

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

Сборник научных трудов

Казань
2020

УДК 342.565.2

ББК 67.400.12

А 43

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

Члены редакционной коллегии:

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

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

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

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

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

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

А 43 **Актуальные** проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XV): Сборник научных трудов.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2020.— 200 с.

ISBN 978-5-903235-69-8

В пятнадцатый 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 978-5-903235-69-8

© Конституционный суд
Республики Татарстан, 2020
© ООО «Офсет-сервис»,
оформление, 2020.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Уважаемые читатели! Редакционная коллегия ежегодного сборника «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства» предлагает вашему вниманию пятнадцатый выпуск этого печатного издания.

Текущий год внес много неожиданно нового во все сферы жизнедеятельности общественных отношений. В условиях объявленной Всемирной организацией здравоохранения пандемии, следуя принципам непрерывности и открытости конституционного судопроизводства, Конституционный суд Республики Татарстан в новом для всех режиме рассматривал дела в условиях удаленного доступа к рабочим местам, а в целях соблюдения мер санитарной безопасности впервые за всю историю деятельности судебные заседания проводились без приглашения представителей органов государственной власти, итоговое решение провозглашалось в онлайн режиме.

В своей деятельности Конституционный суд Республики Татарстан всегда сталкивался со сложными правовыми вопросами, решение которых требует наблюдения за динамикой развития современной юридической науки и тесного взаимодействия с органами государственной и муниципальной власти, с представителями судейского сообщества, научной общественности и институтов гражданского общества.

В частности, 25 октября 2019 года при содействии Министерства цифрового развития государственного управления, информационных технологий и связи Республики Татарстан в Большом конференц-зале ГАУ «Технопарк в сфере высоких технологий “IT-парк”» состоялись IV Конституционные чтения Республики Татарстан на тему «Создание единого информационного пространства: конституционно-правовые аспекты». Участники конференции отмечали огромный потенциал, который несет в общество развитие информационных технологий, и необходимость соблюдения в этих условиях конституционных прав граждан.

29 ноября 2019 года в Конституционном суде Республики Татарстан состоялось традиционное заседание Научно-консультативного совета при Конституционном суде Республики Татарстан на тему «Отдельные вопросы правового регулирования сферы социальной защиты в Республике Татарстан». Мероприятие, в ходе которого были рассмотрены вопросы, связанные с защитой конституционного права граждан на со-

циальное обеспечение, проведено совместно с Министерством труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан.

29 июня 2020 года предстоит 20-летний юбилей деятельности Конституционного суда Республики Татарстан. В честь этого события нами будет издана юбилейная книга, которая поведаст об истории развития Конституции Республики Татарстан и становлении конституционного правосудия в Республике Татарстан, анализе состояния конституционной законности в республике, научно-просветительской деятельности суда за 20 лет, а также интересных и необычных фактах о суде.

Также судьями и сотрудниками аппарата суда проделана масштабная работа научно-исследовательского характера, результатом которой станет издание монографии «Роль Конституционного суда Республики Татарстан в становлении правового государства».

На протяжении пятнадцати лет сборник «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства», несомненно, также является проявлением одной из форм конструктивного сотрудничества между Конституционным судом Республики Татарстан и учеными в области юриспруденции, экономики, социологии, философии, прочих наук, которые, помимо интереса к научной деятельности, обладают большим практическим опытом в сфере государственного управления и служения букве закона.

Мы испытываем глубокую признательность ко всем авторам, опубликовавшим свои научные статьи в нашем сборнике и выражаем надежду на то, что он окажется полезным в применении, став помощником при осуществлении дальнейшей работы.

Обращаем ваше внимание, уважаемые читатели, что наша редакционная коллегия по-прежнему придерживается того принципа, что содержание публикуемых статей отражает исключительно точку зрения их авторов, которая, в силу объективно существующего разнообразия научных взглядов, может отличаться от мнения редакционной коллегии, что, по нашему мнению, безусловно является залогом заинтересованности в дальнейшем плодотворном сотрудничестве.

С уважением

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

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В ТАТАРСТАНЕ — ОСНОВА РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ И ПРАВОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ РЕСПУБЛИКИ

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

В статье рассматриваются этапы развития законодательной власти в Татарстане, опыт работы Государственного Совета Республики Татарстан в законотворческой и контрольной сферах, отмечается, что работа над улучшением качества законов подчинена неуклонному повышению благосостояния республики и ее жителей. Подчеркивается, что парламент в силу своей открытости и близости к людям становится площадкой, объединяющей интересы общества не только в законотворчестве, но и в гражданственности, политическом взаимодействии.

Ключевые слова: съезд Советов, Верховный Совет ТАССР, Государственный Совет Республики Татарстан, Конституция Республики Татарстан, Стратегия — 2030, мониторинг законодательства.

В текущем году исполняется 100 лет со дня образования Татарской АССР. За истекший период большой путь прошла законодательная (представительная) власть республики, история которой уходит своими корнями в 1920-й год. 26 сентября 1920 года впервые собрался I съезд Советов Татарской АССР, в работе которого приняло участие 348 делегатов. Съезд сформировал систему постоянно действующих высших органов власти республики — Центральный Исполнительный Комитет ТАССР в составе 56 членов, его президиум из семи человек и образовал правительство республики — Совет Народных Комиссаров.

Эта дата может считаться формальным днем рождения собственно татарстанского парламентаризма.

Всетатарский съезд Советов в пределах своей компетенции принимал законы и осуществлял общее руководство республикой по вопросам политической и экономической деятельности, национальной политики, социально-культурного строительства, административно-территориального устройства. Принимал и изменял Конституцию ТАССР, которая затем утверждалась высшим органом власти РСФСР.

До 1929 года съезд Советов рабочих и крестьянских депутатов ТАССР созывался ежегодно, а с 1929 года — раз в два года. За период с 1920 по 1937 год состоялось 11 съездов. Каждый съезд представлял знаменательное событие в жизни республики. Особое значение имели съезды 1926 и 1937 годов: на них были приняты Конституции ТАССР.

В период между сессиями ЦИК Татарской АССР высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом власти являлся его президиум. Он избирался из состава ЦИК и был ему подотчетен. В полномочия Президиума ТатЦИКа входило: подготовка съездов Советов и сессий ЦИК, контроль за исполнением их решений в центре и на местах; приостановление или отмена постановлений Совнаркома республики и отдельных наркоматов; назначение и освобождение народных комиссаров; изменение (с последующим вынесением на утверждение ВЦИК) административно-территориального устройства республики.

В 1937 году на смену действующей системе представительной власти пришел новый орган народного представительства — Верховный Совет Татарской Автономной Советской Социалистической Республики. Сам этот факт имел огромное историческое значение для укрепления политической основы республики и усиления ее организационного единства.

Выборы народных депутатов теперь проводились на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и дали импульс к пробуждению общественно-политической жизни в обществе и повышению гражданской активности населения. Впервые в истории развернулась большая агитационно-пропагандистская работа: в республике было создано более 30 тыс. кружков, в которых занималось более 840 тыс. избирателей; образовано 143 избирательных округа и 2 590 избирательных участков.

В голосовании по выборам в Верховный Совет Татарской АССР первого созыва приняло участие около 1,5 млн. избирателей. Явка была рекордной и составила 98,75%; за кандидатов блока коммунистов и беспартийных отдали свои голоса 99,01%. Было избрано 143 депутата (из них: 41 — рабочие, 52 — колхозники, 50 — интеллигенция и служащие, а по национальному составу: 77 — татары, 48 — русские, 7 — чуваша, 11 — другие национальности). В числе депутатов было 25 женщин.

Первая сессия была созвана 26 июля 1938 года, на которой был избран Президиум Верховного Совета в составе Председателя и 14 членов, утверждены три постоянные комиссии (законодательных предложений, бюджетная и мандатная), сформировано правительство республики — Совет Народных Комиссаров.

Согласно Конституции ТАССР 1937 года Верховный Совет ТАССР

являлся высшим органом государственной власти; избирался гражданами республики путем тайного голосования на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права по избирательным округам сроком на четыре года по норме: один депутат на 20 тысяч населения; надеялся широкими полномочиями по принятию и изменению Конституции ТАССР с последующим внесением ее на утверждение Верховного Совета РСФСР; осуществлял законодательную власть, утверждал народнохозяйственные планы и бюджет республики; избирал, учреждал и контролировал работу Президиума Верховного Совета, Верховного суда, Совета Народных Комиссаров; контролировал соблюдение законов СССР, РСФСР и ТАССР на территории республики [см. Конституция ТАССР от 25 июня 1937 года. Сборник законов Татарской АССР, указов Президиума Верховного Совета Татарской АССР и постановлений Совета министров Татарской АССР. Казань: Татар. кн. изд-во, 1970].

К началу 1940 года перестройка системы государственной власти и управления Татарской АССР на основе новой Конституции республики была завершена. Татарская автономная республика могла в какой-то степени самостоятельно решать вопросы, связанные с национально-культурными и местными историческими традициями населения.

Неизгладимый отпечаток в истории представительных органов республики оставила Великая Отечественная война. На первый план в те годы выдвинулись вопросы организации обороны страны, перестройки промышленности на военный лад, организации системы снабжения населения продовольственными и промышленными товарами, военной мобилизации.

Из 143 депутатов Верховного Совета ТАССР 44 добровольно ушли на фронт, а всего в действующую армию были призваны 12 тыс. из 27 тыс. депутатов Советов Татарской АССР. За годы войны Верховный Совет дважды собирался на заседания (10 июля 1943 года и 20 июня 1944 года).

После окончания Великой Отечественной войны активизировалась сессионная форма работы Верховного Совета ТАССР.

Хрущевская «оттепель» второй половины 50-х — начале 60-х годов, с одной стороны, давала определенные надежды на будущее, вселяла уверенность в необратимости демократических перемен. Был развенчан культ личности Сталина, началась работа по реабилитации жертв политических репрессий. В нашей республике Комиссию по рассмотрению дел отбывающих наказание за политические, должностные и хозяйственные преступления возглавлял Председатель Президиума Верховного Совета ТАССР С.Г. Батыев. Во многом именно с его деятельностью

связано возвращение доброго имени многим деятелям культуры, ученым, производственникам, невинно осужденным по «политическим» статьям.

В то же время в практике государственного строительства республиканские властные структуры окончательно начинают выполнять чисто декоративную роль, лишаясь возможности принимать самостоятельные управленческие решения.

С 1957 года на сессиях Верховного Совета стали рассматриваться годовые народнохозяйственные планы. Увеличилось число постоянных комиссий — к трем существующим добавилось еще четыре новые: по промышленности и транспорту, по сельскому хозяйству, по народному образованию и культуре, по здравоохранению и социальному обеспечению.

В 60—70-е годы XX века Верховный Совет интенсивно развивал законодательную базу республики. Именно в этот период были приняты законы о бюджетных правах ТАССР и местных Советов депутатов трудящихся; о порядке отзыва депутатов Верховного Совета ТАССР и депутатов районных, городских, сельских, поселковых Советов депутатов трудящихся.

С начала 1970-х годов Верховный Совет утверждал государственные пятилетние планы экономического и социального развития ТАССР, заслушивал отчеты о работе Совета Министров республики.

Сама жизнь настойчиво выдвигала требование проведения глубоких экономических реформ в тесной взаимосвязи с коренным преобразованием политической системы общества. Еще в 1977 году перед принятием союзной Конституции «развитого социализма» Татарской АССР был поставлен вопрос о непосредственном вхождении в состав СССР на правах союзной республики. Причем такие предложения шли не только из Татарстана, и не только от татар. Вопиющая несправедливость к одной из самых мощных в экономическом отношении республик была для всех очевидной. Однако и на этот раз проблема повышения государственного статуса Татарстана не была решена. В Конституции ТАССР 1978 года удалось записать лишь положение, согласно которому последующее утверждение Основного закона автономии Верховным Советом РСФСР не обязательно, а также удалось отстоять возможность самостоятельного решения республикой ряда территориальных вопросов [см. Конституция Татарской АССР от 31 мая 1978 года, Собрание действующего законодательства Татарской АССР. Казань: Татар. кн. изд-во, 1980. Т. 1. С. 11—41].

Республика стала принимать участие в решении вопросов, отнесенных к ведению РСФСР и СССР: 11 депутатов ТАССР были избра-

ны в Совет Национальностей Верховного Совета СССР; Председатель Президиума Верховного Совета ТАССР входил в состав Президиума Верховного Совета РСФСР в качестве заместителя Председателя; республике — в лице ее высших органов государственной власти — принадлежало право законодательной инициативы в Верховном Совете РСФСР.

В 1978 году на основе Конституции республики были приняты: законы о выборах в Верховный Совет ТАССР и местные Советы депутатов трудящихся; закон о Совете Министров ТАССР; Регламент работы Верховного Совета ТАССР; образовано 14 постоянных комиссий по основным отраслям народного хозяйства и сферам государственной деятельности.

Особое место в системе органов управления ТАССР было отведено Комитету народного контроля. Согласно Конституции ТАССР весь состав Комитета народного контроля формировался непосредственно Верховным Советом.

Следующий этап в реформировании представительных органов власти связан с началом перестройки. В 1990 году впервые в истории республики выборы в Верховный Совет ТАССР и местные Советы народных депутатов проводились на альтернативной основе, что позволило ему заявить о себе как о влиятельной политической силе.

С 1991 года ряд депутатов, в том числе председатели четырнадцати постоянных комиссий Верховного Совета, стали заниматься законодательной деятельностью на постоянной основе. В Верховном Совете впервые появились депутатские группы и фракции: «Народовластие», «Суверенитет», «Татарстан», «Согласие» и другие.

30 августа 1990 года, исходя из неотъемлемого права народа на самоопределение, закрепленного в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, — Верховным Советом республики была принята Декларация о государственном суверенитете Татарской Советской Социалистической Республики [см. Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1992. № 1. С. 3]. Этот ориентированный в будущее шаг положил начало кардинальным преобразованиям национально-государственного устройства Татарстана, стал своеобразной точкой отсчета в проведении самостоятельной политики глубоких социальных преобразований.

Сегодня, с высоты прожитых лет, многим нашим политическим оппонентам, пытавшимся дискредитировать политику суверенизации, стало ясно, что Татарстан своими последовательными, конструктивными шагами лишь укреплял основы российской государственности. Сила и могущество России должны прирастать через соблюдение прав народов, обеспечение интересов регионов. Любые реформы, направленные

на возрождение и процветание Российской Федерации, должны быть, прежде всего, продуктом общественного согласия.

6 ноября 1992 года Верховный Совет Татарстана принял новую Конституцию. Это событие открыло новый этап в политической истории нашей республики. Значение принятой Конституции, прежде всего, заключалось в том, что она закрепила основополагающие идеи и принципы Декларации о государственном суверенитете; сформулировала такие важные принципы правового государства, как верховенство законов, их неуклонное соблюдение, разделение законодательной, исполнительной и судебной властей; впервые законодательно оформила основные права и свободы личности, сформулированные во Всеобщей декларации прав человека; закрепила взаимную ответственность гражданина и государства при приоритете прав человека как высшей социальной ценности; стала надежным гарантом стабильности, гражданского согласия и доверия между людьми разных национальностей и вероисповедания, возрождения культур, языков и традиций народов республики; позволила сформировать собственные органы власти, новые институты демократии и рыночной экономики; установила принципиально новые подходы к экономической системе, в соответствии с которыми обеспечивается свобода хозяйственной деятельности и многообразия форм собственности [см. Закон Республики Татарстан от 30 ноября 1992 года № 1665-ХІІ «О порядке введения в действие Конституции Республики Татарстан» // Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1992. № 11—12. Ст. 182].

С повышением статуса республики расширяется круг конституционных полномочий Верховного Совета (например, установление налогов и иных доходов, поступающих на образование бюджета республики, назначение прокурора республики и т.д.), наполняются новым содержанием прежние его полномочия. Но главной функцией Верховного Совета остается его законодательная деятельность.

В сложных условиях переходного периода Верховный Совет XII созыва сыграл исключительную роль в становлении государственности республики. Предшественник Государственного Совета Татарстана утвердил новые государственные символы республики, принял свыше 120 законов. В их числе законы: «Об основах народовластия», «О собственности», «О языках народов Республики Татарстан», «Об образовании», «О молодежи», «О занятости населения», Земельный кодекс и др. Деятельность Верховного Совета способствовала сохранению в республике межнационального согласия, политической и социальной стабильности, строительству демократического правового государства, развитию рыночных отношений.

Вспоминая те годы, следует согласиться, — это было действительно

но трудное время. В условиях глубинных преобразований политической системы, отмены шестой статьи Конституции СССР параллельно усиливались кризисные явления в экономике страны, росли протестные настроения. В республике набирало силу национальное движение, в то же время нагнетались и антитатарские настроения. Опыт других регионов показал, насколько хрупкими могут оказаться при определенных обстоятельствах межнациональные отношения в полиэтнической среде.

В такой сложной политической обстановке парламент Татарстана объективно должен был стать эффективным работающим законодательным органом, гарантом начатых демократических преобразований в сфере государственности. Для устойчивого обеспечения этого процесса республика нуждалась в надежной нормативной правовой базе, которая смогла бы гарантировать последовательное проведение реформ.

Сегодня, говоря о значении того исторического Верховного Совета, нужно дать высокую оценку работе депутатов. Именно в те годы в Татарстане начала создаваться прочная правовая основа парламентаризма, стали закладываться традиции высокого профессионализма и ответственности, которые стали неотъемлемым условием работы парламентариев всех последующих созывов. И, конечно, огромная заслуга в становлении нового типа парламентской культуры, гибкости политического мышления, восприимчивости к новациям принадлежит первому Президенту Республики Татарстан М.Ш. Шаймиеву. Его роль в тех процессах трудно переоценить. Именно он стоял у истоков нашего парламентаризма.

Изменившаяся к середине 1990-х годов общественно-политическая и социально-экономическая ситуация в республике и Российской Федерации потребовала внесения корректив в правовые основы и механизмы деятельности высшего законодательного органа республики.

В связи с этим в целях повышения эффективности организации и деятельности государственной власти в условиях становления правового государства Верховный Совет Республики Татарстан постановлением от 21 июля 1994 года № 2196-XII одобрил Концепцию реформирования представительных и исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан [см. //Известия Татарстана. 1994. 2 авг. № 146.].

Верховный Совет Республики Татарстан 29 ноября 1994 года внес в Конституцию Татарстана ряд изменений, которые коснулись определения статуса института представительной власти. Он стал называться Государственным Советом Татарстана и конституирован как парламент республики, работающий на профессиональной основе.

