, гласность выступает в качестве одного из способов его обеспечения.

Открытость судебного заседания, как уже было отмечено, не является единственным аспектом принципа гласности. Данный принцип подразумевает в том числе доступность информации о деятельности суда. На это направлен Закон Республики Татарстан от 3 июля 2010 года № 50-ЗРТ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Конституционного суда Республики Татарстан». Он предусматривает, в частности, что информация о деятельности Конституционного суда размещается в информационных системах общего пользования, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также в помещении суда, тем самым обеспечивается транспарентность судопроизводства.

Официальный сайт суда содержит необходимые сведения о правилах и порядке подачи обращений в суд, делах, рассмотренных ранее и подлежащих рассмотрению, включая сведения о дате и времени слушания предстоящего дела, его обстоятельства и т.д. Также функционирует раздел «Картотека дел», где размещается информация о поступающих в суд обращениях и о стадии их рассмотрения. Любой обратившийся в Конституционный суд Республики Татарстан гражданин может отслеживать на сайте суда движение своего дела в рамках конституционного судопроизводства. Информация на сайте суда размещается на обоих государственных языках Республики Татарстан. С 2018 года был запущен официальный сайт Конституционного суда Республики Татарстан и в англоязычной версии.

Рассматривая гласность с точки зрения доступности правосудия, следует отметить, что к одной из задач национальной программы «Циф-

ровая экономика Российской Федерации», направленной на достижение целей, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», отнесено формирование правовых условий в сфере судопроизводства в связи с развитием цифровой экономики, предполагающее в том числе электронное взаимодействие при обращении в судебные органы. Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013—2020 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 1406, также предполагает решение задачи по существенному улучшению доступа граждан к правосудию, в том числе с использованием современных технологий.

В 2018 году в целях усиления гарантий реализации права на судебную защиту посредством конституционного судопроизводства Конституционный суд Республики Татарстан в порядке законодательной инициативы внес в Государственный Совет Республики Татарстан законопроект, предоставляющий право подачи обращения в электронном виде. В результате Законом Республики Татарстан от 26 октября 2018 года № 76-ЗРТ в статьи 40 и 41 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» были внесены соответствующие изменения. В этой связи также были внесены изменения в Регламент Конституционного суда Республики Татарстан, определяющие порядок направления таких обращений и их рассмотрения. Тем самым Конституционный суд Республики Татарстан стал первым среди конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, обеспечившим дополнительную возможность реализации конституционного права граждан на судебную защиту.

Транспарентность применительно к судебному заседанию предполагает обеспечение возможности его обозрения лицами, не присутствующими на процессе, с помощью цифровых технологий. При этом очевидно, что всякий процесс вызывает наибольший интерес непосредственно во время его проведения, когда еще о нем нет информации в соответствующих источниках. Прямая трансляция, применительно ко всем видам деятельности, не только к судопроизводству, обладает тем преимуществом, что не представляет возможности для сомнений в ее достоверности. В этой связи с 2019 года заседания Конституционного суда Республики Татарстан транслируются также в режиме онлайн на главной странице официального сайта суда.

Таким образом, гласность судопроизводства в ее широком понимании обеспечивает охрану таких конституционно значимых ценностей, как права человека, самостоятельность судебной власти, поддержание доверия к суду, уважение к праву, верховенство права, правовое госу-

дарство и др. Тем самым гласность сама по себе является одной из основополагающих ценностей, причем как для общества, так и для судебной власти, укрепляя необходимую между ними обратную связь. Как справедливо отметил Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, «исторический опыт показывает, что отсутствие обратной связи судебной системы с обществом чревато ситуациями, когда человек оказывается один на один со всей мощью государственного карательного механизма без возможности задействовать какие-либо противовесы в целях защиты своих прав» [Зорькин 2012 : 14—16]. Безусловно, лишь в условиях гласности судопроизводства можно утверждать об эффективной защите прав и свобод человека и гражданина и правовом государстве. Применительно к конституционному судопроизводству гласность имеет еще и важное дисциплинирующее и профилактическое значение для органов публичной власти в их дальнейшей нормотворческой деятельности, что, несомненно, способствует обеспечению конституционной законности.