В 1995—2001 годах в рамках Государственного Совета действовал малый парламент, состоявший из 39 депутатов. Это был первый опыт профессионального парламентаризма. Малый парламент, не дожидая-

ясь пленарных сессий, реагировал на происходящие процессы, что повышало эффективность законодательной работы. И не наша вина, что позднее — в рамках процедуры приведения республиканских законов в соответствие с федеральными — пришлось отказаться от этой формы работы...

Существенный вклад в осуществление конституционных полномочий парламента внесли Комитет конституционного надзора и Комитет парламентского контроля. Впервые в парламентской практике был избран Конституционный суд республики, созданы институты Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка и Уполномоченного по защите прав предпринимателей, ставшие важнейшими элементами политической системы Татарстана и способствовавшие дальнейшему становлению демократии и права.

Особо следует подчеркнуть, что Государственный Совет установил деловое и конструктивное взаимодействие с Президентом и Правительством Татарстана, другими субъектами права законодательной инициативы. Ежегодные послания Президента Государственному Совету также выступают важнейшим ориентиром депутатской деятельности. В них находят отражение главные приоритеты политики, стратегические цели и задачи всей системы государственной власти.

Практика свидетельствует, что доверительные и вместе с тем требовательные отношения между Президентом, Парламентом и Правительством выступают гарантией сохранения в республике стабильности и динамизма реформ. Как подчеркнул Президент Татарстана, речь «идет не о подчиненности или «перетягивании каната», а об обеспечении «единства действий» всех уровней и ветвей власти, сохранении их сплоченности».

Состоявшиеся в 2004 году выборы депутатов парламента Татарстана третьего созыва показали, что пропорционально-мажоритарная избирательная система, на основе которой они проводились, — это не дань политической моде, а объективное требование времени. Впервые наряду с представителями одномандатных округов, образованных на конкретных территориях, в парламент были избраны депутаты от наиболее влиятельных партий.

Сегодня в парламенте работают две депутатские фракции — фракция «Единая Россия» и фракция «Коммунистической партии Российской Федерации», депутатская группа «Татарстан — новый век», есть независимые депутаты. Элементы многопартийности все увереннее входят в политическую жизнь республики, а наличие оппозиционного ресурса объективно обеспечивает необходимый в интересах граждан плюрализм мнений и критическое восприятие вырабатываемых решений.

Одной из важнейших задач парламента всегда было и остается создание благоприятной правовой среды для свободного развития человека, обеспечения достойных условий жизни наших граждан. Президент Татарстана обозначил в качестве стратегической цели превращение республики в регион европейского уровня с конкурентоспособной экономикой и эффективной социальной политикой.

Ведущим направлением законотворчества в связи с этим для нас становится разработка новых принципов бюджетного планирования, правового регулирования реформы жилищно-коммунальной сферы, образования и здравоохранения, создания рынка доступного жилья и правовой базы социальной ипотеки, промышленной и инвестиционной политики.

Позитивные сдвиги происходят и в формировании инвестиционного законодательства.

Приняты законы, направленные на повышение инвестиционной привлекательности региона и защиту прав инвесторов, как отечественных, так и зарубежных. Одним из эффективных способов расширения внешних связей республики и активизации хозяйственной деятельности на отдельной территории стало решение о создании особых экономических зон «Алабуга» и «Камские Поляны».

Приняты законы о государственных языках Республики Татарстан и других народов республики, об охране и использовании культурных и исторических ценностей, о науке и научной деятельности, культуре, свободе совести и религиозных объединениях; Государственная программа по сохранению, изучению и развитию государственных языков Республики Татарстан и других языков в Республике Татарстан.

Эта большая законодательная работа была лейтмотивом деятельности депутатского корпуса. В стенах Государственного Совета проходили слушания и дискуссии по важнейшим проблемам национального возрождения и развития народов республики.

За прошедшие годы законотворческий процесс в республике стал все больше носить упреждающий характер. Прежде всего, это касается проблем разгосударствления собственности, поддержки отечественного товаропроизводителя, создания условий для развития наукоемких производств и информационных технологий, проблем занятости и социальной защиты, удовлетворения духовных запросов народов, проживающих в Татарстане.

Анализируя сегодня некоторые результаты деятельности Государственного Совета, есть все основания утверждать, что татарстанский парламентаризм как базовый элемент государственности республики состоялся. И в этом, безусловно, большая заслуга депутатов всех созывов. В республике действительно сформирован адекватный време-

ни дееспособный институт представительной власти, приобретается опыт законотворчества, нарабатывается уникальный массив законов. Все это открывает широкие возможности для становления в Татарстане правового государства и гражданского общества, укрепляется международный престиж республики.

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 не только отслеживать исполнение целевых параметров программного документа, но и своевременно вносить необходимые дополнения в его пространственные и временные координаты [см. Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2015. № 6 (Ч. II). — Ст. 521]. 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.

Важным направлением в работе Государственного Совета Республики Татарстан является законодательное сопровождение муниципальной развития. Наличие собственных правовых и организационных наработок позволило успешно реализовать муниципальную реформу, инициированную Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [см. СЗ РФ. 2003. 6 окт. № 40. Ст. 3822]. Сегодня представительные органы муниципальных образований вместе с Государственным Советом Республики Татарстан составляют целостную систему представительных органов власти.

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. Вся страна приезжает за опытом, помимо Иннополиса, и в наши техно- и ИТ-парки, бизнес-инкубаторы. Поддержку на всех уровнях находят всевозможные молодежные объединения: студенческие, стройотрядовские, творческие, предпринимательские, в том числе такие авторитетные, как Молодежный парламент 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.

Реализуя право законодательной инициативы, Государственный

Совет Республики Татарстан принимает самое деятельное участие в совершенствовании отечественной нормативной правовой базы на федеральном уровне. К сожалению, законодательные инициативы субъектов Российской Федерации в Федеральном Собрании Российской Федерации не всегда находят поддержку.

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 огромной и многонациональной стране, как Россия, только из федерального центра невозможно. На наш взгляд, системные изменения только укрепят российский парламентаризм снизу, — вплоть до муниципального уровня.

Государственный Совет Республики Татарстан является фактором стабильности государственности республики и будет и впредь исходить из необходимости правового обеспечения законности и правопорядка, гарантий прав и свобод граждан, незыблемости ценностей федерализма. В этом важнейшее предназначение парламента Татарстана.

Литература

Конституция ТАССР от 25 июня 1937 года. Сборник законов Татарской АССР, указов Президиума Верховного Совета Татарской АССР и постановлений Совета министров Татарской АССР. — Казань: Татар. кн. изд-во, 1970.

Конституция Татарской АССР от 31 мая 1978 года / Собрание действующего законодательства Татарской АССР. — Казань: Татар. кн. изд-во, 1980. — Т. 1. — С. 11—41.

Декларация о государственном суверенитете Татарской Советской Социалистической Республики // Ведомости Верховного Совета Татарстана. — 1992. — № 1. — С. 3.

Закон Республики Татарстан от 30 ноября 1992 года № 1665-ХП «О порядке введения в действие Конституции Республики Татарстан» // Ведомости Верховного Совета Татарстана. — 1992. — № 11 — 12. — Ст. 182.

Постановление Верховного Совета Республики Татарстан от 21 июля 1994 года № 2196-ХП «О Концепции реформирования представитель-

ных и исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан» // Известия Татарстана. — 1994. — 2 авг. — № 146.

Закон Республики Татарстан от 17 июня 2015 года № 40-ЗРТ «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. — 2015. — № 6 (Ч. II). — Ст. 521.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — 6 окт. — № 40. — Ст. 3822.

ТЕКУЩАЯ БИБЛИОГРАФИЯ ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВОСУДИЮ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

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

В систематизированном библиографическом обзоре приводятся нормативные акты, литература, практические и информационные материалы о судебном конституционном (уставном) правосудии субъектов Российской Федерации, опубликованные в научной литературе, ведомственных источниках, электронных ресурсах за текущий период с момента сдачи в печать предыдущего XIV 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

Федеральное законодательство, касающееся региональной конституционной юстиции

Сахиева Р.А. Конституция Российской Федерации как основа для создания конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (посвящается 25-летию Конституции Российской Федерации) / Р.А. Сахиева // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (Вып. XIV): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2019.— С. 193—199.

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; Вып. XIV.— Казань, 2019.— С. 20—37.

Правовая охрана конституции (устава). Конституционный контроль и надзор в субъектах Российской Федерации

Анисимова Е.А. Региональная конституционная юстиция в России: миф или реальность / Е.А. Анисимова // Юридическая наука.— М.: Евраз. центр. сравн. иссл., 2019. № 10.— С. 10—13.

Ветрова Г.Н. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ / Г.Н. Ветрова // Судоустройство и правоохранительные органы / Под ред. Л.В. Головки: учебник.— М.: ИД «Городец», 2020.— С. 440—459.

Гатауллин А.Г. Конституционный (уставной) суд — обязательный атрибут правового государства / А.Г. Гатауллин // Права человека: правовая защита от дискриминации. Материалы Международ. науч.-практ. конф., (Набережные Челны, 22 марта 2018 г.).— Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2018.— С. 155—161.

Голубцова Е.А. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ как атрибут федеративного правового государства / Е.А. Голубцова // 25 лет Конституции Российской Федерации: традиции и новации государственного-правового развития: материалы Всеросс. науч. конф. 19—20 окт. 2018 года.— Тамбов: Принт-Сервис, 2018.— С. 224—226.

Загорский Г.И. Судебные и правоохранительные органы: курс лекций: в 2 т. Т.1: Судоустройство / Г.И. Загорский, К.И. Попов; под ред. Г.И. Загорского.— М.: Проспект, 2019.— 248 с. (Лекция 8. Суды субъектов Российской Федерации. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.— С. 172—178).

Лаврентьева И.М. Суды субъектов Российской Федерации в судебной системе России: конституционно-правовое исследование / И.М. Лаврентьева // Проблемы права.— Челябинск, 2019.— № 5 (74).— С. 41—47.

[*Минникес И.В.* О законодательстве о конституционных (уставных) судах] / в сборе: *Шульженко Ю.Л.* Институционализация доктрины конституционализма (по итогам Всероссийской научной конференции «XXV лет Конституции Российской Федерации: Трансформация парадигмы права в цивилизационном развитии человечества) / Ю.Л. Шульженко, Е.В. Виноградова, Н.В. Кроткова, Г.С. Патюлин // Государство и право.— М., 2019.— № 4.— С. 50.

Нарутто С.В. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации / С.В. Нарутто // Конституционное право: учебник для бакалавров.— 2-е изд., перераб. и доп. (стереотип. изд.) / Отв. ред. В.И. Фадеев.— М.: Проспект, 2019.— С. 549—553.

Евлоев И.М. Постановление Конституционного Суда России о границах между субъектами Российской Федерации: разрешение спора или усугубление проблемы? И.М. Евлоев // Сравнительное конституционное

обозрение.— М., 2019.— № 1 (128).— С. 102—104 (О региональном конституционном контроле)

Организация судебной власти в Российской Федерации: схемы.— 3-е изд., с изм. и доп. / Под общ. ред. Л.Д. Калинкиной, О.А. Суховой.— Саранск: МГУ им. Н.М. Огарева, 2018.— 100 с. (разд. 9. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации).

Сафина С.Б. Конституционное законодательство республик в составе Российской Федерации / С.Б. Сафина / Науч. ред. С.А. Авакьян.— М.: Проспект, 2019.— 264 с.— Глава. 5. Акты толкования конституций республик.— С. 214-258.

Сафина С.Б. Современное состояние и пути совершенствования конституционного законодательства республик в составе Российской Федерации: автореф. ... дис. докт. юрид. наук. Спец. 12.00.02 / С.Б. Сафина.— М.: МГУ, 2019.— 42 с.

Становление и развитие конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации / Под общ. ред. И.А. Минникеса.— Иркутск: Оттиск, 2018.— 336 с.

Усачев А.А. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации / А.А. Усачев // Правоохранительные органы. Коллектив авторов / Под ред. В.Н. Исаенко.— М.: Юрлитинформ, М., 2019.— С. 136—138.

Цалиев А.М. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ и современный правопорядок (тезисы выступления к 25-летию юбилею Конституции) / А.М. Цалиев // Российский судья.— 2019.— № 12.— С. 46—50.

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

Остапович И.Ю. Конституционно-уставное правосудие субъектов Российской Федерации: между моделью правового государства и ее практическим применением / И.Ю. Остапович // 20 лет на страже конституционных прав граждан: к юбилею Уставного Суда Свердловской области.— Екатеринбург, 2018.— С. 220—229.

Степшина А.В. Конституционные (уставные) суды в условиях цифровой экономики / А.В. Степшина // Проблемы реформирования российской государственности. Материалы XIV Всероссийской конференции по национальному и международному праву. 20 дек. 2019 г.— Екатеринбург: SAPIENTIA, 2019.— С. 178—181.

Правовые основы конституционных (уставных) судов

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

Правовые и организационные проблемы образования конституционных и уставных судов

Авакьян С.А. Судебная власть: конституционные основы концепции / С.А. Авакьян // 20 лет на страже конституционных прав граждан: к юбилею Уставного Суда Свердловской области.— Екатеринбург, 2018.— С. 146—151.

Виноградов В.А. Конституционное право РФ: учеб. для академ. бакалавриата. Ч. 2.— 4-е изд., перераб. доп. / В.А. Виноградов, С.В. Васильева, В.Д. Мазаев; под общ. ред. В.А. Виноградова.— М.: Юрайт, 2019.— 291 с. (14.5. Порядок и организация деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации).

Османов Р.А. Органы конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации: проблемы организации и функционирования / Р.А. Османов // Российское правосудие. — 2019. — № 1 (109). — С. 51—57.

Портнова Е.В. К вопросу о причинах, тормозящих создание конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Е.В. Портнова // Российский судья. — 2019. № 10. — С. 45—50.

История региональной конституционной юстиции

Евлоев И.М. Региональная конституционная юстиция: еще один гвоздь в крышку... / И.М. Евлоев // Российский юридический журнал.— 2019.— № 1.— С. 40—53.

Сунгуров А.Ю. Уставные суды в субъектах Российской Федерации: сравнительный политико-правовой анализ / А.Ю. Сунгуров, А.Е. Захарова // Сравнительное конституционное обозрение.— М.— 2019.— № 2 (129).— С. 124—138.

Худолей К.М. История и перспективы развития конституционной (уставной) юстиции в субъектах РФ / К.М. Худолей, Д.М. Худолей // Российский юридический журнал.— 2018.— № 5.— С. 46—54.

Статус конституционного (уставного) суда

Гук П.А. Судебный федерализм: российские реалии / П.А. Гук // Сравнительный федерализм. Ежегодник — 2018: сб. науч. тр.— Пенза: Изд-во ПГУ, 2018.— С. 134—141.

Саликов М.С. Региональные конституционные (уставные) суды: место в судебной системе России / М.С. Саликов // 20 лет на страже конституционных прав граждан: к юбилею Уставного Суда Свердловской области.— Екатеринбург, 2018.— С. 164—169.

Полномочия конституционных (уставных) судов

Общие вопросы

Ишеков К.А. Принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации как конституционная основа разграничения полномочий / К.А. Ишеков // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти: теория и практика: сб. науч. статей.— Саратов: Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина — филиал РАНХиГС, 2018.— С. 19—24.

Защита прав и свобод граждан

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.— № 2 (22).— С. 45—48.

Толкование конституции (устава)

Давыдова М.А. Обеспечение конституционной законности посредством толкования конституций (уставов) субъектов Российской Федерации / М.А. Давыдова // Пробелы в российском законодательстве.— 2019.— № 2.— С. 25—28.

Сафина С.Б. Некоторые аспекты толковательной деятельности конституционных судов республик в составе Российской Федерации / С.Б. Сафина // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти: теория и практика: сб. науч. статей.— Саратов: Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина — филиал РАНХиГС, 2018.— С. 113—117.

Законодательная инициатива

Збарацкий Б.А. Судебная законодательная инициатива в субъектах Российской Федерации / Б.А. Збарацкий // Актуальные проблемы российского права.— 2019.— № 10.— С. 29—37.

Фомичева О.А. Субъекты права законодательной инициативы в региональном парламенте / О.А. Фомичева // Ученые записки юридического факультета.— 2017.— № 44—45 (54—55).— С. 179—188.

Объекты конституционного (уставного) контроля

Михеева Т.Н. Конституционный судебный контроль за муниципальными правовыми актами / Т.Н. Михеева, А.Ю. Степанова // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки.— 2019.— Т. 5.— № 2 (18).— С. 166—173.

Разграничение полномочий с судами общей юрисдикции

Крылов В.М. Разграничение полномочий и взаимодействие органов конституционной юстиции и судов общей юрисдикции Российской Федерации в защите прав и свобод граждан / В.М. Крылов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIV): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2019.— С. 129—136.

Тараборин Р.С. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации и суды общей юрисдикции: роль объективных факторов в развитии взаимоотношений / Р.С. Тараборин // 20 лет на страже конституционных прав граждан: к юбилею Уставного Суда Свердловской области.— Екатеринбург, 2018.— С. 200—205.

Тараборин Р.С. Проблемы разграничения компетенции судов общей юрисдикции и органов региональной конституционной (уставной) юрисдикции / Р.С. Тараборин, К.В. Хвастунов // Российское правосудие.— 2019.— № 1 (109).— С. 45—50.

Конституционное (уставное) судопроизводство

Общие вопросы

Демидов В.Н. Обеспечение открытости и доступности конституционного (уставного) правосудия субъектов Российской Федерации / В.Н. Демидов // Вестник Казанского юридического института МВД России.— 2019.— № 3 (37).— С. 321—326.

Рыженков А.М. Общие принципы конституционного судопроизводства в субъектах Российской Федерации / А.М. Рыженков // Пробелы в российском законодательстве.— 2017.— № 6.— С. 52—57.

Хуснутдинов Ф.Г. Конституционное судопроизводство в регионах Российской Федерации / Ф.Г. Хуснутдинов, Ф.Н. Багаутдинов // Конституция как нормативно-правовая основа конституционной законности в Российской Федерации: тематическая энциклопедия. Серия «Academia».— 2-е изд., перераб. / Под общ. ред. О.С. Капинус.— М.: Ун-т прокуратуры Российской Федерации, 2019.— Т. 5.— С. 95—97.

Хуснутдинов Ф.Г. Принцип гласности конституционного судопроизводства / Ф.Г. Хуснутдинов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIV): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2019.— С. 234—240.

Хвастунов К.В. Принцип равного доступа к правосудию в контексте конституционного (уставного) судопроизводства / К.В. Хвастунов // 20 лет на страже конституционных прав граждан: к юбилею Уставного Суда Свердловской области.— Екатеринбург, 2018.— С. 248—251.

Обращение в конституционный (уставной) суд

Карасев А.Т. Обращения депутатов в суды конституционной юстиции: вопросы теории и практики / А.Т. Карасев // 20 лет на страже конституционных прав граждан: к юбилею Уставного Суда Свердловской области.— Екатеринбург, 2018.— С. 242—247.

Решения конституционных (уставных) судов

Комарова В.В. Органы конституционного судебного контроля России: решения, их разъяснение и пересмотр / В.В. Комарова // Юридическая наука.— 2016.— № 5.— С. 52—57.

Кряжкова О.Н. Тайна результатов голосования судей в России: закон и традиция / О.Н. Кряжкова // Российское правосудие.— 2019.— № 10.— С. 40—47.

Юридическая сила решений

Велиева Д.С. Принцип «res judicata» в системе конституционного правосудия: дефекты правовой определенности / Д.С. Велиева, М.В. Пресняков // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIV): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2019.— С. 85—93.

Исполнение решений конституционных (уставных) судов

Гавдинов А.С. О совершенствовании механизма исполнения решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / А.С. Гавдинов, Н.Х. Бузарова // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIV): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2019.— С. 94—100.

Комарова В.В. Конституционные и уставные суды Российской Федерации: проблема исполнения решений и пути ее преодоления / В.В. Комарова // 20 лет на страже конституционных прав граждан: к юбилею Уставного Суда Свердловской области.— Екатеринбург, 2018.— С. 170—175.

Силивеев И.М. Неисполнение решения региональных органов конституционной юстиции: конституционный деликт или уголовное преступление / И.М. Силивеев, М.Г. Тирских // Exlegis: Правовые исследования.— Иркутск: ИГУ, 2018.— № 3.— С. 31—34.

Шишкин С.И. Конституционно-правовая ответственность за неисполнение решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / С.И. Шишкин, И.М. Силивеев // Сибирский юридический вестник.— 2019.— № 4 (87).— С. 26—31.

Правовые позиции конституционных (уставных) судов

Вопросы конституционного права в правовых позициях

Захарьяшева И.Ю. Роль Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в защите экологических и земельных прав / И.Ю. Захарьяшева // Цивилистика: право и процесс. Сб. науч. и науч.-приклад. тр.— Саратов: СГЮА, 2019.— Вып. 3 (7).— С. 88—92.

Фомин И.А. Толкование органами конституционной юстиции законов субъектов Российской Федерации в социальной сфере / И.А. Фомин, Д.И. Артемова // Современное право. —2019.— № 10.— С. 16—22.

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

Демидов В.Н. Международные стандарты прав человека в правозащитной деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / В.Н. Демидов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIV): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2019.— С. 119—128.

Хабибуллина Г.Р. Общепризнанные принципы и региональная правоприменительная практика / Г.Р. Хабибуллина // Многосоставные государства: опыт и перспективы развития: сб. науч. ст. Всерос. науч.-практ. конф. (г. Пенза, 29—30 мая 2019 г.) / Под ред. А.Д. Гулякова.— Пенза: Изд-во ПГУ, 2019.— С. 162—166.

Взаимодействие Конституционного Суда РФ и региональных конституционных (уставных) судов

Синцов Г.В. Особенности реализации принципа тождественности конституционного строя федерации и входящих в ее состав субъектов на примере Российской Федерации и Федеративной Республики Германии / Г.В. Синцов, Е.В. Битюцкий // Многосоставные государства: опыт и перспективы развития: сб. науч. ст. Всерос. науч.-практ. конф. (г. Пенза, 29—30 мая 2019 г.) / Под ред. А.Д. Гулякова.— Пенза: Изд-во ПГУ, 2019.— С. 131—136.

Практика конституционных и уставных судов

Решения конституционных (уставных) судов по конкретным делам

Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации: Дайджест оперативной информации.— М., 2019.— №№ 1—12.

[Данилевская И.Л. О потенциале региональной конституционной юстиции] / в сборе: Ю.Л. Шульженко, Е.В. Виноградова, Н.В. Кроткова, Г.С. Патюлин. Институционализация доктрины конституционализма (по итогам Всеросс. науч. конф. «XXV лет Конституции Российской Федерации: Трансформация парадигмы права в цивилизационном развитии человечества) / И.Л. Данилевская // Государство и право.— М., 2019. № 4.— С. 46.

Колбун А. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: анализ их деятельности и предложения по ее совершенствованию / А. Колбун // Электронный ресурс. Издат. группа «Закон».— 2017.— 27 марта URL: <https://zakon.ru/blog/2017/3/27/>. Дата обращения 12.02.2019.

Колесников Д.А. Роль практики конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в защите и развитии социальных прав человека и гражданина / Д.А. Колесников // Будущее российского права: концепты и социальные практики. V Московский юридический форум. XIV Международ. науч.-практич. конф. (Кутафинские чтения): материалы конф.: в 4 ч.— М.: РГ-Пресс, 2018.— Ч. 1.— С. 96—100; Актуальные проблемы российского права.— М.: МГЮА, 2019. — № 5.— С. 60—68.

Малютин Н.С. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: нужен ли этот институт / Н.С. Малютин // Конституционное и муниципальное право. —2019.— № 4.— С. 62—69.

Семенов Р.И. Региональный конституционный контроль: проблемы и противоречия / Р.И. Семенов // Конституционализация современной России: проблемы и тенденции: сб. науч. статей, посвященных памяти профессора Н.В. Витрука.— Белгород, 2015.— С. 135—138.

Степшина А.В. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: актуальные проблемы и пути их решения / А.В. Степшина // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу.— Екатеринбург, 2019.— № 4.— С. 92—98.

Чванов М.А. Актуальные проблемы деятельности органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации в обеспечении единого правового пространства / М.А. Чванов, Н.Д. Шевалдин // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки.— 2017.— № 1.— С. 1—7.

Региональный раздел

Конституционное правосудие в отдельных субъектах Российской Федерации

Республика Адыгея

Цветков С. Интервью «СА» с председателем Конституционного Суда РА о поправках в Основной закон страны 28.02.2020 / С. Цветков // Электронный ресурс. URL: <https://sovetskaya-adygeya.ru/index.php/intervyu/18980-intervyu>.

Республика Башкортостан

Кадикова А.А. История Конституционного Суда Республики Башкортостан / А.А. Кадикова // Правовестник.— 2019.— № 4 (15).— С. 105—108.

Каримова Р.В. Статьи 104—106 [о Конституционном Суде Республики Башкортостан с исторической справкой] / Р.В. Каримова // Историко-правовой комментарий к Конституции Республики Башкортостан / Под ред. З.И. Еникеева.— Уфа: Китап, 2018.— С. 620—621, 629—650. Рец. Муратшин Ф.Р., Аббазова Г.Р. // Государство и право.— М., 2019.— С. 178—180.

Муратшин Ф.Р. Конституционный Суд Республики Башкортостан готовит к изданию историко-правовой комментарий к Конституции Республики Башкортостан / Ф.Р. Муратшин, Г.Р. Аббазова // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIV): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2019.— С. 158—162.

Хасанова А.Р. Адвокаты в Конституционном Суде Республики Башкортостан / А.Р. Хасанова // Правовестник.— 2019.— № 4 (15).— С. 134—137.

Баширов Б. В Конституцию с каждого по способностям. В Башкирии обсудили поправки в Основной закон / Б. Баширов // Коммерсантъ (Уфа).— 2020. 4 февр.— № 19.— С. 8 (О выступлении Председателя КС РБ З. Еникеева).

Республика Бурятия

Никитина Т. Какие поправки хотели бы внести в Конституцию России жители Бурятии / Т. Никитина / МК.— 2020.— 2 марта.— 07:32 // Мониторинг СМИ 29.02—02.03.2020. ПЦ КС РФ.— С. 10—11.

Республика Дагестан

Акутаев Р.М. Конституционное судопроизводство по вопросу о бесплатном предоставлении земельного участка в собственность отдель-

ным категориям граждан / Р.М. Акутаев, М.Ш. Кадимова // Юридический вестник ДГУ.— 2019.— Т. 29.— № 1.— С. 38—45.

Обзор 26 сентября 2019 г. «В России опасно говорить о правовом государстве» — судья Конституционного Суда Дагестана (о выступлении судьи КС Дагестана Хасплата Рустамова на встрече со студентами) // Мониторинг СМИ 27.09.19.— СПб.: ПС КС РФ.— С. 22—23.

Республика Ингушетия

Велиева Д.С. Спор о границах... компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и органов конституционной юстиции субъектов Российской Федерации / Д.С. Велиева, М.В. Пресняков // Конституционное и муниципальное право.— 2020.— № 2.— С. 42—48.

Джангарян А.А. Территориальные границы и границы конституционности в тексте и контексте Постановления Конституционного Суда РФ / А.А. Джангарян // Сравнительное конституционное обозрение.— 2019.— № 1 (128).— С. 107—121.

Евлоев И.М. Постановление Конституционного Суда России о границах между субъектами Российской Федерации: разрешение спора или усугубление проблемы? / И.М. Евлоев // Сравнительное конституционное обозрение.— 2019.— № 1 (128).— С. 92—106.

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.— 2019.— № 2.— С. 69—74.

Республика Коми

Конституционный суд Коми признал формальный подход к лишению семей статуса малоимущих не соответствующим законодательству / БНК // Мониторинг СМИ 20—23.07.19.— СПб.: ПС КС РФ.— С. 33—35.

Республика Саха (Якутия)

Гоголев П.В. Выступление на XIV внеочередной сессии Ил Тумэна при обсуждении вопроса об одобрении поправок к Конституции РФ (в изложении пресс-службы Ил Тумэна) 12 марта 2020 г. / П.В. Гоголев // Неординарная сессия Ил Тумэна, от которой ждали «одобрямс».— SakhaLife. С. 5—7 <https://sakhalife.ru/ru/neordinarnaya-sessiya-il-tumena-ot-kotoroj-zhdali-odobryams/?ut...> 12/03.2020 (мнение о том, что «забыты конституционные уставные суды субъектов РФ»).

Хуснутдинов Ф.Г. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления как предмет судебного конституционного контроля / Ф.Г. Хуснутдинов // Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан.— Астана.— 2018.— Вып. 33.— С. 75—78.

Хуснутдинов Ф.Г. Предисловие / Ф.Г. Хуснутдинов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIV): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2019.— С. 3—4.

Хуснутдинов Ф.Г. Принцип гласности конституционного судопроизводства / Ф.Г. Хуснутдинов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIV): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2019.— С. 234—240.

* * *

Деятельность Конституционного Суда Республики Татарстан [второе полугодие 2018 г.] // Вестник Конституционного Суда Республики Татарстан.— Казань.— 2018.— № 2 (37).— С. 177—178.

Деятельность Конституционного Суда Республики Татарстан [первое полугодие 2019 г.] // Вестник Конституционного Суда Республики Татарстан.— Казань.— 2019.— № 1 (38).— С. 179—181.

Решения Конституционного Суда Республики Татарстан [сентябрь—декабрь 2018 г.] // Вестник Конституционного Суда Республики Татарстан.— Казань.— 2018.— № 2 (37).— С. 4—176.

Решения Конституционного Суда Республики Татарстан [январь—июнь 2019 г.] // Вестник Конституционного Суда Республики Татарстан.— Казань.— 2019.— № 1 (38).— С. 5—178.

Калининградская область

Сунгуров А.Ю. Уставные суды в субъектах Российской Федерации: сравнительный политико-правовой анализ / А.Ю. Сунгуров, А.Е. Захарова // Сравнительное конституционное обозрение. —2019.— № 2 (129).— С. 132—134.

Герасимова Е.В. Роль Уставного Суда в системе органов государственной власти Калининградской области / Е.В. Герасимова // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти: теория и практика: сб. науч. статей.— Саратов: Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина — филиал РАНХиГС, 2018.— С. 56—62.

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) / А.В. Кузнецов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIV): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2019.— С. 137—150.

Свердловская область

Сунгуров А.Ю. Уставные суды в субъектах Российской Федерации: сравнительный политико-правовой анализ / А.Ю. Сунгуров, А.Е. Захарова // Сравнительное конституционное обозрение.— 2019.— № 2 (129).— С. 127—129.

20 лет на страже конституционных прав граждан: к юбилею Уставного Суда Свердловской области / Гл. ред. В.Ю. Пантелеев; сост. Е.Н. Чуфарова, А.В. Савоськин, Ю.Н. Мальгинова и др.— Екатеринбург, 2018.— 264 с.; фото и факсимиле прежних публ. о суде.

Задиора В.И. Первый в России среди субъектов — не республик / В.И. Задиора // 20 лет на страже конституционных прав граждан: к юбилею Уставного Суда Свердловской области.— Екатеринбург, 2018.— С. 32—33.

Крисько Н.Г. Региональный конституционный (уставный) нормоконтроль в отношении муниципальных актов в практике Уставного Суда Свердловской области) / Н.Г. Крисько // 20 лет на страже конституционных прав граждан: к юбилею Уставного Суда Свердловской области.— Екатеринбург, 2018.— С. 176—181.

Пантелеев В.Ю. Конституционная юстиция на Урале: пути совершенствования защиты прав граждан / В.Ю. Пантелеев // 20 лет на страже конституционных прав граждан: к юбилею Уставного Суда Свердловской области.— Екатеринбург, 2018.— С. 128—135.

Савоськин А.В. По страницам истории / А.В. Савоськин, Е.Н. Чуфарова // 20 лет на страже конституционных прав граждан: к юбилею Уставного Суда Свердловской области.— Екатеринбург, 2018.— С. 14—97.

Создание Уставного Суда Свердловской области: интервью с В.С. Сургановым // 20 лет на страже конституционных прав граждан: к юбилею Уставного Суда Свердловской области.— Екатеринбург, 2018.— С. 30—31.

Санкт-Петербург

Сунгуров А.Ю. Уставные суды в субъектах Российской Федерации: сравнительный политико-правовой анализ / А.Ю. Сунгуров, А.Е. Захарова // Сравнительное конституционное обозрение.— 2019.— № 2 (129).— С. 129—132.

Проблемы образования конституционных и уставных судов в других субъектах Российской Федерации

Удмуртская Республика

Конституция Удмуртской Республики — Удмурт Элькунлэн Кун-
катэз: МарШак, 2019.— 92 с. (о Конституционном Суде УР говорится в
ст.ст. 9, 36, 37, 47, 58).

Нижегородская область

Трусов Н.А. Круглый стол по теме «Конституционный (уставный)
суд субъекта Российской Федерации: состояние, проблемы, перспекти-
вы» (обзор) / Н.А. Трусов, А.Р. Лаврентьев // Вестник Нижегородской
академии МВД России.— 2016.— № 4 (36).— С. 332.

Тамбовская область

Государственно-правовые исследования: науч.-образоват. Ежегод-
ник.— Тамбов: ТГУ им. Г.Р. Державина, 2018.— Вып. 2.— 349 с. (в при-
ложении 1 «Концепция правовой политики Тамбовской области до 2035
года (проект)» записано: «... необходимо актуализировать работу по
созданию Уставного суда Тамбовской области», а затем обосновывается
этот тезис.— С. 308, 310—311)

Челябинская область

Сунгуров А.Ю. Уставные суды в субъектах Российской Федерации:
сравнительный политико-правовой анализ / А.Ю. Сунгуров, А.Е. Захаро-
ва // Сравнительное конституционное обозрение.— 2019.— № 2 (129).—
С. 134—136.

Москва

Евдокимов В.Б. Выступление на совместном заседании Конститу-
ционного клуба и Комиссии Ассоциации юристов России по развитию
конституционного правосознания от 21 января 2000 г.: стенограмма /
В.Б. Евдокимов // Конституционный вестник.— М.: ФКР, Март—апрель
2020. № 5 (23).— С. 64—65 (сюжет по поводу конституционных (устав-
ных) судов и Уставного суда города Москвы).

Устав города Москвы. Кодекс города Москвы об административных
правонарушениях.— М.: Проспект, 2019.— 128 с. (ст.ст. 5 часть 5, 50, 51
об Уставном суде).

Библиография. Статистика

Митюков М.А. Текущая библиография по конституционному пра-

восудию в субъектах Российской Федерации / М.А. Митюков // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XIV): сб. науч. тр. Казань: ООО «Офсет-сервис», 2019.— С. 20—37.

Худолей К.М. История и перспективы развития конституционной (уставной) юстиции в субъектах РФ / К.М. Худолей, Д.М. Худолей // Российский юридический журнал.— Екатеринбург.— 2018. Статистические данные деятельности конституционных (уставных) судов по состоянию на 1 января 2018 г.

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

В статье впервые осуществлен историографический обзор зарождения, становления и развития региональной конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации с позиции конституционалиста. На основе более тридцатилетнего и более раннего массива нормативных, документальных и литературных источников, материалов прессы, архивов и судебной практики определены направления и тенденции в истории этого конституционно-правового института.

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

Интерес к региональной конституционной юстиции в нашей стране стал формироваться задолго до ее появления. Первоначально это осуществлялось в форме исследования либо информации о зарубежных вариантах судебной охраны конституций в регионах, обладающих достаточно широкой автономией. Еще в XIX веке Н. Ворошилов, делая критический обзор разделения властей США, кратко проанализировал и конституционную юстицию в отдельных штатах в лице их верховных судов, придя к выводу, что ее деятельность имеет политический характер¹. Относительно отрицательная информация о конституционных и государственных судах в западных землях Германии впервые появилась в советской и партийной публицистике в 1947 году². В ноябре 1962 г. председателям подкомиссий Конституционной комиссии СССР была представлена для ознакомления «Справка о предварительном проекте новой Конституции Югославии», где планировалось создание наряду с союзным Конституционным Судом подобных судов в республиках и

¹ См.: Ворошилов Н. Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль. 1871. С. 178—181.

² См.: Безыменский Л. К вопросу о государственном единстве Германии // Новое время. 1947. № 6. С. 6; Монин Д. Федерация и единое германское государство // Большевик. 1947. № 8. С. 24—68.

автономных краях (областях)¹. Отдельные ученые стали высказываться в плане целесообразности использования опыта Югославии в создании системы конституционных судов и в нашей стране². В начале 80-х гг. появилось и несколько исследований, затрагивающих региональный срез судебного конституционного контроля в США³.