Литература

Зорькин В.Д. О назначении Председателем Конституционного Суда Российской Федерации и о позиции по общественной экспертизе судебных решений (приговоров) / В.Д. Зорькин // Российский судья. — 2012. — № 4. — С. 14—16.

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Хышиктуев Олег Валентинович, *заведующий кафедрой Бурятского государственного университета, кандидат юридических наук*

Проблема неисполнения решений Европейского Суда по правам человека в России в последние годы приняла довольно масштабный оборот. Специалистами давно отмечается наличие в России системных проблем, связанных с исполнением постановлений этого органа. Автор ставит перед собой задачу проанализировать обстоятельства, способствующие этому, и постараться предложить определенные решения.

Ключевые слова: Европейский Суд по правам человека, Конституционный Суд Российской Федерации.

В одном из своих интервью спикер Совета Федерации Валентина Матвиенко заявила, что если руководство Парламентской ассамблеи Совета Европы будет выбрано без нашего делегата, то мы будем игнорировать и не будем признавать решения ЕСПЧ — так в исполнение решений Европейского Суда по правам человека вмешалась политика.

В своей работе профессор Белов задает принципиальный вопрос — а может ли государство-участник Совета Европы ставить ультиматумы? На наш взгляд, это неуместно. К тому же, это не происходит без последствий. Само собой, никто не говорит о бомбежке или финансовой ответственности [Белов 2014, 4: 37—39]. Однако, опираясь на статистику Комитета министров Совета Европы, на выполнение постановлений Европейского Суда по правам человека уходит в среднем около 10 лет и не исполнено на конец 2017 года около полутора тысяч постановлений [Белов 2014, 4: 37].

Каждое европейское государство гарантирует всем своим гражданам право на полноценную судебную защиту, которая является принципиальным моментом в создании государственности в целом. Основные законы практически всех европейских государств гарантируют своему гражданину право на справедливый и, что немаловажно, беспристрастный суд.

При этом мы согласны с позицией С.В. Будылина в вопросе о том, что касается положений Конституции Российской Федерации. Так, ста-

тя 46 Основного Закона гласит о том, что каждому гарантируется право на судебную защиту, в том числе и международную. При этом стоит отметить, что настоящее положение целиком и полностью вытекает из части 4 статьи 15 Конституции России [Будылин 2013, 12: 64].

Проблема неисполнения или лишь частичного исполнения решений международных судов в Российской Федерации имеет место быть. Хочется отметить, что ряд правозащитников указывают на невыполнение таких решений, чаще всего применимо к общим основаниям, которые требуют искоренить нарушения прав человека комплексно на уровне всего государства.

По большей части такие решения связаны с судебной задержкой принятия решений (волокитой) или с порядком исполнения судебных решений, ведь большая часть жалоб в Европейский Суд по правам человека касается именно этих нюансов [Ковалев, Исполинов 2011, 5: 11].

На наш взгляд, то, как и кем должны исполняться решения Европейского Суда по правам человека (далее также — ЕСПЧ), является достаточно обширной и комплексной задачей европейского сообщества в целом и Российского государства в частности. Краеугольным камнем этого вопроса является соотношение норм международного права и норм права внутригосударственного [Худолей 2013, 2: 95].

Во-первых, основной задачей ЕСПЧ является требование непосредственного отсутствия посягательств на те самые предусмотренные Европейской конвенцией права и основные свободы. Из этого вытекают те правила, которые выставляет Европейский Суд. К тому же основным аспектом развития судебного процесса и вынесения решения являются эти самые права и свободы человека и гражданина, предусмотренные Конституцией страны, с которым, собственно, и связан вопрос об оспаривании определенных принятых внутригосударственным судом решений [Маврин 2015, 6: 3].

Почти у всех европейских государств, состоящих в Совете Европы, позиция одна — решения Европейского Суда по правам человека необходимо исполнять неукоснительно. В этой позиции, безусловно, имеется своя логика, подвергать критике которую, на наш взгляд, не имеет смысла.