Однако вектор политики, определяемой партийным руководством КПСС, привел в последующем к решению вопроса правовой охраны Конституции не на основе этого опыта, а в системе координат конституционного надзора. В русле этой политики, уже в ходе обсуждения в печати тезисов к XIX Всесоюзной партийной конференции в 1988 году была повторена идея образования реальной системы правовой охраны Конституции, а в качестве одного из ее элементов — специализированных органов конституционного контроля типа конституционного суда или конституционного совета на уровне Союза ССР, союзных и автономных республик. Правда, при этом обосновывалась необходимость их «определенной независимости в отношениях с иными органами государства ниже уровня парламента»⁴.

Затем уже дискуссия на Втором Съезде народных депутатов СССР (декабрь 1989 г.) в принципе пыталась предопределить и контуры организации конституционного надзора в республиках, в том числе — автономных, которые тогда многими учеными считались субъектами РСФСР и соответственно и других союзных республик, где таковые имелись. Признано, что республиканские органы конституционного надзора будут самостоятельны и подчиняться только Конституции. Не исключалась возможность, что главные вопросы их статуса и юридической силы решений по аналогии копируются с Закона о конституционном надзоре в СССР. Уже первые комментаторы этого Закона полагали, что высшие органы государственной власти республик сами определяют, как называть свои органы конституционного надзора и какой компетенцией их наделять. При этом позитивно воспринималось намерение некоторых из республик создать конституционный суд с предоставлением ему права принимать решения, имеющие обязательную юридическую силу. Конституировалось, что органы конституционного надзора разных

¹ Российский государственный архив новейшей истории (РГАНИ). Ф. 5. Оп. 30. Д. 474. Л. 1—28.

² См.: Шафир М.А. Проблема конституционного надзора в Советском союзном государстве // Ученые записки Таджикского госуниверситета. 1969. Т. 2. С. 111—113.

³ См.: Никифорова М.А. Роль судов штатов в конституционном надзоре за актами федеральной власти США // Социальное развитие и право / Отв. ред. В.А. Патиюлин. М.: ИГП АН СССР, 1980. С. 129—135; Лафитский В.И. Конституции американских штатов (исторический очерк) // Практика буржуазного конституционализма: Критические очерки. М.: ИГП АН СССР, 1982. С. 18—39.

⁴ См.: Шульженко Ю. Авторитет Основного закона // Моск. правда. 1988. 14 июня.

уровней будут автономны, не соподчинены. Предполагалось, что решения ККН СССР будут лишь оказывать «идейное» влияние на деятельность республиканских органов конституционного надзора. Это повлекло в 1989 г. включение в ряд конституций автономных республик норм о конституционном надзоре и принятие уже в последующие годы соответствующих законов¹, а в нескольких из них и образование комитетов конституционного надзора.

Идея создания конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации опиралась на западную традицию (ФРГ) и в какой-то мере на взгляды отечественных ученых, высказанные еще в советское время². Правда тогда, это в большей мере рассматривалось в ракурсе взаимоотношений «СССР — союзные республики» и редко речь шла об автономных республиках. В российской действительности начала 90-х годов реализации этой идеи способствовало несколько факторов. Прежде всего, фактор демократизации государства и поиска более эффективных форм специализированного конституционного контроля по сравнению с традиционными, осуществляемыми органами государственной власти. Во-вторых, признание Декларацией о государственном суверенитете РСФСР «необходимости существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей» (ст. 9). В третьих, заявления народных депутатов на заседаниях Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР о том, что учреждение российского Конституционного Суда «не препятствует в республиках создавать собственные органы конституционного контроля» и обеспечивать «охрану своего конституционного строя» собственными силами³. Под влиянием этого, а также фактора «суверенизации» в республиках в составе Российской Федерации комитеты конституционного надзора (там, где они были реально либо формально только в тексте конституции) стали заменяться консти-

¹ См.: Закон Северо-Осетинской АССР от 17 апреля 1990 г. «О конституционном надзоре в Северо-Осетинской АССР». Орджоникидзе: Комит. конст. надз. СО АССР, 1990. 13 с.; Закон Башкирской ССР от 23 октября 1990 г. «О конституционном надзоре в Башкирской ССР» // Законы Башкирской ССР. 1992. Вып. 1; Закон Коми АССР от 25 октября 1990 года «О конституционном надзоре в Коми АССР» // Красное знамя. 1990. 4 ноября; Закон Республики Татарстан от 13 дек. 1990 г. «О конституционном надзоре в Республике Татарстан» // Сов. Татарстан. 1990. 23 дек.

² См. Венгеров А.Б. Проблемы непосредственного действия советских конституционных норм // Проблемы конституционного права: Сб. статей / Отв. ред. И.Е. Фарбер. Саратов, 1969. С. 81.

³ См.: Третья сессия Верховного РСФСР. Бюл. 26 совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей 6 мая 1991 г. М.: Изд. Верх. Совета РСФСР, 1991. С. 9—10; Четвертый Съезд народных депутатов РФ. 21—25 мая 1991 года. Стенограф. отчет. М., 1991. Т. 4. С. 4—41.

туционными судами¹. В 1991—1993 гг. вносятся дополнения в конституции и принимаются законы о конституционных судах последовательно в Дагестане, Саха (Якутии), Кабардино-Балкарии, Башкортостане, Татарстане, Тыве и Мордовии и в первых трех республиках, также в Мордовии, суды начинают действовать.

Немаловажными факторами, способствовавшими созданию судебных органов конституционного контроля в республиках, явились Концепция судебной реформы в Российской Федерации и Федеративный Договор. Но становление региональной конституционной юстиции осуществлялось в сложных социально-политических и экономических условиях и в борьбе всех трех «ветвей» власти, которая порой ставила под сомнение легитимность конституционных судов. Однако в 1993—1995 гг. эта витавшая в воздухе идея была материализована в статьях и выступлениях ряда ученых и политиков (Л. Болтенкова², Н.Т. Ведерников³, Б.С. Эбзеев и др.) в предложение об учреждении уставных судов в краях, областях, городах федерального значения, автономиях. Отправным фактором для этого являлось провозглашенное Конституцией равноправие субъектов, независимо от их вида (ст. 5). Интересно, что уставные суды в первую очередь учредили субъекты с определенными «амбициями» в борьбе с республиками за равноправие и сами «примерявшие» на себя республиканский мундир, если вспомнить идеи Уральской и Балтийской республик.

Вплоть по 1996 год Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации утверждало о неправомерности до принятия федерального конституционного закона «вводить так называемые уставные (конституционные) суды как органы судебной власти...»⁴. Но

¹ См.: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 17 мая 1991 года № 568-ХП «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) КБССР» // Законы и постановления, принятые четвертой сессией Верховного Совета Кабардино-Балкарской ССР (двенадцатый созыв). 15—18 мая 1991 г. Нальчик, 1991; Закон Республики Саха (Якутия) от 7 февраля 1992 г. № 839-ХП «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия)» в связи с учреждением Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) // Сборник законов Республики Саха (Якутия) за 1992 г. Якутск, 1993. С. 71—74; Конституция Республики Татарстан: принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Татарстан двенадцатого созыва 6 ноября 1992 года. Казань, 1993. 47 с. и др.

² См.: Болтенкова Л.Ф. В добрый путь, Устав! // Этнополитический вестник. М., 1995. № 1. С. 56—60; Она же. Комментарий к проекту Устава (Основного Закона) Белгородской области // Там же. № 3. С. 73—80.

³ См.: Ведерников Н.Т. Проблемы конституционного судопроизводства и становление правового государства // Право и правовое регулирование в системе устойчивого социального развития, 5—6 апр. 1994 г., Новосибирск, 1995. С. 74—79.

⁴ См.: Сохранить единое конституционное поле / Анализ ГПУ Президента РФ проектов конституций ряда краев, областей и автономных округов // Российские вести. 1996. 16 февр.

это никоим образом не повлияло тогда на деятельность существовавших конституционных судов республик и на учреждение новых. Да и не все разделяли точку зрения ГПУ. В частности, при подготовке в 1993—1994 гг. проекта Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» разработчики (а это — судьи и ответственные сотрудники самого Суда) исходили из реального статуса республиканских конституционных судов, не ставя его под сомнение. В Уставе Свердловской области 1995 г. и Договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и этой области от 12 января 1996 г. подтверждалось «создание, формирование и обеспечение деятельности уставного суда»¹. В утвержденном 1 марта 1995 года Регламенте Конституционного Суда Российской Федерации даже содержались нормы о взаимодействии с этими судами.

В связи с этим при подготовке проекта Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» главным являлась не легализация конституционных судов, а другие вопросы. В рабочей комиссии по его подготовке столкнулось несколько подходов. В частности, представителями Конституционного Суда РФ проводилась позиция об автономности конституционных (уставных) судов, о самостоятельности субъектов Российской Федерации в решении вопроса о создании этих судов и финансировании их за счет бюджетов республик, краев и областей. Однако, это мнение не являлось господствующим в Конституционном Суде РФ. О чем свидетельствует тот факт, что Председатель Конституционного Суда В.А. Туманов в конце октября 1995 года критиковал проект упомянутого федерального конституционного закона, считая его «слабым» в отношении конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, не одобрял отстраненность Федерации от процесса создания этих судов, а также считал, что они должны финансироваться из федерального бюджета². Е.Б. Мизулина также считала, что проект «вольно ... обошелся с уже существующими конституционными судами субъектов Российской Федерации и с возможными в будущем уставными судами». По ее мнению проект выводил эти конституционные суды за рамки судебной системы Российской Федерации и делал их непонятными органами — «типа общественных комиссий или третейских судов». Как известно, такая неопределенность тогда явилась одним из оснований для отказа Совета Федерации в одобрении этого закона в начале октября 1995 года.

¹ См.: РГ. 1995. 11 февр.; Российские вести. 1996. 1 февр.

² См.: Итоги законодательной деятельности в Российской Федерации и определение задач перспективного планирования законопроектной работы. М.: Известия, 1995. С. 42—43, 58.

При обсуждении концепции судебной системы Российской Федерации на совещании судей Конституционного Суда 28 июня 1994 г. Б.С. Эбзеев отстаивал идею о необходимости в федеральном конституционном законе «О судебной системе» «открыть возможность субъектам Российской Федерации соответствующие положения по защите конституционного строя субъектов Российской Федерации возлагать на федеральный Конституционный Суд». В качестве аргумента он приводил то обстоятельство, что многие республики отказались от самой идеи формирования конституционных судов.

Возражая Б.С. Эбзееву, В.О. Лучин утверждал, что республики уже обладают таким правом в соответствии со статьей 11 Конституции РФ. Да и сама формулировка, что они «могут», а не «обязаны» создавать такие суды, позволяет республикам делегировать право конституционного контроля Российской Федерации.

Кроме того, при обсуждении концепции рядом судей Конституционного Суда (Н.Т. Ведерников, Ю.Д. Рудкин, Б.С. Эбзеев) было высказано мнение, что возможность образования конституционных судов должна быть распространена не только на республики, но и на другие субъекты. В соответствие с этим был предложен проект нормы в редакции: «В субъектах Российской Федерации могут быть образованы конституционные (уставные) суды»¹. Подобная норма впоследствии была воспроизведена в статье 27 ФКЗ от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», что вполне оправданно, если не теоретически, то по крайней мере исторически, несмотря на ее диспозитивность. Однако в последнее время она обоснованно подвергается критике и расценивается как препятствие для развития региональной конституционной юстиции.

Исследование истории конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации практически началось сразу после возникновения и образования в них первых конституционных (уставных) судов. «Пионером» в изучении истории региональной конституционной юстиции вообще, и, в сравнительно-правовом ключе в частности, стала статья — Г.А. Гаджиева и В.А. Кряжкова «Конституционная юстиция в Российской Федерации: становление и проблемы», опубликованная в журнале «Государство и право» в 1993 г. (№ 7. С. 3—11). Затем в 1996–2006 гг. появилась серия статей автора настоящего очерка².

¹ См.: Стенограмма совещания судей Конституционного Суда РФ 28 июня 1994 г. С. 10—10а // Архив Конституционного Суда РФ. Оп. 1994. Д. 1 Т. 2. С. 68—69; Ведерников Н.Т. Указ. соч. С. 74—79.

² См.: Митюков М.А. Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы государства и права в современный период: сб. статей. Томск, 1996. С. 42—44; Аналитический вестник Аппарата Совета Федерации. М., 1996. № 20. С. 25—77 и др.

Существуют комплексное, сравнительно-правовое и региональное исследования истории конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации. Каждое из них характеризуется своими особенностями.

С точки зрения «пространственной» наметились подходы исследования регионального конституционного правосудия с позиций:

1). Общей истории (т.е. в отношении всех субъектов Российской Федерации, независимо от их видов). Это своего рода и является комплексным и сравнительно-правовым исследованием предмета. Данную позицию в порядке хронологии их создания выражают монографические труды В.А. Кряжкова, М.А. Митюкова (1999), Ж.И. Овсепян, А.Г. Гатауллина, Б.Л. Железнова (2001), С.Э. Несмеяновой, О.Б. Мироновского (2003); Ю.В. Гаврюсова (2005), В.В. Гошуляка, Л.Е. Ховриной, Т.И. Геворкян (2006), С.Н. Школы, П.М. Курдюка (2008), А.А. Клишаса (2015), В.Н. Демидова (2017), И.А. Минникес (2018) и др.¹, а также сборники нормативных актов² и решений конституционных (уставных) судов³. Ей

¹ См.: Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М., 1999. 768 с.; Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации: сравнительное исследование законодательства и судебной практики. Нормативные акты / Отв. ред. М.А. Митюков. М., 1999. 480 с.; Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990—2000 гг.). М., 2001. 672 с.; Гатауллин А.Г., Железнов Б.Л. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации. Казань, 2001. С. 158; Несмеянова С.Э. Проблемы становления и развития органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации. Екатеринбург; Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2003. 201 с.; Мироновский О.Б. Конституционная юстиция субъектов Российской Федерации. Якутск, 2003. 160 с.; Гаврюсов Ю.В. Проблемы становления конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации. Сыктывкар, 2005. 323 с.; Гошуляк В.В., Ховрина Л.Е., Геворкян Т.И. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. М., 2006. 240 с.; Школа С.Н., Курдюк П.М. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации: теоретический и историко-правовой анализ. № 2. Краснодар, 2008. 174 с.; Клишас А.А. Судебные органы уставного контроля Российской Федерации: учебное пособие. М., 2004. 57 с.; Демидов В.Н. Конституционное правосудие субъектов Российской Федерации. Казань, 2017. 472 с.; Становление и развитие конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации / Под общ. ред. И.А. Минникеса. Иркутск, 2018. 336 с.

² Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации: сборник нормативных актов / Состав. М.А. Митюков, А.А. Подалов / Отв. ред. и автор вступ. статьи М.А. Митюков. М.: Юрид. лит., 1997. 464 с.; Сборник нормативных правовых актов о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации. В 3-х т. / Под общ. ред. В.Н. Демидова. Казань, 2012. Т. 1. 559 с.; Т. 2. 554 с.; Т. 3. 535 с.

³ Решения конституционных и уставных судов субъектов РФ. Обнинск: Ин-т муниципального управления, 2009. 100 с.; Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (1992—2008 гг.): В 7 т. / Под общ. ред. М.В. Кротова. СПб., 2010.

же посвящаются фрагменты в специальных учебных изданиях¹, монографиях², в учебниках и пособиях по конституционному праву³ и другим дисциплинам⁴. В учебниках же по конституционному правосудию (конституционному судебному процессу, конституционному судопроизводству и т.п.) истории конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации почти не уделяется внимания, за редким исключением⁵. В последующем опубликовано и ряд очерков и статей обобщающего характера, и, в том числе, за определенный период становления и развития конституционных и уставных судов⁶. В них, в частности, прослежен

¹ См.: Боброва В.К., Митюков М.А. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Учебное пособие / Отв. ред. М.А. Митюков. М.: АТиСО, 2003. Ч. 1. 178 с.; 2004. Ч. 2. 150 с.; Петренко Д.С. Конституционные (уставные) суды в Российской Федерации: Учебное пособие. М., 2005. Ч. 1. 160 с.; Ч. 2. 108 с.

² Михалева Н.А. Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия. М., 1998. С. 96—108; Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск, 1999. С. 278—400; Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003. С. 385—396 (авт. гл. Т.Г. Моршакова); Конституционно-правовой статус органов конституционного судебного контроля в Российской Федерации // Вопросы теории и практики публичной власти: Коллективная монография. Екатеринбург, 2005. С. 162—181 (авт. гл. С.Э. Несмеянова); Овсепян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). Ростов н / Д, 2006. С. 567—579.

³ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2-х т. Т.2. 5-е изд., перераб. и доп.. М., 2014. С. 839—845; Кряжков В.А. Конституционное право субъектов Российской Федерации. М. 2002. С. 488—523; Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: Учебник / Под ред. О.И. Тиунова. М., 2005. С. 456—466; Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: учеб. в 2 т. Новосибирск, 2016. Т. 2. С. 657—670.

⁴ Стрекозов В.Г., Цибульский В.В. Организация деятельности судов: учеб. М., 2007. С. 269—293; Правоохранительные органы: учеб. 5-е изд. / Под ред. Н.А. Петухова и Г.И. Загорского. М., 2007. С. 221—228.

⁵ См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. — М., 1998. С. 320—329.

⁶ См.: Митюков М.А. Некоторые штрихи к истории региональной конституционной юстиции // Конституционные основы экономических и социальных отношений. Конституционная юстиция: Материалы IV Всерос. конф. по конституционному праву. 31 марта — 1 апреля 2006 г. — СПб.: Изд-во СПб.ГУЭФ, 2006. Ч. 2. С. 75—81; Сайфуллин В.Р. Становление и развитие конституционной юстиции на современном этапе // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. 2): сб. науч. тр. Казань, 2007. С. 300—305; Савельева Т.Н. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: ретроспектива и современное состояние // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2010. № 6. С. 47—52; Гошуляк В.В. Из истории конституционной юстиции субъектов Российской Федерации // Государство и право в XXI веке: публично-правовой аспект. Материалы Всерос. заочн. науч.-практ. конф. Пенза, 2012. С. 5—13; Дагиров А. Становление и развитие конституционной юстиции в Российской Федерации // Реализация конституционных принципов в современном

путь развития этих судов за такие отрезки времени, как 1991—2002¹, с 1 января 1997 г., 1997—2001, 1991—2011 гг.²

Одним из первых обобщающих трудов, затронувших и исторические аспекты конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации являлась монография В.А. Кряжкова, вышедшая в 1999 г.³, которая была очень благожелательно встречена в научных кругах, откликнувшихся на нее многочисленными рецензиями⁴. В ней обобщены и развиты теоретические представления о региональной конституционной юстиции, показано общее и особенное в ее правовом регулировании и деятельности. Логичность появления конституционных (уставных) судов автор закономерно видел в демократической государственности, разделении государственной власти в федеративном государстве и общественных ожиданиях, поддержке научного и судебного сообществ и должностных лиц. Исходя из этого, он классифицировал причины, затрудняющие формирование этих судов на интеллектуально-психологические, политические, правовые, кадровые и финансовые. В целом же В.А. Кряжков пришел к выводу, что конституционные (уставные) суды представляют собой дополнительный необходимый институт защиты прав и свобод граждан. Он же дал оптимистический ответ о роли названных судов, считая, что они «встраиваются» в ряд регуляторов общественных отношений в границах субъекта Федерации, дополняют деятельность федерального Конституционного Суда и вписываются в систему региональной государственной власти, обеспечивая ее консти-

законодательстве России: сб. материалов IV Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием, 3 дек. 2015 г. Махачкала, 2015. С. 88—91; Заболотских Е.М., Панкратова В.Д. Становление и развитие конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации // Научные труды Кировского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ: ежегод. сб. Киров, 2015. Вып. VI. С. 21—30; Климаева И.В. Из истории конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации // Вестник Уставного Суда Калининградской области. 2018. С. 276—281; Митюков М.А., Безруков А.В. Проблемы становления и развития конституционной юстиции субъектов Российской Федерации // Проблемы права. Челябинск, 2018. № 1. С. 7—19.

¹ См.: Митюков М.А. Состояние конституционного правосудия и тенденции его развития после 1 января 1997 г. // Российский судья. 1998. № 1. С. 19—21; Он же. К истории региональной конституционной юстиции в России // Конституционная юстиция в Российской Федерации: сб. статей. Екатеринбург, 2003. С. 8—29.

² См.: Боброва В.К. Развитие законодательства о конституционных (уставных) судах // Российская юстиция. 2002. № 1. С. 30—32; Она же. Двадцатилетие конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. М.: Проспект, 2015. Т. II. С. 590—598.

³ См.: Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М.: Формула права, 1999. 768 с.

⁴ См.: Митюков М.А. Интересное исследование о конституционном правосудии в субъектах РФ // Журнал российского права. 1999. № 12. С. 170—173; и др.

туционность и тем самым выполняя общегосударственную задачу. В то же время автор полагал, что важной правовой гарантией развития региональной конституционной юстиции мог бы стать федеральный закон об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации либо федеральный закон об этих. При всей заманчивости, эта идея тогда не имела под собой достаточной конституционной основы и она критиковалась оппонентами.

В 1999 г. В.А. Кряжков формулирует вывод, что в конституционную систему Российской Федерации правомерно включать и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации. Обосновывается это тем, что объединение этих органов в рамках конституционной юстиции всего государства обусловлено характером осуществляемых ими задач. Правда, значительно позднее возникло мнение, что в тот период, когда конституции республик серьезно противоречили Основному Закону Российской Федерации «форсировать создание конституционных судов не надо было» (С.М. Шахрай, интервью «Интерфакс», 28 марта 2016).

Интерес для познания истории региональной конституционной юстиции представляют и материалы нескольких круглых столов и совещаний, семинаров и конференций, проведенных со второй половины 90-х до настоящего времени по ее проблемам² и др. С середины

¹ Кряжков В.А. Органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации: проблемы организации и деятельности (науч.-практ. семинар) // Государство и право. 1995. № 9. С. 125—133; Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: Материалы Всероссийского совещания, Москва, 24 дек. 1999 г. / Под ред. М.А. Митюкова и др. М.: Формула права, 2000. 408 с.; Шуберт Т.Э. Проблемы образования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Право и политика. М., 2000. № 3. С. 42—49; Материалы круглого стола «Статус и роль конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в системе органов государственной власти» // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2003. № 1. С. 8—237; Конституционная юстиция: состояние и перспективы (обзор выступлений на заседании «круглого стола») / Екатеринбург, 4 июля 2006 г. // Вестник Уставного Суда Свердловской области. Екатеринбург, 2006. № 1. С. 99—106; Трусов Н.А., Лаврентьев А.Р. Круглый стол по теме «Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы» (обзор) // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 4. С. 332; Малютин Н.С., Игумнов Н.А. Обзор экспертного круглого стола «Актуальные проблемы региональной конституционной юстиции в Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. М., 2019. № 1. С. 74—78.

² См.: Материалы научно-практического семинара «Конституционное правосудие в федерализме. Какое единство и разнообразие является желательным и возможным?». Казань, 2002. 196 с.; Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: Практика и проблемы: (Материалы науч.-практ. конф. 29—30 июня 2002 г.) / Конституцион. Суд Респ. Саха (Якутия); Отв. ред. В.Т. Филиппов. Якутск: Сахаполиграфиздат, 2002. 112 с.; Материалы научно-практической конференции «Права человека и конституци-

«нулевых» годов начинает выделяться и аспект изучения истории взаимодействия конституционных (уставных) судов с Конституционным Судом РФ¹. Развитие этого института власти в субъектах Федерации за время его существования (в том числе и исторические аспекты) нашли библиографическое отражение в части 2 «Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации» в библиографических изданиях, а также в ежегодно выходящей с 2012 года в Казани «Текущей библиографии по конституционному правосудию в субъектах Российской Федерации». В этих источниках совокупно по состоянию на 1 января 2020 г. отражено около 3200 библиографических записей о монографической, учебной, научной, публицистической и информационной литературе².

2). Истории «особенностей» развития в отдельных видах субъектов РФ (соответственно в республиках и в остальных других регионах). Первой работой в этом плане была уже упоминаемая статья Г.А. Гаджи-

онное (уставное) судопроизводство в субъектах Российской Федерации (15—16 дек. 2003 г., Санкт-Петербург) // Вестник Уставного Суда Санкт-Петербурга. СПб., 2004. № 2 (8). С. 102—210; Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы конституционного (уставного) судопроизводства в субъектах Российской Федерации» (15 июня 2004 г., Калининград) // Вестник Уставного Суда Калининградской области. 2004. № 1—2. С. 73—240; Конституционное правосудие в Российской Федерации: правовое регулирование, опыт, перспективы: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. Казань, 2005. 272 с.; Конституционное правосудие в Российской Федерации: правовое регулирование, опыт, перспективы (Материалы науч.-практ. конф.; Казань, 17 июня) [Обзор подготовлен Е.М. Переплесниной] // Вестник Конституционного Суда Республики Карелия. 2005. № 3. С. 32—36; Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации: концепция и проблемы реализации. Вторая ежегод. науч.-практ. конф. «Право и политика — 2005». СПб.: Сев.-Зап. акад. госслужбы, 2005. 144 с.; Модели конституционной юстиции в современном мире: материалы науч. конф., проведенной 25—26 мая 2006 года юридическим факультетом СПб.ГУ совместно с Конституционным Судом РФ / Сост. Н.А. Шевелева, Е.В. Гриценко, С.А. Белов. СПб., 2007. 160 с.; Развитие единого экономико-правового пространства и конституционная юстиция: практика и проблемы: материалы науч.-практ. конф. (31 окт. 2007 г.). Якутск, 2008. 104 с.; Муратшин Ф.Р., Аббазова Г.Р. Проблемы реализации конституций и уставов субъектов федеративных государств (материалы Всероссийской конференции, Уфа, 17—18 ноября 2016 г.) // Правовое государство: теория и практика. Уфа, 2017. № 2. С. 181—190; и др.

¹ См.: Митюков М.А. Взаимодействие Конституционного Суда Российской Федерации и региональных конституционных (уставных) судов: к истории вопроса // Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы: междунар. науч.-практ. конф. (Новосибирск, 26—27 февраля 2007). Новосибирск, 2007. С. 105—116. Справедливости ради следует отметить, что этому аспекту уже в 1998 г. уделял внимание и В.А. Кряжков в первом учебном пособии (см.: его совместную работу с Л.В. Лазаревым, с. 352—364).

² См.: Митюков М.А. Текущая библиография по конституционному правосудию в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства: сб. науч. трудов. Вып. VIII—XIV. Казань, 2012—2019.

ева и В.А. Кряжкова, написанная еще в 1993 году, когда только создавались первые конституционные суды в республиках¹, но политический аспект создания в них конституционных судов был изложен еще ранее С.М. Шахраем в докладе «О концепции судебной реформы» на четвертой сессии Верховного Совета РСФСР². Далее «республиканский» аспект развивался в работах Ю.В. Гаврюсова, В.Е. Сафонова, И.А. Ермолова, А.В. Ваймана и т.д. Другим субъектам (с уставными судами) посвящали свои публикации М.И. Клеандров, Н.В. Шелютто, О.П. Гуменюк, Д.Л. Сурков, В.К. Боброва, А.Ф. Малый, М.Н. Бродский, А.А. Ливеровский, Е.С. Подергин, А.А. Клишас, А.В. Безруков, А.Ю. Сунгуров, А.Е. Захарова, К.М. и Д.М. Худолей и др.

Грань различия между «республиканским» и «уставным» аспектами этого направления исследования истории конституционных (уставных) судов весьма условна и больше определяется его предметом, чем какими бы принципиальными доводами ученых, а иногда «злобой дня», связанной с проблемой расширения «географии» распространения регионального конституционного правосудия. В частности, в связи с происходившими в начале «нулевых» годов полемикой о том, каким должен быть закон об уставном суде, а также о модели «единого» Уставного суда для «сложноустроенного» субъекта Российской Федерации. Поводами для этого явились статьи В.К. Бобровой и коллективная монография под ред. М.А. Митюкова³, а также книга М.И. Клеандрова⁴. Результаты первой полемики выразились, в основном, в поддержке проекта модельного закона с высказываниями предложений о дальнейшем его совершенствовании.

¹ См.: Гаджиев Г.А., Кряжков В.А. Конституционная юстиция в Российской Федерации: становление и проблемы // Государство и право. М., 1993. № 7. С. 3—11.

² См. Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР: Бюл. № 10 совместного заседания палат 24 окт. 1991 г. М. С. 17.

³ См.: Боброва В.К. Правовой акт о статусе Уставного суда субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2000. № 1. С. 119—135; Она же. Правовой акт о статусе Уставного суда субъекта Российской Федерации. Модельный закон (проект) // Там же. № 2. С. 98—113; Боброва В.К., Кровельщикова В.В., Митюков М.А. Закон об уставном суде субъекта Российской Федерации: каким он может быть (модель закона, анализ зарубежного и отечественного опыта, нормативные акты, комментарии и пояснения). М., 2000. 220 с; Кряжков В.А., Сивицкий В.А. Каким быть закону об уставном суде субъекта Федерации? // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 172—174; Сергеев А.А. Не все проблемы будут решены // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 35—39; Ливеровский А.А. Рецензия // Правоведение. СПб., 2001. № 4. С. 244—246; Цалиев А.М. Уставным судам не нужна узда: де-юре и де-факто // Юридический вестник. Ростов н/Д., 2001. № 6. С. 6—7.

⁴ Клеандров М.И. Судья — центральное звено судебной системы. Тюмень, 1999. С. 80—87; Он же. Какой может быть модель конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации // Современный федерализм: края, области в составе Российской Федерации (статус, модели взаимоотношения с федеральным центром): сб. науч. сообщ. Тюмень, 1997. С. 136—153.

Но были суждения и о «ненужности» как закона, так и уставных судов, их «надуманности и недееспособности» либо сомнения в целесообразности их создания¹. Вторая полемика ограничилась единичными научными публикациями², не повлекшими каких-либо практических последствий.

Раздельное исследование конституционных и уставных судов не является превалирующим и общей нормой, а скорее исключением из нее. В большинстве же случаев конституционные и уставные суды исследуются вместе, комплексно. И поэтому сейчас уже является общепринятым обозначать их в написании словосочетанием «конституционные (уставные) суды». Но это не значит, что они не имеют специфики и различий, которые обусловлены конституционно, историческими традициями в государственном устройстве, национальными, географическими, демографическими и экономическими особенностями. Отсюда различные групповое название этих судов, масштаб проверки ими нормативных актов (на соответствие конституции либо уставу), нормативная регламентация их статуса, состав судов и др.

3). Истории развития в субъектах РФ применительно к соответствующим экономическим районам либо федеральным округам страны.

Исследования этого направления весьма редки: они касались конституционных и уставных судов в субъектах Северо-Запада, Юга России, Северного Кавказа, Северо-Кавказского и Южного федеральных округов. В принципе от комплексных (общейсторических) они отличались лишь «зауженным» географическим спектром изучения проблемы, хотя для Северного Кавказа очевидным являлись (являются) наличие только конституционных судов, и, естественно, «сгустка» национальных различий.

Исторически, для этого направления представляет интерес, тот факт, что вопреки конституционным нормам о федеративном устройстве в начале этого столетия выдвинута была далеко забегающая вперед идея о создании конституционных (уставных) судов на уровне федеральных

¹ См.: Семиягин Ю.А. Нужна ли система органов конституционного контроля в РФ // Актуальные проблемы права: сб. науч. тр. Вып. 5. Калининград, 1999. С. 26—33; Ведяхина К.В. Разделение властей как принцип российского права // Право и политика. М., 2002. № 5. С. 15—23; Серебренникова А.С. К вопросу о целесообразности продолжения процесса формирования уставной юстиции в субъектах РФ (по материалам сибирского региона) // Государственно-правовое развитие Сибири: материалы науч.-практ. конф. (18—21 авг. 2003, п. Б. Коты; 20—21 нояб. 2003 г., г. Иркутск). Иркутск, 2003. С. 108—112.

² См.: Подергин Е.С. Суды: три в одном // эж-Юрист. М., 2002. № 27; Он же. Причина задержки уставного правосудия в сложноустроенных субъектах Российской Федерации // Конституционное право и муниципальное право. М., 2005. № 7. С. 31—34; Брежнев О.В. Организация конституционного правосудия в сложносоставных субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы // Российская юстиция. М., 2016. № 3. С. 44—46.

округов¹, не получившая широкой поддержки в научных кругах. Специфическим проявлением названной идеи являлось и предложение о межсубъектной конституционной (уставной) юстиции соседних краев, областей и республик, к нему политические элиты последних отнеслись также «прохладно»².

4). Истории конституционного (уставного) правосудия каждого из конкретных субъектов Российской Федерации, имеющим (или имевшим) соответствующий специализированный орган конституционного контроля.

У этой истории есть свои особенности, определяемые тем, что с точки зрения предыстории, для одних республик характерно то, что в них конституционному суду предшествовал комитет конституционного надзора (Коми, Северная Осетия, Татарстан). Другие, а таких большинство, этой участи избежали в связи с преобразованием, закрепленного в их конституциях, но и так и не созданного, комитета в конституционный суд. Третьи, например Ингушетия, пыталась к конституционному контролю сначала приобщить Верховный Суд республики, и лишь затем учредила конституционный суд. А что касается краев, областей, автономий и городов федерального значения, то их статус субъектов Российской Федерации в полной мере был признан лишь Конституцией РФ 1993 г. По этим причинам, а также благодаря особенностей конституционного процесса в каждом субъекте РФ, а затем и ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе в Российской Федерации» образование конституционных и уставных судов было разновременным, и хронологические рамки их деятельности поэтому различны. Чему также способствовало и то, что в отдельных субъектах законы об этих судах принимались спустя значительное время после их конституционного (уставного) учреждения, либо образование самих судов затягивалось уже при наличии таких законов. Но и сам факт принятия закона не всегда влек появление в регионе конституционной юстиции. Причины тому, как правило, лежали в области политических соображений или финансовых затруднений соответствующего субъекта Российской Федерации. А в Северной Осе-

¹ См.: Боброва В.К. Проблемы правового регулирования статуса уставного суда субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 24; Семенова А. Ивановские законодатели предлагают создать при полпредах уставные суды // Российский региональный бюллетень. 2001. Т. 3, № 16; Черкасов К.В. Органы конституционной юстиции на уровне федерального округа: перспективы становления // Российская юстиция. 2007. № 1. С. 59—60; и др.

² См.: Гладков Ю.П. Проект Конституции Балтийского края // Государственное и местное самоуправление. М., 2004. № 4. С. 41—48; № 5. С. 43—48; Кандрина Н.А., Колесова В.П. О межсубъектной конституционной (уставной) юстиции (на примере Алтайского края и Республики Алтай) // Вестник Алтайской академии экономики и права. Барнаул, 2010. Вып. 1 (14). С. 84—86.

тии—Алании и Татарстане переход от Комитета конституционного надзора к Конституционному Суду затянулся почти на десять лет.

В связи с вышеизложенным в литературе первого десятилетия существования специальных органов конституционного контроля в отдельных субъектах Федерации возник даже вопрос об их классификации. В частности, автор этого очерка, исходя из особенностей правового регулирования, подразделял их на три вида, сложившихся под влиянием: 1) доктрины комитетов конституционного надзора; 2) прежнего Закона РСФСР от 12 июля 1993 г.; 3) Конституции РФ 1993 г. и Федерального конституционного закона 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹. Позднее Ж.И. Овсепян, основываясь на аналогичном подходе, выделяла также три модели органов специализированной защиты конституции (устава) субъекта Российской Федерации: конституционный (уставный) суд, комитет конституционного надзора, верховный суд республики². К середине 2000-х годов, в связи с «унификацией» органов конституционного контроля на региональном уровне в два вида в зависимости от объекта правовой охраны, прежняя их градация потеряла практический и теоретический смысл.

Существовавшим на территории РСФСР (РФ) и предшествующим нынешним региональным конституционным судам — комитетам конституционного надзора в нескольких республиках (Коми, Татарстан, Северная Осетия—Алания), а также и уставной палате Иркутской области, обобщающих монографических трудов пока не создано, если не считать кратких параграфов в монографиях по конституционному правосудию этих субъектов³, комментариев⁴, нормативных актов и документов того времени, немногочисленных статей⁵ и газетных публикаций⁶.

1 Митюков М.А. Вступительная статья // Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации: сб. нормативных актов. М.: Юрид. лит., 1997. С. 21.

2 См.: Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990—2000 гг.). М., 2007. С. 58—74.

3 См.: Цалиев А.М. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их деятельность по защите прав и свобод (на примере Республики Северная Осетия—Алания). М., 2011. С. 47—56.