Однако, мнение, отличное от этого, было принято Конституционным Судом Российской Федерации после решения Европейского Суда по правам человека в отношении дела «К. Маркин против России», вынесенного 7 октября 2010 года.

Суть данной позиции сводится к тому, что решения Европейского Суда по правам человека нарушают суверенитет нашей страны в случае пересмотра решения Конституционного Суда России.

По нашему мнению, Российская Федерация в соответствии с приня-

тыми на себя обязательствами должна выполнять решения Европейского Суда по правам человека. А к самим этим решениям надо относиться взвешенно и разумно, ведь по своей сути они никоим образом не влияют на взаимоотношения внутригосударственного и международного права. Принятие и исполнение данных решений абсолютно никак не влияют на национальный суверенитет [Бланкенгагель, Левин 2015, 5: 153].

Если в Европейском Суде по правам человека берут свое начало основные международные нормы в виде судебных прецедентов, а если верить части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, эти самые международные нормы представляют собой часть нашей правовой системы, то логично и заключение о том, что и сами выносимые решения являются в равной мере частью этой правовой системы. Так, если проанализировать решения Европейского Суда по правам человека, то можно прийти к выводу, что их суть сводится не только к решению одной конкретной ситуации или проблемы. Эти решения могут служить для определенного пояснения норм Конвенции, а также для того, чтобы государства-участники соблюдали взятые на себя обязательства.

На наш взгляд, также важным моментом ненадлежащего исполнения решений Европейского Суда по правам человека является позиция о том, что нормы и принципы международного права, а также международные договоры, заключенные Российской Федерацией, в соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации имеют примат только над внутригосударственным правом в виде законов [Ковалев, Исполинов 2011, 5: 12]. С данной позицией мы не совсем согласны. Конституция абсолютно любой страны, безусловно, также является законом в полноценном понимании этого понятия, однако является лишь обособленной его формой. Отличает ее лишь некая декларирующая форма ее норм.

Подтверждение данной позиции содержится в международных договорах, таких как Венская конвенция о праве международных договоров от 1969 года, так и в нормах российского законодательства [Венская конвенция 1996, 1: 67—68]. Например, Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (в ред. от 12.03.2014) «О международных договорах Российской Федерации» говорит о том, что Конституционный Суд Российской Федерации может рассматривать дела относительно тех международных договоров или их отдельных положений, которые еще не вступили в законную силу. А уже соответственно не вступившие в силу международные договоры или их отдельные положения, которые признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, не подлежат введению в действие и применению.

Хочется отметить, что Российская Федерация приняла решение о присоединении к Конвенции о защите прав человека и основных свобод

только в тот момент, когда сочла это возможным. Этот момент наступил в период, когда законодательная и правовая база по объему предоставляемых прав и свобод стала позволять их исполнять. О чем это говорит? Это говорит нам о том, что мы без всяких уточнений и ограничений приняли на себя эти самые обязательства и взяли на себя ответственность за их исполнение и применение на территории Российской Федерации.

По нашему мнению, Европейский Суд по правам человека никоим образом не нарушает целостность правового поля России и уж тем более ее политические и иные интересы. Во-первых, Европейский Суд по правам человека был создан как раз-таки в целях исполнения обязательств лишь тех сторон, которые взяли на себя эти обязательства («Высокие Договаривающиеся Стороны»). Указанные государства-участники, в силу статьи 46 этой Конвенции, приняли на себя обязанность исполнять постановления Европейского Суда по правам человека по абсолютно любому делу, в котором они являются одной из участвующих сторон. Таким образом, на наш взгляд, уже на этом этапе отпадает вопрос о юридической силе решений суда. Во-вторых, Европейский Суд по правам человека в своих постановлениях говорит только о возникновении конкретной ситуации, — которая выразилась в нарушении каких-либо положений вышеуказанной Конвенции. Как решать конкретную ситуацию и какими средствами — отдается на откуп самого государства. К тому же ЕСПЧ никоим образом не обладает правом пересмотра судебного решения национального суда, собственно, и никакого нарушения суверенитета мы здесь не видим [Тиунов 1979, 184].

Если рассматривать это дело как прецедент, то действие Европейского Суда по правам человека отнюдь не направлено на преследование каких-либо политических интересов. Ведь сущность его решений строго регламентирована Конвенцией, а также подтверждена Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

К тому же решения Европейского Суда по правам человека, являясь в полной мере прецедентом, выступают правовым основанием решений национальных органов, в том числе Конституционного Суда Российской Федерации. На наш взгляд, положения постановлений Европейского Суда по правам человека несут достаточно весомую смысловую нагрузку и обладают сложной правовой природой. Ведь если смотреть на решения Европейского Суда по правам человека как на акты толкования права, то, по сути, здесь и можно сослаться на статью 46 Конвенции, где государство, являющееся стороной по делу, обязано исполнять решения, и не только в отношении конкретного дела, но и предотвращения иных подобных дел [Худoley 2013, 2: 93—101].

Порой еще возникает и иная проблема. Если толковать нормы Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Рос-

сийской Федерации», решения Конституционного Суда обязательны и обжалованию не подлежат. Однако при всем при этом в самой Конвенции нет упоминаний о том, что решения внутригосударственных судов не подлежат отмене или изменению. То есть Конституционному Суду при вынесении своих решений нельзя быть уверенным в том, что они не будут изменены или отменены Европейским Судом по правам человека. То есть возникает коллизия: решение может быть изменено или отменено, но законодательство России такой ситуации не предусматривает и механизмов не существует. К тому же определенная часть проблемы кроется еще и в том, что в России существуют противоречия между законодательством и Основным Законом.

Складывается вполне закономерный вопрос — как это все повлияет на исполнение решений Европейского Суда по правам человека?

Во-первых, данная позиция Конституционного Суда уже нашла свое место в ряде дополнений к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации», касающихся создания определенного регламента принятия решений о возможности или невозможности исполнить то или иное решение международного суда. К тому же, стоит отметить, что данные изменения очень сильно расширяют полномочия Конституционного Суда, дав ему, по сути, возможность решать, можно или нет исполнять решения международных судов на территории Российской Федерации [Ковалев, Исполинов 2011, 5: 13].

Во-вторых, неисполнение частных решений Европейского Суда по правам человека влечет за собой и отсутствие мер для предотвращения подобных последующих нарушений Конвенции, связанных с нарушением прав и основных свобод. Не стоит забывать, что этот вопрос касается уже не только частного лица, подавшего жалобу, но и уже неопределенный круг лиц, ведь, по сути, принятие и исполнение данных решений обязано повлечь за собой и изменение законодательства, пересмотр деятельности государственных органов власти, реформирование правоприменительных механизмов в целом [Голубкова 2015].

К тому же ситуация осложняется еще и тем моментом, что ни Европейский Суд по правам человека, ни Комитет министров Совета Европы не могут заставить государство-ответчик принять меры для предотвращения последующих нарушений прав и свобод человека на территории этого государства. По сути, данный правовой пробел довольно однозначно влияет на ситуацию: государства-ответчики все также будут платить компенсации, которые требуют гораздо меньше сил и денежных средств, нежели работа с изменением законодательства, повлекшее нарушение прав.

Не стоит, однако, забывать и о том, что суды Российской Федерации

очень часто все же обращаются и применяют в своей практике нормы, предусмотренные в решениях Европейского Суда по правам человека. При всем при этом положения из этих решений зачастую применяются фрагментарно для определенного подтверждения своих позиций, например, для выяснения пределов ограничения прав и так далее [Зорькин 2016, 4: 1—7].

Стоит заметить, что с того момента, как Российская Федерация присоединилась к юрисдикции Европейского Суда по правам человека, наши внутригосударственные суды внезапно обрели определенную помощь в виде международного судебного контроля. И отсюда вытекает вполне обоснованный вывод о том, что полномочия российской судебной системы относительно некоторых вопросов и полномочия ЕСПЧ очень заметно переплетены. И эта самая связь по сути своей имеет одну общую цель, а именно проведение как внутригосударственного, так и международного судебного производства, а также исполнение той самой Европейской конвенции по защите прав и основных свобод в отношении граждан определенного европейского государства.