4 Никитин С.В. Уставная палата // Устав Иркутской области: научно-практический комментарий. Иркутск, 1995. С. 160—163.

5 См.: Гаврюсов Ю.В. О реализации принципа разделения властей в суверенной республике // Проблемы конституционного развития суверенной республики: материалы респуб. науч.-практ. конф. 24—25 марта 1992 г., Уфа). Уфа, 1992. С. 61—65; Тимершин Х.А. О конституционном и институциональном обеспечении прав и свобод человека и гражданина // Там же. С. 153—158; Зазнаев О. Динамика политического процесса в Республике Татарстан (1997 г. — начало 1998 г.) // КПВО. 1998. № 1. С. 77—87.

6 См.: Пронин Ю. С прицелом на завтра: приступает к работе Уставная палата Иркутской области // Восточно-Сибирская правда. 1996. 26 июня; Он же. Дебют Уставной палаты // Там же, 1997. 21 янв.

В итоге «персональная» история ныне действующих конституционных (вкуне с комитетами конституционного надзора, там где они были) и уставных судов кратковременна и составляет пока не более тридцати лет (Дагестан, Коми, Северная Осетия—Алания, Татарстан, Саха (Якутия)), а для большинства из них и того меньше (Кабардино-Балкария — с 1993 г.; Карелия — с 1994 г.; Бурятия — 1995—2018 гг.; Адыгея, Башкортостан — с 1997 г.; Свердловская обл. и Марий Эл — с 1998 г.; Санкт-Петербург — с 2001 г.; Калининградская обл. — с 2003 г.; Тыва — 2004—2019 гг.; Чеченская Республика — с 2006 г.; Ингушетия — с 2009 г.). Весьма скоротечен был опыт деятельности Конституционного Суда Мордовии (апр. 1993 — февр. 1994 гг.), упраздненного вследствие «жесткого» столкновения законодательной и исполнительной властей региона, Уставной палаты Иркутской области (июнь 1996 — дек. 1998 гг.), ликвидированной под благовидным предлогом необходимости создания в будущем уставного суда, и Уставного суда Челябинской области (дек. 2011 — фев. 2014 гг.), павшего по официальной версии, якобы из-за «совершенствования системы органов государственной власти Челябинской области».

Истории конституционного правосудия в большинстве из этих субъектов Российской Федерации специально посвящены юбилейные сборники статей, документов и решений конституционных (уставных) судов¹,

¹ См.: Конституционный суд Кабардино-Балкарской Республики: правовые основы деятельности / Отв. ред. Г.Н. Адамов. Нальчик, 1999. 291 с.; Конституционное правосудие в Республике Саха (Якутия): становление, итоги и перспективы: (1992—2002) / Авт.-сост.: Д.Н. Миронов, В.Т. Филиппов. Якутск, 2002. 240 с.; Уставный Суд Свердловской области: сб. офиц. док.: апрель 1998 г. — апрель 2003 г. Екатеринбург, 2003. 332 с.; Конституционный Суд Республики Марий Эл: сб. офиц. материалов: июнь 1998 г. — июнь 2003 г. Йошкар-Ола, 2003. 192 с.; Конституционный Суд Республики Карелия: сб. док. Итоги работы за 10 лет. Петрозаводск: Verso, 2004. 312 с.; Конституционный суд Республики Коми: сб. офиц. материалов (1995—2004 гг.). Сыктывкар, 2006. 529 с.; Конституционный Суд Республики Татарстан: нормативные правовые акты. Казань, 2006. 168 с.; 2007. 188 с.; Конституционный Суд Республики Адыгея: итоги работы за 10 лет (1997—2007 годы). Майкоп, 2007. 459 с.; Конституционный Суд Республики Бурятия: сб. офиц. материалов / Отв. ред. К.А. Будаев. Улан-Удэ, 2007. 276 с.; Уставный Суд Свердловской области. 1998—2008: сб. офиц. материалов. Екатеринбург, 2008. 415 с.; Уставный суд Калининградской области: сб. док. материалов за 2003—2008 годы (юбилейный вып. «Вестника Уставного суда Калининградской области»). Калининград, 2008. 306 с.; Конституционное правосудие в Республике Татарстан. 2000—2010 / Ред. кол. В.А. Демидов (предс.), А.Г. Гатауллин, Д.А. Алкаева и др. Казань, 2010. 124 с.; Конституционный Суд Республики Дагестан. 1991—2011. сб. офиц. материалов. Махачкала, 2011. 312 с.; Конституционное правосудие в Республике Карелия. К 20-летию Конституционного Суда Республики Карелия. Петрозаводск, 2014. 48 с.; 15 лет конституционной юстиции Санкт-Петербурга: в 2 т. / Сост.: Е.А. Евтешина и др.; редкол.: Н.Ф. Гуцан и др. СПб., 2015. Т. 1. 452 с.; Т. 2. 428 с.; Вестник Уставного Суда Калининградской области: 16-летию Уставного Суда Калининградской области посвящается. Калининград,

а также монографии¹, научные и информационные статьи об истории конституционных судов соответственно — Адыгеи², Башкортостана³, Дагестана⁴, Кабардино-Балкарии⁵, Карелии⁶, Коми⁷, Саха (Якутия)⁸,

2018. 282 с.; 20 лет на страже конституционных прав граждан: к юбилею Уставного Суда Свердловской области / Гл. ред. В.Ю. Пантелеев. Екатеринбург, 2018. 264 с.

¹ См.: Пирбудагова Д.Ш. Институт конституционного контроля и охрана конституционной законности в Республике Дагестан: вопросы истории, теории и практики. Махачкала, 2003. 351 с.; Чернов С.Н. Конституционное правосудие Республики Карелия // Конституционно-правовой статус Республики Карелия. СПб., 2003. С. 254—352; Конституционный надзор и конституционное правосудие в Республике Татарстан / Коллектив авторов. Под ред. В.Н. Демидова. Казань, 2005. 112 с.; Гатауллин А.Г. Конституционное правосудие в Республике Татарстан. Казань, 2008. 200 с.; Городилов А.А., Корнюшенков Г.В., Кузьев Ю.А., Куликов А.В. Становление и развитие уставной юстиции: проблемы и опыт Калининградской области. Калининград, 2008. 168 с.

² См.: Хазешук Н.А. Конституционный Суд Республики Адыгея: к 10-летию со дня образования // Актуальные проблемы противодействия преступности в современных условиях: сб. науч. ст. в 3-х т. Нальчик, 2008. Т. 1. С. 475—478.

³ См.: Муратшин Ф.Р. Конституционный Суд Республики Башкортостан: становление, развитие и перспективы // Вестник Уставного суда Калининградской области. Калининград, 2015. № 25—26. С. 88—95; Каримова Р.В. Статьи 104—106 [о Конституционном Суде Республики Башкортостан с исторической справкой] // Историко-правовой комментарий к Конституции Республики Башкортостан / Под ред. З.И. Еникеева. Уфа, 2018. С. 620—621, 629—650; Кадикова А.А. История Конституционного Суда Республики Башкортостан // Правовестник. Уфа, 2019. № 4. С. 105—158.

⁴ Гаджимагомедов С.Т. Десять лет Конституционному Суду Дагестана // Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. М. 2002. № 1. С. 102—108; Ибрагимова М.А. Генезис развития законодательства об органах конституционного контроля в Дагестане // Пробелы в российском законодательстве. М. 2008. № 2. С. 24—27.

⁵ Геляхов А.С. К десятилетию Конституционного Суда Кабардино-Балкарской Республики // Кабардино-Балкарская правда. Нальчик, 2003. 17 мая.

⁶ См.: Союнен П.А. Об опыте работы Конституционного Суда Республики Карелия в 1994—2000 гг. // Вестник Уставного Суда Свердловской области. Екатеринбург, 2001. Спец. вып. С. 65—72; Гаврюсов Ю.В. Конституционный Суд Республики Карелия: результаты 10-летней деятельности и перспективы развития // Вестник Конституционного Суда Республики Карелия. Петрозаводск, 2005. № 1. С. 34—42; Сухачева В.В. Из истории создания Конституционного Суда Республики Карелия // Конституционное правосудие в Республике Карелия. К 20-летию Конституционного Суда Республики Карелия. Петрозаводск, 2014. С. 7—11.

⁷ См.: Быкова А.И., Гаврюсов Ю.В. Органы конституционного надзора Республики Коми: 20 лет на страже конституционного строя // Правовая система как элемент устойчивого развития субъекта Российской Федерации: материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. 90-летию государственности Республики Коми (17—18 ноября 2011 г.). Сыктывкар, 2011. С. 8—23.

⁸ См.: Филиппов В.Т. Истоки конституционного правосудия в республике // Вестник Конституционного суда Республики Саха (Якутия). Якутск, 2006. № 3. С. 101—102; Мионов Д.Н. Конституционный Суд Республики Саха (Якутия): итоги деятельности и современность // Вестник Конституционного Суда Республики Саха (Якутия). 2014. № 11. С. 40—99; Мионов Д.Н. 25-летие Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право. Якутск, 2018. № 2. С. 22—28.

Северной Осетии—Алании¹, Татарстана², Тывы³; уставных судов — Калининградской⁴ и Свердловской областей⁵, Санкт-Петербурга.

Хорошим подспорьем в познании истории деятельности каждого из этих конституционных и уставных судов являются официально издаваемые ими вестники, хронологические собрания постановлений и определений, материалы некоторых конференций, организуемых ими, дайджесты оперативной информации «Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации», а также выступления и интервью председателей конституционных и уставных судов⁶. В последние годы

¹ Калманова А.С. Общая характеристика процесса становления конституционного правосудия в Республике Северная Осетия—Алания // Право и государство: теория и практика. Королев, 2009. № 7. С. 30—33; Цалиев А.М. К истории становления и развития органов конституционного контроля в Республике Северная Осетия—Алания // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран. М., 2010. С. 389—393; Цалиев А.М., Калманова А.С. Орган конституционного контроля в Республике Северная Осетия—Алания: история и современность // Право и государство: теория и практика. 2013. № 6. С. 26—33.

² Демидов В.Н. Развитие конституционного правосудия в Республике Татарстан // Конституционное правосудие в Российской Федерации: правовое регулирование, опыт, перспективы: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. 17 июня 2005 г. Казань, 2005. С. 22—31; Мухаметшин Ф.Х. К вопросу становления конституционной юстиции в Республике Татарстан // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): сб. науч. тр. Казань, 2016. С. 15—21.

³ См.: Салчак О.-О. Л.-С., Норбу Ю.А. Конституционный контроль в Республике Тыва: становление и развитие // Проблемы правового регулирования федеративных отношений в России: Материалы межрегион. науч.-практ. конф. (г. Улан-Удэ, 2 апреля 2004 г.). Улан-Удэ, 2004. С. 231—238.

⁴ См.: Кузнецов А.В. Уставный суд Калининградской области: краткий взгляд на историю формирования и актуальность отдельных полномочий на сегодняшний день // Вестник Уставного Суда Калининградской области. 2018. С. 185—206; Лонская С.В., Герасимова Е.В., Ландау И.А., Кузнецов А.В. Уставный Суд Калининградской области: пятнадцатилетний опыт уставной юстиции в субъекте Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право, 2018. № 8. С. 57—65.

⁵ Гусев А.В. Становление и развитие конституционного правосудия в Свердловской области // Материалы научно-практического семинара «Конституционное правосудие в федерализме. Какое единство и разнообразие является желательным и возможным?». Казань, 2002. С. 138—148; Пантелеев В.Ю. Уставный Суд Свердловской области: 15 лет на защите конституционных прав человека // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. Екатеринбург. 2014. № 4. С. 27—35; Пантелеев В.Ю. Развитие конституционной юстиции в Свердловской области // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XII): сб. науч. тр. Казань, 2017. С. 218—224; Савоськин А.В., Чуфарова Е.Н. По страницам истории // 20 лет на страже конституционных прав граждан: к юбилею Уставного Суда Свердловской области. Екатеринбург, 2018. С. 14—97.

⁶ См.: Гаврюсов Ю.В. Из выступления Председателя Конституционного Суда Республики Коми / Парламентские слушания по Концепции новой региональной политики // Думский вестник. М.: Изд. Государственной Думы, 1994. С. 64—65; Он же. Выступление // Итоги законодательной деятельности в Российской Федерации и определение

новым источником в этом направлении становятся и мемуарные статьи экс-председателей конституционных (уставных) судов¹ и мемориальные работы об ушедших из жизни деятелях региональной конституционной юстиции².

Для начала деятельности каждого конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации характерны такие важные исторические события регионального значения, как-то: 1) учреждение (закрепление в основном законе) соответствующего суда; 2) разработка, обсуждение и принятие закона о нем; 3) образование суда.

Все эти события обычно вкупе с его начальной деятельностью по осуществлению конституционного контроля в специальной литературе объединяют терминами «становление» или «образование и становление». Они, в большей мере, отражены в конституциях (уставах) и за-

дач перспективного планирования законопроектной работы. Материалы науч.-практ. конф. 26 окт. 1995 г. М.: РИО Аппарата Госдумы, 1995. С. 80—81; Нафиев С. Наша задача — обеспечить верховенство права // Республика Татарстан. Казань, 2000. 7 сент.; Салчак О.-О. Л.-С. Защитник основ конституционного строя: Актуальное интервью // Тувинская правда. Кызыл, 2004. 3 июля; Сухачева В.В. Интервью Председателя Конституционного Суда Республики Карелия, опубликованное в газете «ТВР-Панорама» от 10 янв. 2007 года // Вестник Конституционного суда Республики Карелия. Петрозаводск, 2007. № 1. С. 67—70; Миронов Д.Н. Продолжается формирование федеративных отношений: беседа с пред. Конституц. Суда Респ. Саха (Якутия); записала М. Колбасина // Якутия. 2009. 3 марта; Ким-Кимэн А.Н. Воспитать уважение к закону: беседа с председателем Конституционного суда Республики Саха (Якутия) Александром Николаевичем Ким-Кимэном; записал Г. Спиридонов // Якутия. 2014. 8 авг.; Демидов В.Н. Создание Конституционного суда РТ стало важным этапом в развитии конституционного правосудия в нашей республике и вывело его на качественно новый уровень: интервью / Интервьюер А. Зиганшина // Право и жизнь в Татарстане. Казань, 2012. № 3. С. 4—7; Аяс Саая: от толкования — к научно-практическим комментариям / Интервью Председателя Конституционного суда Республики Тыва // <http://www.tuvaonline.ru/2013/04/04/ayas-saaya>.

¹ См.: Гаврюсов Ю.В. Юрий Гаврюсов: «Юристом стал случайно»: беседа с бывшим председателем Конституционного Суда Республики Коми: записал В. Черницын // Красное знамя. Сыктывкар. 2011. 18 нояб.; Задiora В.И. Пятнадцать лет на защите основных прав и свобод человека и гражданина // Российское право: образование, практика, наука. Екатеринбург, 2013. № 2-3. С.33—36; Евгений Еремеев: «Все произошло очень быстро, непонятно и скрытно»: интервью председателя Уставного суда Челябинской области о ликвидации суда // Интернет-газета Znak.com 03.02.2014 16:30 [Мониторинг СМИ 05.02.14]; Кропачев Н. Избыток запятых мешает правосудию // Санкт-Петербургские ведомости. 2015. 28 сент. (первый председатель Уставного суда вспоминает о становлении этого суда); Задiora В.И. Первый в России среди субъектов — не республик // 20 лет на страже конституционных прав граждан: к юбилею Уставного Суда Свердловской области. Екатеринбург, 2018. С. 32—33.

² См.: Амиров К.Ф. Служил закону. Казань, 2004. 348 с. (воспоминания о С.Х. Нафиеве — первом Председателе Конституционного суда РТ); Галиев Ф.Х. Одно из мгновений в истории становления Российской Федерации (к 85-летию первого Председателя Конституционного Суда Башкортостана И.Ш. Муксинова) // Правовое государство: теория и практика. Уфа, 2017. Т. 3 № 49.

конах субъектов, стенографических отчетах законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации¹, а затем в материалах региональной прессы, научной и справочной литературе².

Полемику о конституционном правосудии в субъектах Российской Федерации в период его зарождения не обходили стороной и московские ученые³. Этот период, относительно конституционных и уставных судов, образованных в 90-х годах, обстоятельно обобщен и проанализирован и проф. Ж.И. Овсепян в уже упоминаемой монографии «Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990—2000 гг.)», вышедшей в Москве.

Статистика рассмотрения дел в целом и в отдельности по судам, а также их анализ даны в ряде работ по мере развития региональной конституционной юстиции⁴. В то же время в литературе в качестве отрицательного момента отмечалось, что в Российской Федерации нет официальных сводных статистических сведений о деятельности конституционных (уставных) судов. И лишь в какой-то мере этот «статистический пробел» можно восполнить на основе анализа и обобщения материалов фундаментального семитомного издания «Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (1992—2008 гг.)», подготовленного сотрудниками Аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде РФ и Конституционного суда Республики Татарстан под ред. М.В. Кротова.

¹ См. напр., Заседания Верховного Совета Республики Саха (Якутия) двенадцатого созыва (десятая сессия): Стенограф. отчет. Якутск, 1993. Ч. II. С. 109—135; Ч. IV. С. 133—145.

² См.: Конституционный суд Республики Татарстан // Татарстан: Краткая иллюстрированная энциклопедия / Гл. ред. М.Х. Салахов. Казань: АН РТ, 2015. С. 409; Историко-правовой комментарий к Конституции Республики Башкортостан / Под ред. З.И. Еникеева. Уфа: Китап, 2018. С. 620—621, 629—650.

³ См.: Лафитский В. О Конституции Республики Саха (Якутия) // Конституционный вестник. М., 1992. № 14. С. 34—39.

⁴ См.: Боброва В.К. Некоторые сведения о работе конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и исполнении их решений (анализ, статистика) // Проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. М., 2001. С. 189—199; Она же. Деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в 2001 году // Российская юстиция. 2002. № 10. С. 12—13; Петренко Д.С. Анализ интенсивности правоприменительной деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда Республики Карелия. Петрозаводск, 2006. № 2. С. 81—97; Митюков М.А. Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (1992—2008 гг.): опыт статистического осмысления // Общее и особенное в современном экономическом и конституционно-правовом развитии постсоветских государств. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2010. Ч. 1. С. 69—73; и др.

5). Истории сравнительно-правовых исследований конституционных (уставных) судов России и подобных судов в других федеративных государствах.