Да, безусловно, этот момент не исключает того фактора, что могут возникать конфликтные ситуации между юрисдикциями Европейского Суда по правам человека и внутригосударственных судов. Из этого следует необходимость повышенного внимания к возникающим проблемам, возникающим коллизиям и пробелам [Москаленко 2015]. В связи с этим считаем вполне логичным и необходимым не отвергать полностью решения ЕСПЧ, а гораздо конкретнее определить в российском законодательстве их роль, возможно даже разработать и принять федеральный закон о значении, влиянии и исполнении решений ЕСПЧ в системе источников права Российской Федерации, в который возможно включить положения, касающиеся моментов опубликования в Российской Федерации решений ЕСПЧ [Худoley 2013, 2: 93].

Необходимо разработать четкий и конкретный регламент проработки общих и частных ситуаций, механизма взаимодействия между внутригосударственными судами и Европейским Судом по правам человека. Исходя из этого, способом урегулирования вопроса неисполнения или частичного исполнения постановлений ЕСПЧ мы видим доработку внутригосударственной системы законодательства и деятельности органов судебной власти. Фактически у нас в стране выпускается немало законов и подзаконных актов, которые в той или иной мере затрагивают исполнение решений различных международных судебных органов, в число которых входит и ЕСПЧ. В соответствии с ними предусмотрен сбор и анализ различной информации, ее правовая оценка и применение к нынешним реалиям нашего законодательства. Также и Правительство России ежегодно отчитывается об изменении в правоприменении с це-

лю создания общего правового поля и обеспечения исполнения прав и свобод граждан.

Таким образом, вопрос соотношения решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека возможно решить не сколько через верховенство внутригосударственных законов, в том числе Конституции, а через призму принятых на себя международных обязательств. Ведь в ином случае государства, которые в принципе не желают исполнять решения Европейского Суда по правам человека, начнут беспрерывно ссылаться на положения о государственном суверенитете и, по сути, мешать полноценной деятельности органов, контролирующих соблюдение прав и свобод человека и гражданина [Маврин 2015, 6: 4].

Исходя из всех вышеуказанных причин, хочется верить, что в Российской Федерации не сохранятся и будут изменены в лучшую сторону те факторы, которые приводят ежегодно к постоянным сбоям в работе системы и нарушению прав и основных свобод человека и гражданина, а также увеличению числа неисполненных решений международных судов.

В заключение необходимо отметить влияние и значение исполнения принятых на себя государством международных обязательств. Остается надеяться, что все указанные выше обстоятельства не затронут непоколебимость России в исполнении взятых на себя международных обязательств, направленных на юридическую защиту прав человека и основных свобод.

Литература

Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» // СЗ РФ.— 2015.— № 51.— Ч. I. — Ст. 7229.

Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15.07.1995 № 101-ФЗ (в ред. от 12.03.2014) // СЗ РФ.— 1995.— № 29. — Ст. 2757.

Белов С.А. Пределы универсальности конституционализма: влияние национальных ценностей. Влияние решений ЕСПЧ на практику принятия решений конституционными судами / С.А. Белов // Сравнительное конституционное обозрение.— 2014. — № 4. — С. 37—39.

Будылин С.В. Конвенция или Конституция? Международное право и пределы государственного суверенитета / С.В. Будылин // Закон.— 2013.— № 12. — С. 64—80.

Венская Конвенция о праве международных договоров (Заклучена в

Вене 23.05.1969) // Международное публичное право. Сб. документов.— М.: БЕК, 1996.— Т. 1.— С. 67—87.

Голубкова М. Вопросы понимания / М. Голубкова // РГ.— 2015.— 22 окт.

Зорькин В.Д. Конституционный Суд на переходном этапе исторического развития России / В.Д. Зорькин // Журнал конституционного правосудия.— 2016.— № 4 (52).— С. 1—7.

Зорькин В.Д. Предел уступчивости / В.Д. Зорькин // РГ.— 2010.— № 246.

Ковалев А.А. Дело Маркина. Европейский Суд по правам человека и Конституционный Суд Российской Федерации: диалог или конфронтация? / А.А. Ковалев, А.С. Исполинов // Российское правосудие. — 2011.— № 5 (61). — С. 4—14.

Лекция Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина. Ответы на вопросы // Российская Конституция: первые 20 лет: Цикл лекций в Государственной Думе. 18 марта—22 апреля 2013 г. — М.: Издание Государственной Думы, 2013. — С. 24, 45.

Маврин С.П. Решения Европейского Суда по правам человека в правовой системе России / С.П. Маврин // Журнал конституционного правосудия. — 2015. — № 6. — С. 1—10.

Москаленко Каринна: решения ЕСПЧ для России по-прежнему обязательны. 23.12.2015 // <https://hro.org/node/23654>.

Перчаткина С.А. Реализация решений Европейского Суда по правам человека в практике конституционных судов: современные тенденции и перспективы / С.А. Перчаткина // Журнал российского права. — 2011. — № 10. — С. 97—108.

Тиунов О.И. Принцип соблюдения международных обязательств / О.И. Тиунов.— М.: Международные отношения, 1979. — С. 184—186.

Худолей К.М. Конституционность решений ЕСПЧ и их исполнимость / К.М. Худолей // Вестник Пермского университета. Юридические науки.— 2013. — № 2. — С. 93—101.

ПОРЯДОК РЕАЛИЗАЦИИ СОГЛАСИЯ РЕСПУБЛИКИ ПО КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

Ягудин Шакир Шахмедович, *председатель Комитета Государственного Совета Республики Татарстан по законности и правопорядку, кандидат юридических наук*

В представляемой статье автор исследует положения Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Татарстан и конституций других республик в части дачи согласия республики на изменение ее статуса и границ территории и определяет механизм выражения такого согласия.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Конституция Республики Татарстан, конституции республик Российской Федерации, статус и границы территории республики, согласие на их изменение, согласование представления кандидатуры прокурора республики.

Статья 1 Конституции Республики Татарстан в соответствии с Конституцией Российской Федерации закрепляет фундаментальные положения статуса Республики Татарстан, основ ее конституционного строя, имеющие для республики судьбоносное значение. В связи с этим статье 1 конституционно придается особый статус, заключающийся в том, что кроме того, что ее положениям как основам конституционного строя не могут противоречить никакие другие положения Конституции Республики Татарстан, положения статьи 1 и статьи 123 Конституции Республики Татарстан, согласно последней, могут быть изменены только по результатам референдума Республики Татарстан.

В части 3 статьи 1 Конституции Республики Татарстан в соответствии со статьями 66 и 67 Конституции Российской Федерации устанавливается, что статус Республики Татарстан не может быть изменен без взаимного согласия Республики Татарстан и Российской Федерации. Границы территории Республики Татарстан не могут быть изменены без ее согласия.

Кроме того, в соответствии с изменениями, внесенными в статью 129 Конституции Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации. Прокуроры

субъектов Российской Федерации освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Закрепленный в статье 114 Конституции Республики Татарстан порядок назначения Прокурора Республики Татарстан Генеральным прокурором Российской Федерации, пока остающийся в прежней редакции, нуждается в приведении в соответствие с изменениями, внесенными в статью 129 Конституции Российской Федерации.

Однако, порядок действующего согласования представления Генерального прокурора Российской Федерации с Президентом Республики Татарстан и Государственным Советом Республики Татарстан необходимо сохранить. Такое объемное согласование — выражение позиции республики себя оправдывает. Более того, в республике действует Закон Республики Татарстан от 21 декабря 2010 года № 87-ЗРТ «О порядке согласования кандидатуры для назначения на должность Прокурора Республики Татарстан».

Представления Генерального прокурора Российской Федерации о назначении прокуроров республик в большинстве из них также согласовываются главой и парламентом республики, а в Республике Ингушетия — главой республики, в Кабардино-Балкарии — главой республики с учетом мнения Парламента Кабардино-Балкарии, в республике Коми — Государственным Советом Республики Коми, в Республике Алтай — Государственным Собранием — Эл Курултаем Республики Алтай, в Республике Бурятия — Народным Хуралом Республики Бурятия.