Эта история имеет два аспекта: внутрисударственный и межгосударственный. Первый из них касается обычно уяснения различий конституционных и уставных судов от Конституционного Суда РФ, а затем — особенностей в статусе и деятельности каждого из них и других моментов их организации и функционирования, имеется и попытка, в частности, провести такое исследование и в рамках одних уставных судов¹. С целью изучения и заимствования международного опыта создано немало работ, сопоставляющих конституционные (уставные) суды субъектов РФ с однопорядковыми судами других зарубежных стран (ФРГ, США), что и составляет существо второго аспекта сравнительно-правовых исследований в области региональной конституционной юстиции.

Если первый аспект является предметом изучения в других направлениях истории конституционного правосудия субъектов РФ, о чем уже отмечалось выше, то другой заслуживает отдельного рассмотрения. Прежде всего, следует отметить, что начало этому аспекту сравнительно-правовых исследований в области отечественного конституционного правосудия заложено статьей В.А. Кряжкова «Конституционные суды земель Германии»², переводами и комментариями С.А. Авакьяна к нескольким земельным законам о конституционных судах субъектов ФРГ³. Затем такие исследования продолжены В.В. Кровельщиковой, А.М. Брусиным, Е.В. Болдыревой, А.В. Саленко, Е.В. Гриценко, С.Г. Павликовым, Л.В. Дамбиевой, Ф. Тасаловым и другими авторами. Этому способствовали и статьи (в том числе — переведенные) немецких ученых⁴.

¹ См.: Сунгуров А.Ю., Захарова А.Е. Уставные суды в субъектах Российской Федерации: сравнительный политико-правовой анализ // Сравнительное конституционное обозрение. М., 2019. № 2. С. 127—136.

² См.: Государство и право. М., 1995. № 5. С. 117—127.

³ См.: Авакьян С.А. Закон о Баварском Конституционном суде (предварительные пояснения, перевод, комментарии) // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1996. № 4. С. 63—92; Он же. Закон о Конституционном суде земли Мекленбург-Форпоммерн (ФРГ): пояснения, перевод, комментарии // Там же. 1997. № 6. С. 68 и др.

⁴ См.: Бланкенгель А. Распределение компетенции и государственность немецких земель // КПВО. 2003. № 3. С. 52—59; Вестфал Ю. Полномочия земельных конституционных судов и их взаимоотношения с Федеральным Конституционным Судом Германии — итог 50 лет // Материалы науч.-практ. семинара «Конституционное правосудие в федерализме. Какое единство и разнообразие является желательным и возможным?». Казань, 2002. С. 98—106; Вильф Р. Практика конституционных судов Германии по избирательным делам // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4. С. 67—82; Гесснер Б. Конституции немецких земель: соответствие Основному закону и защита конституционными судами земель // Правовая

С прицелом на возможное заимствование положительного опыта российскими учеными (в том числе из субъектов Федерации) изучены история возникновения судебного конституционного контроля в штатах США, землях ФРГ, регионах России, их предназначение и юридическая природа, требования к кандидатам в эти суды (Е.В. Болдырева); правовые основы организации и деятельности, компетенция конституционных судов Германии (Е.В. Гриценко, А.М. Брусин, В.В. Кровельщикова), особенности правового статуса органов конституционной юстиции в отдельных немецких землях Баварии, Северном Рейне-Вестфалии (С.А. Авакьян, А.М. Брусин, Берлине, Бремене, Саксонии, Тюрингии, Шлезвиг-Гольштейне (В.В. Кровельщикова¹), Бранденбурге (Е.О. Юсупова²). И наконец, созданы работы, сопоставляющие конституционное правосудие в Республике Башкортостан и Бранденбурге. Эти ис-

реформа в субъектах Российской Федерации: Материалы науч.-практ. конф. (28—30 сент. 1998 г., г. Нальчик). Ростов н/Д., 1999. С. 47—53. Гюнтер П. Полномочия конституционных судов субъектов федерации в Германии // Сб. материалов Межд. науч.-практ. конф. конституционных судов России, Германии и Словении. Петрозаводск, 1998. С. 65—70; Риксекер Р. Роль региональных конституционных судов в деле защиты прав человека // Вестник Уставного Суда Санкт-Петербурга. 2005. № 1. С. 209—223; Стресманн К. Некоторые наблюдения по вопросу распределения компетенции между Федеральным Конституционным Судом, обычными судами и государственными, конституционными судами в Германии // Сб. материалов Межд. науч.-практ. конф. Конституционных судов России, Германии и Словении. Петрозаводск, 1998. С. 58—64; Паул Г. Полномочия конституционных судов субъектов Федерации в Германии // Там же. С. 65—70; Постнер Р. Конституционное правосудие в Бранденбурге // Конституционное правосудие в Российской Федерации и Германии: Материалы круглого стола 9—10 октября 2012 года. М.: ИЦ Ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. С. 86—91.

¹ См.: Зарубежный опыт: Закон о Конституционном Суде и Регламент Конституционного Суда земли Берлин (ФРГ): пояснения, перевод, комментарии / Материал подготовлен В.В. Кровельщиконой // Всероссийское совещание «Проблемы образования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации». М., 1999. 35 с.; Она же. Закон о Конституционном суде земли Берлин, Регламент Конституционного суда земли Берлин (ФРГ): пояснения, перевод, комментарии // Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. М., 2000. С. 202—238; Она же. Зарубежный опыт: Закон о Государственном суде, процессуальный порядок земли Бремен (ФРГ): пояснения, перевод, комментарии // Право и власть. М., 2001. № 1. С. 129—141; Она же. Закон о Государственном суде земли Нижняя Саксония (ФРГ) (пояснения к тексту и комментарий) // Журнал российского права. 2001. № 4. С. 133—142; Она же. Конституция Свободного государства Тюрингия от 25 октября 1993 г.; Закон о Конституционном суде земли Тюрингия от 28 июня 1994 г. (перевод, пояснения) / Кафедра конституционного и международного права Юридического института ТГУ. Томск, 2001 // Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. М., 2001. № 11. С. 130—144.

² Юсупова Е.О. Организация земельной конституционной юстиции в Германии (Бранденбург) // Закон: стабильность и динамика. Материалы заседания Международной школы — практикума молодых ученых-юристов, Москва, 1—3 июня 2006 г. М.: ЮФ КОНТРАКТ, 2007. С. 357—363.

следования продолжаются в Казани, Уфе, Якутске и в других вузах страны¹.

В целом они позволили ученым прийти к выводам о влиянии концепции судебного федерализма на организацию судебных систем России и Германии, возможности применения немецкого опыта организации земельных конституционных судов в России². Однако в нашей литературе было отмечено, что если в ФРГ выбор институциональной формы охраны земельных конституций осуществлялся по линии «конституционные суды — государственные суды» (оба эти вида сейчас реально свойственны соответствующим землям), то у нас поиск этой формы был более разнообразен. По сути, выбор шел по линии «комитет конституционного надзора (уставная палата) — верховный (областной) суд —

¹ См.: Юсупова Е.О. Защита прав человека конституционными судами субъектов федеративных государств (на примере Республики Башкортостан РФ и земли Бранденбург ФРГ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. Волгоград, 2007. 24 с.; Урбаева А.П. Порядок формирования конституционных судов федеральных земель Германии // Молодой ученый. Казань, 2016. № 5 (109). С. 524-527; Тулупова Е.О. Конституционное правосудие по-баварски // Правовое государство: теория и практика. Уфа, 2017. Т. 3, № 49. С. 174—177; Будаев К.А., Урбаева А.П. Сравнительно-правовое исследование конституционного (уставного) судопроизводства в субъектах РФ и землях Берлин и Шлезвиг-Гольштейн ФРГ // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право. Якутск, 2018. № 1 (09). С. 22—31; Тулупова Е.О., Ларинбаева И.И. Особенности конституционного процесса в субъекте федерации (на примере Конституционного Суда земли Бранденбург) // Правовое государство: теория и практика. Уфа, 2018. Т. 1 № 51. С. 93—98; Колесников Д.А. Особенности нормативного регулирования деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и конституционных судов земель Федеративной Республики Германии // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2018. Т. 3, № 2. С. 12—20; Он же. Особенности нормативного регулирования деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и конституционных судов земель Федеративной Республики Германии: сравнительно-правовой анализ // Евразийский юридический журнал. 2018. № 11 (126). С. 105—107; Синцов Г.В., Битюцкий Е.В. Особенности реализации принципа тождественности конституционного строя федерации и входящих в ее состав субъектов на примере Российской Федерации и Федеративной Республики Германии // Многосоставные государства: опыт и перспективы развития: сб. науч. ст. Всерос. науч.-практ. конф. (г. Пенза, 29—30 мая 2019 г.). Пенза: Изд-во ПГУ, 2019. С. 131—136.

² См.: Саленко А.В. Опыт организации деятельности конституционных судов земель Федеративной Республики Германии и возможности его применения в России // Вестник Уставного Суда Калининградской области. Калининград, 2004. № 1-2. С. 221—225; Ахметзянова Э.Р. Влияние концепции судебного федерализма на организацию судебных систем России и Германии // Российская юстиция. М., 2009. № 10. С. 11—14; Она же. Потенциал использования опыта специализированных судов Германии в судебной системе Российской Федерации // Международное публичное и частное право. М., 2011. № 5. С. 35—39; Дамбиева Л.В. Органы конституционного контроля в субъектах федераций: опыт России и Германии // Вестник Уставного Суда Калининградской области. Калининград, 2009. № 11-12. С. 143—146.

конституционный суд». Комитеты опробовали в своей практике республики Коми, Северная Осетия, Татарстан, а уставная палата одно время существовала в Иркутской области. Суды общей юрисдикции к задачам конституционного контроля примиряли Республика Ингушетия и Алтайский край. В конечном итоге институт специализированного конституционного контроля для субъектов федерации в России унифицирован в форме конституционного (уставного) суда. И это осуществлено на уровне федерального конституционного закона.

Что же касается изучения опыта организации судебного конституционного контроля в США, частности, в отдельных штатах, то он был так же предметом исследования со стороны российских ученых. В этом плане их внимание привлекли организация и судебная конституционно-надзорная практика верховных судов штатов в целом¹, а также отдельных из них: Иллинойса, Калифорнии, Массачусетса, Нью-Йорка, Мичигана, Род-Айленда, Теннесси². Однако принадлежность России к континентальной правовой системе не способствовала порождению интереса в политических и научных кругах к заимствованию американского опыта судебного конституционного контроля.

6). Истории нереализованных намерений в части создания конституционных (уставных) судов в некоторых субъектах Российской Федерации.

В литературе уже конца 90-х годов отдельные авторы объективно подошли к мысли о том, что образование конституционного либо уставного суда в конкретном субъекте Российской Федерации политически обусловлено. В Красноярском крае в то время, например, необходимость в таком суде видели как в некоем арбитра в связи с изменением системы местного самоуправления. В некоторых из них (Ставропольский край, Челябинская область) нормы об уставном суде появлялись и исчезали в результате очевидной межпартийной политической борьбы. Требование

¹ Никифорова М.А. Роль судов штатов в конституционном надзоре за актами федеральной власти США // Социальное развитие и право / Отв. ред. В.А. Патюлин. М., 1980. С. 129—135; Лафитский В.И. Конституции американских штатов (исторический очерк) // Практика буржуазного конституционализма: Критические очерки. М. С. 18—39; Он же. Конституция американского штата (Политико-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1984. С. 145—159; Исаев С.А. Становление американского государства. СПб.: Наука, 1992. С. 275—313; Болдырева Е.В. Правовое регулирование регионального конституционного правосудия в США // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Томск, 2008. Ч. 40. С. 109—111; Харатьян Г.Э. Некоторые особенности судов штатов США в рамках концепции американского федерализма // Проблемы в российском законодательстве. М., 2014. № 6. С. 22—26.

² Хабибуллина Г. Организация судебной власти в США (на примере штатов Мичиган, Род-Айленд и Теннесси, США) // Казанский федералист. Казань, 2002. № 3. С. 134—144.

о создании подобного суда являлось иногда аргументом и в избирательных кампаниях.

В течение трех десятилетий многие ученые и специалисты обосновывают необходимость создания конституционных и уставных судов в соответствующих республиках, краях и областях Российской Федерации¹. Об этом появлялись и статьи в региональных средствах массовой информации². В научный оборот многих исследований, учебников по конституционному правосудию, диссертаций вошло широкое использование (в качестве иллюстративного материала) законов о конституционных (уставных) судах, так и не созданных до сих пор, несмотря на наличие нормативной основы для этого³. В итоге по состоянию на 1 января 2020 г. сложилась значительная литература (не менее 260 названий), касающаяся создания конституционных (уставных) судов еще в 21 субъекте Российской Федерации, не охваченных региональной конституционной юстицией⁴. Но и появились и статьи о первых неудачных попытках их образования⁴.

¹ См.: Овсепян Ж.И. Об организации государственной власти и создании Уставного суда Ростовской области // Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления современной России: Тез. док. и сообщ. науч.-практ. конф. Вып. 2. Ростов н/Д.: СКАГС, 1998. С. 124—1314; Паксимади Л.Н. Проблемы образования Конституционного Суда в Республике Хакасия // Государственная власть и права человека. Томск, 2001. С. 436-441; Малчинов А.С. К вопросу о необходимости создания Конституционного Суда Республики Алтай // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. Ч. 27. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005. С. 161—165 и др.

² См.: Овсепян Ж.И. Дон «плетется в хвосте». Почему в Ростовской области «забыли» новый суд — уставный? // Молот. Ростов н/Д. 1998. 7 мая; Ширкин Д. Областной конституции — Уставный суд // Волжская коммуна. Самара, 2006. 8 сент.; Быков А. Уставный суд: без него мы проиграем на правовом поле // Тюменские известия. 1999. 30 дек.; Пакин С.А. Создать Уставный суд Белгородской области и принять областной закон! 10.12.2014 // Народная инициатива (narod-expert.ru/idea/54875678e4b0f63efbfcd068/); Асриян А. Дмитрий Бедняков предлагает создать в Нижегородской области Уставный суд // НТА-Приволжье. 2014. 20 марта (<http://www.nta-nn.ru/>)

³ См.: Брежнев О.В. Устав Курской области: нерешенные проблемы и неиспользованные возможности правового регулирования // Курские ведомости: Инф.-аналит. сб. Курской областной Думы. 2001. № 11; Бекирова Ф.С. Конституционно-правовые основы статуса Конституционного Суда Карачаево-Черкесской Республики // Судебная власть и развитие российского законодательства на современном этапе: Материалы науч.-практ. конф. (Ростов н/Д., 14 марта 2006 г.) / Ростовский филиал РАП. Ростов н/Д., 2006; Войтович В.Ю. Конституция Удмуртии; природа, эволюция и современность // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. 2010. № 1. С. 71—77; Павленко А.Н. Общая характеристика и особенности конституционного устройства Ямало-Ненецкого автономного округа // Право и управление. XXI век: Научно-правовое и публицистическое издание. М., 2007. № 1. С. 23—27; Дубовик В.Н. Уставная модель организации государственной власти в городе Москве: дис. канд. ... юрид. наук: 12.00.02. М.: ИГП РАН, 2009. 261 с.

⁴ См.: Ведерников Н.Т., Дербенев Е.А. Наш опыт попытки создания Уставного

В то же время ряд исследователей отмечают неоднозначное отношение в части субъектов Российской Федерации к этому вопросу и противодействие региональной власти созданию конституционных (уставных) судов, а поэтому лишь осторожно ставят постановочный вопрос: нужен ли соответствующий конституционный (уставный) суд и есть ли у него перспектива?¹ Другие же категорично полагают нецелесообразным развитие судебного конституционного контроля в этом направлении по разным основаниям (финансовые затраты, небольшая нагрузка, ограниченность полномочий, неэффективность, соперничество с административной юрисдикцией и т.п.). Третьи, особенно — журналисты, в соответствии с их предназначением информируют общество о дискуссиях и событиях вокруг этой проблемы, иногда с высказыванием личного мнения. Ряд граждан-жителей соответствующих регионов высказываются против создания уставных судов, называя их «домашним судом», требующих больших затрат². В научной литературе более последовательно и аргументированно эту точку зрения выражает Малютин Н.С.³

Отдельные ученые полагают, что конституционные и уставные суды субъектов Федерации «пока не нашли своего должного места в судебной системе Российской Федерации, и требуется самая тщательная экспертиза для определения степени их общественной востребованности и

суда в одном из субъектов Российской Федерации // Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. М., 2000. С. 161—167.

¹ Кронский В. Будет ли Конституционный суд в Нижегородской области? // Нижегородские новости. 1997. 28 февр.; Печников А. Конституционный суд: быть или не быть // Хакасия. Абакан, 2000. 17 мая; Ермаков В.Г. Уставный суд: нужен ли он Липецкой области? // Судебные известия. Липецк, 2002. № 2; Жучков Е. Нужен ли нам свой Конституционный Суд? // Республика. Чебоксары, 2004. 9 янв.; Быть или не быть Уставному суду / Ред. инф. // Интер. Волгоград, 2005. 19 мая; Владимиров С. Будет ли в Твери Уставный суд? // Тверская жизнь. 2007. 8 нояб.; Худолей К.М. Нужен ли в Пермском крае Уставный Суд? // ВУЗ. XXI век: Науч.-инф. вестн. Вып. 18. Пермь, 2007; Чувашии необходим Конституционный суд? // Грани. 2013. 4 нояб. (<http://www.grani21.ru/news/juridicheskoe-protivoreche>); Известков А. Почему Владимирской области нужен уставный суд? // VTDOM.RU (<http://vedom.ru/news/2013/12/05/11952-pochemu>); Кутергена Е. Нужны ли области Уставные суды? // <http://ust-ilimsk.su/news/2014/12/5/nuzhny-li-oblasti-ustavnye-sudy>); Медведева И.А. Нужен ли Уставный суд в Кировской области? // 20 лет Конституции РФ: вопросы эффективности и перспективного реформирования: сб. докл. Киров: Аверс, 2014. С. 38—41.

² См., напр., Зысманов М. Власть должна быть честной и компетентной // Рабочий путь. Смоленск, 2000. 13 апр.; Юдин В. Конституционный переворот «по-магадански» // «ДК». 2001. 29 нояб.

³ См.: Малютин Н.С. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: нужен ли этот институт // Конституционное и муниципальное право. М., 2019. № 4. С. 62—69.