Таким образом, если порядок согласования прокурора Республики Татарстан законодательно решен в республике, то вопрос о том, кто в Республике Татарстан выражает согласие республики на изменение ее статуса и границ ее территории законодательно не решен и остается открытым. Несомненно, проблема эта должна решаться законодательно. Полагаю, что это должен быть единый закон или законы Республики Татарстан о порядке выражения согласия республики на изменение ее статуса и границ ее территории. В обоих случаях, на мой взгляд, такое согласие должно выражаться, как минимум, Президентом Республики Татарстан и Государственным Советом Республики Татарстан, в отдельных ситуациях — путем референдума Республики Татарстан, а в случаях, предусмотренных Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российской Федерации и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», с учетом его положений.

Законом Республики Татарстан от 7 декабря 2005 года № 116-ЗРТ «Об административно-территориальном устройстве Республики Татарстан» предусмотрено, что порядок принятия решений органами государственной власти республики по вопросу изменения границ Республики Та-

тарстан устанавливается законом Республики Татарстан. Однако, как отмечалось выше, такой закон еще не принят.

Кроме того, назрела необходимость принятия ранее предложенного автором специального федерального закона «О согласительных процедурах в Российской Федерации», поскольку предмет согласия (согласования) в отдельных случаях может быть не только дискуссионным, но и конфликтным.

Практика конституционного регулирования в других республиках Российской Федерации на этот счет разнообразная. Так, в статье 37 Конституции Республики Саха (Якутия) закрепляется, что национально-государственный статус и территория Республики Саха (Якутия) не могут быть изменены без ее согласия, выраженного на референдуме большинством голосов избирателей. Утверждение соглашения об изменении границ республики, согласно статье 56 ее Конституции, отнесено к ведению Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия).

В статье 76 Конституции Республики Алтай определяется, что государственно-правовой статус и границы территории Республики Алтай не могут быть изменены без согласия народа Республики Алтай, выраженного путем референдума.

В статьях 56 и 63 Конституции Мордовии устанавливается, что Республика Мордовия выражает согласие об изменениях своего статуса и границ с учетом мнения населения республики.

Согласие на изменение границы со стороны Республики Бурятия, согласно статье 60 ее Конституции, выражается путем проведения референдума.

В статье 1 Конституции Карелии говорится, что граница территории Республики Карелия не может быть изменена без согласия населения Республики Карелия, выраженного путем референдума.

В статье 4 Конституции Удмуртии определяется, что границы территории Удмуртской Республики не могут быть изменены без согласия народа Удмуртской Республики, выраженного путем референдума. К полномочиям Государственного Совета Удмуртской Республики отнесено утверждение соглашения об изменении границ Удмуртской Республики.

В статье 57 Конституции Дагестана установлено, что территория Республики Дагестан едина, ее границы не могут быть изменены без волеизъявления многонационального народа Республики Дагестан. Утверждение соглашения об изменении границ Республики Дагестан отнесено к ведению Народного Собрания республики.

«Статус, территория и границы Кабардино-Балкарской Республики не могут быть изменены без волеизъявления народа Кабардино-Балкарии», — говорится в статье 68 ее Конституции.

К конституционным полномочиям глав республик Кабардино-Балкарии, Калмыкии, Чеченской, Чувашии, Удмуртии, Саха относится также согласование назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральными законами, а в республиках Башкортостан, Карачаево-Черкесия и Саха в таком согласовании участвуют и их парламенты. В Республике Алтай такое согласование осуществляется Государственным Собранием — Эл Курултаем Республики Алтай, в Республике Бурятия — Народным Хуралом Республики Бурятия.

Механизм законодательного регулирования выражения согласия или несогласия республики на изменение ее статуса и границ ее территории чрезвычайно важен в контексте муссируемых в последнее время предложений об упразднении республик, объединении субъектов Федерации и, наконец, принятии новой Конституции Российской Федерации. Принятие соответствующего закона (законов) на этот счет является актуальной на сегодня задачей.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
Минниханов Р.Н. Полномочия Республики Татарстан как субъекта Российской Федерации в сфере мировой юстиции.....	5
Мухаметшин Ф.Х. Государственный Совет Республики Татарстан: парламент на службе интересов общества	14
Митюков М.А. Текущая библиография по конституционному правосудию в субъектах Российской Федерации.....	20
Абзалова Д.И. Значение института судебного конституционного контроля, правовые и практические основы определения субъектов конституционного контроля	38
Автономов А.С. Судебное толкование Конституции Российской Федерации как способ преодоления правовой неопределенности при определении места международных договоров в иерархии нормативных правовых актов в российской правовой системе.....	45
Алихаджиева А.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в защите экологических интересов граждан.....	55
Богдановская В.А., Абдрашитов Э.Е. К вопросу о соотношении конституционных принципов и принципов исполнительного производства.....	64
Васин А.Л. Обеспечение социальных прав граждан органами местного самоуправления	72
Вафин Э.Я. Нововведения в укреплении конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение	78
Велиева Д.С., Пресняков М.В. Принцип «res judicata» в системе конституционного правосудия: дефекты правовой определенности	85
Гавдинов А.С., Бузарова Н.Х. О совершенствовании механизма исполнения решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации	94
Гайниев Л.С. Акты судебного правоприменения в системе правоприменительных актов	101
Геляхов А.С., Геляхова Л.А. Конституционное правосудие в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития ..	105
	253

Гилазов И.И.	Суды общей юрисдикции Республики Татарстан: итоги деятельности и основные направления развития.....	110
Демидов В.Н.	Международные стандарты прав человека в правозащитной деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации	119
Крылов В.М.	Разграничение полномочий и взаимодействие органов конституционной юстиции и судов общей юрисдикции Российской Федерации в защите прав и свобод граждан.....	129
Кузнецов А.В.	Сравнительная характеристика процедуры рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации и судах общей юрисдикции. Эффективность защиты прав граждан и субъектов предпринимательской деятельности в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации (на примере Уставного Суда Калининградской области)	137
Кузьмичева Е.И.	Правозащитная деятельность профсоюзов как конституционно-правовая защита работников — членов профсоюза	151
Муратшин Ф.Р., Аббазова Г.Р.	Конституционный Суд Республики Башкортостан готовит к изданию историко-правовой комментарий к Конституции Республики Башкортостан.....	158
Насуханов В.С., Дадаев Х.М.	Принцип состязательности конституционного судопроизводства: теоретико-правовая характеристика.....	163
Романова Г.В., Романов В.И.	Проблемные вопросы реализации конституционного права на судебную защиту в современном государстве	170
Сабурская С.Х.	О некоторых проблемных вопросах реализации социально-экономических прав граждан (по итогам подготовки ежегодного доклада Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Татарстан в 2018 году).....	178
Салиева Р.Н.	Вопросы возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в решениях Конституционного Суда Российской Федерации	185
Сахиева Р.А.	Конституция Российской Федерации как основа для создания конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (посвящается 25-летию Конституции Российской Федерации).....	193

Сергеевнин С.Л.	О некоторых характеристиках правосубъектности члена (субъекта) федеративного государства как публичного образования	200
Султанов А.Р.	Как повысить уважение к суду, или пересмотр возможен	210
Тухватуллин Т.А.	Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: взгляд прокурора	218
Холоднов В.Г., Гусева Л.А., Нуриахметова Ф.М.	Конституционное правосознание как основа федеративного мышления граждан Российской Федерации ..	226
Хуснутдинов Ф.Г.	Принцип гласности конституционного судопроизводства	234
Хышиктуев О.В.	Проблемы исполнения решений Европейского Суда в Российской Федерации	241
Ягудин Ш.Ш.	Порядок реализации согласия республики по Конституции Республики Татарстан	249

Научное издание

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

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 13.06.2019. Бумага офсетная.
Формат 60×84 $\frac{1}{16}$. Гарнитура тип «Таймс». Усл. п. л. 16. Тираж 200 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. Шапова, д. 26, офис 102.
Тел. (843) 260-60-75.