судебно-правовой полезности»¹. Другие считают (а таких среди конституционалистов много), что необходимо вернуться к теме конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации и «подтолкнуть создание уставных судов, хотя бы с точки зрения защиты прав и свобод жителей, грамотного разграничения полномочий в законе о самоуправлении» (С.М. Шахрай, интервью «Интерфакс», 28 марта 2016). Причем, этой позиции придерживаются ученые и тех субъектов Российской Федерации, в которых в свое время по разным причинам были ликвидированы специальные органы правовой охраны Конституции².

Во взаимосвязи с длящимися многолетними дискуссиями о правовых и организационных проблемах создания конституционных (уставных) судов и об их (не)эффективности помимо сугубо конституционно-правового аспекта зарождаются политологический и социологический подходы к исследованию как названных вопросов, так и самого регионального уровня конституционного правосудия в стране³. Первым из них обозначенные проблемы рассматриваются (и реализуются на практике) главным образом через призму политико-экономической обособленности анализируемого уровня конституционной юстиции⁴, а другим

1 См.: Гук П.А. Судебный федерализм: российские реалии // Сравнительный федерализм. Ежегодник — 2018: сб. науч. тр. Пенза: Изд-во ПГУ, 2018. С. 139; Саломатин А.Ю., Гуляков А.Д., Дунаев А.В. Региональная конституционная юстиция — завоевание судебного федерализма или системная ошибка? // Российская юстиция. М., 2016. № 7. С. 45—48.

² Минникус И.А. К вопросу о создании Уставного Суда Иркутской области // Современные проблемы конституционного права и конституционного правосудия: сб. статей (Спецвыпуск «Вестника Уставного Суда Свердловской области»). Екатеринбург, 2008. С. 198—215; Дьяков М.Н. Теоретико-правовая необходимость установления конституционного суда в Республике Мордовия // Федерализм. Гражданское общество. Государство: политические и правовые аспекты: сб. ст. IV Междунар. науч.-практич. конф. Пенза, 2010. С. 47—49; Он же. Конституционно-правовая необходимость установления конституционного суда в Республике Мордовия как основного элемента ее конституционно-правового статуса // Черные дыры в российском законодательстве. М., 2010. № 5. С. 25—27.

³ См.: Кряжков В. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. М., 2007. № 3 (60). С. 163—169; Митюков М.А. Современные тенденции развития региональной конституционной юстиции (опыт социологического осмысления) // Конституционное и муниципальное право. М., 2007. № 14. С. 19—23; Цалиев А.М. Почему задерживается процесс создания конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации? // Актуальные аспекты реформ российского государства и права конца XX — начала XXI столетия (Межотраслевое социально-правовое исследование). Ростов н/Д.: Изд-во ЮФУ, 2007. С. 407—413.

⁴ См.: Серебренникова А.С. К вопросу о целесообразности продолжения процесса формирования уставной юстиции в субъектах РФ (по материалам сибирского региона) // Государственно-правовое развитие Сибири: Материалы науч.-практ. конф. (18—21 авг. 2003, п. Б. Коты; 20—21 нояб. 2003 г., г. Иркутск). Иркутск: Изд-во ИГУ, 2003. С. 108—112; Левакин И.В., Сухов Э.В. Социально-экономическая эффективность кон-

подходом они же исследуются с учетом конституционных оснований для ее существования и определения совокупности факторов, препятствующих тому и возможности их преодоления¹.

Под влиянием трудно объяснимой с позиции догмы Конституции практики упразднения нескольких конституционных (уставных) судов, начиная с 2015 года появляются журнальные статьи, ставящие своим пессимистическим названием под сомнение (может быть того не желая) необходимость региональной конституционной юстиции². Они, естественно, «подхлестнули» новый виток прежних дискуссий, дополненный выражением ее участниками своего отношения к этим упразднениям и последствиям³. Результаты дискуссий, а главное — сложившаяся практика, убеждают, что в регионах нашей страны не сложилось достаточных конституционных (уставных) гарантий и политических традиций политической культуры для устойчивого существования органов конституционной юстиции. Но в то же время во многих из них сохранилось стремление к ее расширению (созданию в тех субъектах, где не существует конституционных (уставных) судов)⁴.

Положительным моментом тридцатилетнего развития конституционного правосудия субъектов Российской Федерации является его пло-

ституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Регионология. Самарск, 2015. № 4. С. 6—16.

¹ Чалиев А.М. Актуальность дальнейшего образования конституционных (уставных) судов: неиспользованные резервы // Право и политика. М., 2010. № 7. С. 1208—1213.

² См.: Малютин Н.С. Исчерпан ли интерпретационный потенциал региональной конституционной юстиции в Российской Федерации? // Журнал конституционного правосудия. М., 2015. № 5. С. 13—19; Карасев А.Т., Савоськин А.В. Нужна ли конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации? // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): сб. науч. тр. Казань: ООО «Офсет-сервис», 2016. С. 138—142.

³ См.: Казанцев А.О., Савоськин А.В. В Челябинской области незаконно упразднили Уставный суд // Конституционное и муниципальное право. М., 2014. № 6. С. 48—52; Они же. Возможно ли упразднение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. М., 2014. № 6. С. 1108—1114; Хамнуев Ю.Г., Эрденеев А.Е. Казус Конституционного Суда Республики Бурятия: постановка проблемы с точки зрения конституционной теории // Сибирский юридический вестник. Иркутск: ИГУ, 2016. № 3. С. 49—53 и др.

⁴ Свежим примером тому является опубликованный для обсуждения вариант проекта Концепции правовой политики Тамбовской области до 2035 года, где записано: «... необходимо актуализировать работу по созданию Уставного суда Тамбовской области» и подробно обосновывается, что фактическое образование таких судов в каждом субъекте Федерации является обязательным и неизбежным условием формирования правовой политики российских регионов и чтобы «временные горизонты образования региональных конституционных и уставных судов были обозримыми» (см.: Государственно-правовые исследования: науч.-образоват. ежегодник. Тамбов: ТГУ им. Г.Р. Державина, 2019. Вып. 2. С. 308, 310—311).

дотворное влияние на науку конституционного права, ее теоретические исследования, что объективно выражается уже приводимой статистикой трудов отечественных ученых, а что немаловажно — числом защищенных диссертаций в области региональной конституционной юстиции, а их не менее 62 (в т.ч. три — докторских) по состоянию на 1 января 2018 года). Практика конституционных и уставных судов нередко использовалась и при аргументации и в иллюстративном ряде примеров в тексте в исследованиях по конституционному праву.

Для исследований по региональной конституционной юстиции характерны во многом темы, свойственные в целом для отечественного конституционного правосудия, например о правовой природе судебных решений, их правовых позиций и т.д. Естественно, что специфическими (по названию и «размаху») только для нее стали исследования по выявлению роли конституционного (уставного) правосудия, правовых и организационных проблем создания конституционных (уставных) судов, их финансирования, места в судебной системе Российской Федерации и взаимоотношений с федеральным Конституционным Судом, истории и др.

Исследователями выделялся широкий спектр общественных отношений, где проявляется роль конституционных (уставных) судов. В частности, они ее видели в: обеспечении единого экономико-правового пространства в Федерации (К.А. Будаев, А.Н. Ким-Кимэн, Ю.И. Колесов; Д.Н. Миронов, В.В. Сухачева и др.); гарантии становления правового государства в России (Т.Я. Хабриева, И.Ш. Муксинов, А.Г. Хабибуллин); совершенствовании принципа разделения государственной власти, укреплении системы государственной власти в стране (В.В. Гончаров); гарантии конституционного строя субъекта Российской Федерации и его стабильности (А.В. Каягин, Е.С. Подергин); укреплении конституционной законности (В.В. Аржанов, А.В. Гошуляк, В.Н. Демидов, А.Н. Павлов и др.); защите прав и свобод человека и гражданина (К.А. Будаев, А.В. Гусев, В.И. Задиора, Т.Д. Зражевская и др.); противодействии коррупции (П.Ю. Гуцеп); защите местного самоуправления (А.М. Цалиев, Н.М. Чепурнова).

С 2011 года стала подчеркиваться роль конституционных (уставных) судов также в обеспечении баланса между свободой личности и властью (С.Т. Артемова), модернизации субъектов Российской Федерации и их устойчивом развитии (В.Н. Демидов, Ю.Л. Дмитриев, В.О. Миронов), механизме конституционно-правовой ответственности.

Подводя итог исследования регионального «среза» историографии отечественного конституционного правосудия можно утверждать, что с точки зрения историко-правового и буквального прочтения текста федеральной Конституции конституционное правосудие должно было

стать неотъемлемым и необходимым элементом организации государственной власти в каждом субъекте Российской Федерации независимо от его вида и особенностей форм правления и устройства. Но в реальной действительности такого не произошло. Наш региональный судебный конституционный контроль в стране является по многим юридическим, политическим и другим причинам «сегментарным» и недостаточно развитым по большинству позициям. Его укреплению, к сожалению, как замечают некоторые практики и юристы, не способствует и новая редакция статьи 118 Конституции РФ¹.

Литература

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

Боброва В.К. Двадцатилетие конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации / В.К. Боброва // Сборник, посвященный памяти Владимиру Фадееву. — М.: Проспект, 2015. — Т. II. — С. 590—598.

Гаджиев Г.А. Конституционная юстиция в Российской Федерации: становление и проблемы / Г.А. Гаджиев, В.А. Кряжков // Государство и право. — М. — 1993. — № 7. — С. 3—11.

Гаврюсов Ю.В. Проблемы становления конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации / Ю.В. Гаврюсов. — Сыктывкар, 2005. — 323 с.

Гатауллин А.Г. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации / А.Г. Гатауллин, Б.Л. Железнов. — Казань, 2001. — С. 158.

Гошуляк В.В. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации / В.В. Гошуляк, Л.Е. Ховрина, Т.И. Геворкян. — М., 2006. — 240 с.

Гошуляк В.В. Из истории конституционной юстиции субъектов Российской Федерации / В.В. Гошуляк // Государство и право в XXI веке: публично-правовой аспект. Материалы Всерос. заочн. науч.-практ. конф. — Пенза, 2012. — С. 5—13.

Демидов В.Н. Конституционное правосудие субъектов Российской Федерации / В.Н. Демидов. — Казань, 2017. — 472 с.

Климаева И.В. Из истории конституционной (уставной) юстиции

¹ Никитина Т. Какие поправки хотели бы внести в Конституцию России жители Бурятии / МК 02.03.2020. 07:32 // Мониторинг СМИ 29.02—02.03.2020. ПЦ КС РФ. С. 10—11; Гоголев П.В., Председатель Госсовета (Ил Тумэн). Выступление на XIV внеочередной сессии Ил Тумэна при обсуждении вопроса об одобрении поправок к Конституции РФ (в изложении пресс-службы Ил Тумэна) 12 марта 2020 г. // Неординарная сессия Ил Тумэна... SakhaLife. С. 5—7 <https://sakhallife.ru/ru/neordinarnaya-sessiya-il-tumena-ot-kotoroj-zhdali-odobryams/?ut...> 12.03.2020.

субъектов Российской Федерации / И.В. Климаева // Вестник Уставного Суда Калининградской области. — 2018. — С. 276—281.

Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации: Сравнительное исследование законодательства и судебной практики. Нормативные акты / Отв. ред. М.А. Митюков. — М., 1999. — 480 с.

Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). — М., 1999. — 768 с.

Малютин Н.С. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: нужен ли этот институт / Н.С. Малютин // Конституционное и муниципальное право. — М., 2019. — № 4. — С. 62—69.

Мироновский О.Б. Конституционная юстиция субъектов Российской Федерации / О.Б. Мироновский. — Якутск, 2003. — 160 с.

Митюков М.А. Взаимодействие Конституционного Суда Российской Федерации и региональных конституционных (уставных) судов: к истории вопроса / М.А. Митюков // Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы: Межд. науч.-практ. конф. (Новосибирск, 26—27 февраля 2007). — Новосибирск, 2007. — С. 105—116.

Митюков М.А. К истории региональной конституционной юстиции в России / М.А. Митюков // Конституционная юстиция в Российской Федерации: сб. ст. — Екатеринбург, 2003. — С. 8—29.

Митюков М.А. Некоторые штрихи к истории региональной конституционной юстиции / М.А. Митюков // Конституционные основы экономических и социальных отношений. Конституционная юстиция: Материалы IV Всерос. конф. по конституционному праву. 31 марта — 1 апреля 2006 г. / Под ред. А.А. Ливеровского. — СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2006. — Ч. 2. — С. 75—81.

Митюков М.А. Текущая библиография по конституционному правосудию в субъектах Российской Федерации / М.А. Митюков // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства: сб. науч. тр. Вып. VIII—XIV. — Казань, 2012—2019.

Несмеянова С.Э. Проблемы становления и развития органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации / С.Э. Несмеянова. — Екатеринбург; Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2003. — 201 с.

Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990—2000 гг.) / Ж.И. Овсепян. — М., 2000. — 672 с.

Петренко Д.С. Конституционные (уставные) суды в Российской Федерации: Учеб. пособие. В 2-х ч. / Д.С. Петренко. — М., 2005. — Ч. 1. — 160 с.; Ч. 2. — 108 с.

Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской

Федерации (1992—2008 гг.): В 7 т. / Под общ. ред. М.В. Кротова. — СПб., 2010.

Сборник нормативных правовых актов о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации. В 3-х т. / Под общ. ред. В.Н. Демидова. — Казань, 2012. Т. 1. — 559 с.; Т. 2. — 554 с.; Т. 3. — 535 с.

Становление и развитие конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации / Под общ. ред. И.А. Минникеса. — Иркутск, 2018. — 336 с.

Сунгуров А.Ю. Уставные суды в субъектах Российской Федерации: сравнительный политико-правовой анализ / А.Ю. Сунгуров, А.Е. Захарова // Сравнительное конституционное обозрение. — М., 2019. № 2. — С. 127—136.

Школа С.Н. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации: теоретический и историко-правовой анализ / С.Н. Школа, П.М. Курдюк. — Краснодар, 2008. — 174 с.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ЗАЩИТЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ТАЙНЫ АДВОКАТОВ И ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ И НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Богдановская Вероника Александровна, *доцент Казанского филиала
Российского государственного университета правосу-
дия, кандидат юридических наук;*

Абдрашитов Элик Евгеньевич, *консультант Межрегионального пра-
вового центра «Защита», доктор исторических наук*

В данной статье авторами рассмотрены актуальные вопросы правоприменительной практики и правового режима профессиональной тайны и его роли в обеспечении конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи.

Ключевые слова: конституционные принципы, права человека, адвокат, представитель, конфиденциальная информация.

В Российской Федерации, согласно действующего законодательства, юридическую практику может вести любое лицо с незначительными ограничениями лишь в области судебного представительства. Так, согласно действующего Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, представительство в суде могут осуществлять лица, имеющие высшее юридическое образование. В Конституционный Суд Российской Федерации (далее — РФ) могут обращаться лица, обладающие научной степенью в области юриспруденции. В ряде отраслей право представительства в суде не ограничено образовательным цензом. Это же касается области предоставления консультационных услуг, написания разного жалоб и заявлений, составления договоров и иного вида документов — данный вид деятельности вообще никакими государственными запретами не ограничен.

Между тем, члены юридической корпорации имеют разный правовой статус в области уголовного права. Представлять интересы обвиняемого на следствии и в суде имеют право только адвокаты. Это, однако, не исключает иных участников процесса, не имеющих адвокатского статуса — например, помощника адвоката, стажер. В отдельных случа-

ях защищать подозреваемого/обвиняемого может иной представитель, не адвокат. В соответствии со статьей 49 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее — УПК РФ) «По определению или постановлению суда в качестве защитника могут быть допущены наряду с адвокатом один из близких родственников обвиняемого или иное лицо, о допуске которого ходатайствует обвиняемый. При производстве у мирового судьи указанное лицо допускается и вместо адвоката». При этом указанные лица имеют равный доступ к юридически значимой документации. Здесь стоит упомянуть о гарантиях адвокатской тайны, которая не относится к иным защитникам в уголовном процессе.

Элемент тайны содержится в конституционных нормах по правам личности. Право на юридическую помощь — обеспечивать возможность сохранить в тайне сведения, которые доверитель предпочитает сообщить лишь адвокату (ст. 48 Конституции РФ).

Лица, работающие в одном правовом поле, имеют различный правовой статус и разный режим защиты сведений переданных им. Это уже само по себе противоречит принципу конституционного равенства. Подобный феномен можно встретить в условиях адвокатской монополии, когда доступ к юридической профессии ограничен, и доступ к конфиденциальным сведениям имеют только специально аккредитованные лица — адвокаты. Иные лица могут привлекаться только во вспомогательном ключе. Так как перечень аккредитованных специалистов ограничен, можно установить абсолютный запрет на вторжение в сферу адвокатской тайны. В Российской Федерации мы имеем иную ситуацию.

Доступ к юридической профессии открыт, в том числе и в области юридического представительства, институт же адвокатской тайны распространяется только на адвокатов. Адвокатская тайна имеет 2 аспекта — невозможность допроса защитника об обстоятельствах осуществления защиты и невозможность посягательства на конфиденциальные документы или существенные ограничения в случаях их изъятия сотрудниками ОВД. Однако и в той и в другой области существуют проблемы. Свидетельский иммунитет адвоката есть одна из гарантий сохранения адвокатской тайны. Несмотря, казалось бы, на абсолютный запрет на допрос адвоката, правоприменителям удалось его обойти двумя путями.

Первый путь вытекает из практики Конституционного Суда РФ, закрепивший право на допрос адвоката в интересах его доверителя. Конституционный Суд РФ отметил, что статья 8 Закона об адвокатуре, которая посвящена адвокатской тайне, корреспондирует части 3 статьи 56 УПК РФ, в силу которой адвокаты не подлежат допросу в качестве свидетелей об обстоятельствах дела, ставших им известными от своих доверителей, за исключением отдельных случаев. «Однако такие

гарантии распространяются лишь на те отношения подозреваемых, обвиняемых со своими адвокатами, которые не выходят за рамки оказания собственно профессиональной юридической помощи в порядке, установленном законом, то есть не связаны с носящими уголовно противоправный характер нарушениями ни со стороны адвоката, ни со стороны его доверителя (в частности, за пределами того уголовного дела, по которому доверитель в качестве подозреваемого, обвиняемого получает юридическую помощь адвоката), ни со стороны третьего лица». Такой формулировкой пользуются и сотрудники правоохранительных органов. Ведь сотрудничество с органами следствия является смягчающим обстоятельством, поэтому любые показания работают в пользу обвиняемого. Определением Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 108-О по жалобе гражданина Цицкишвили Гиви Важевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 3 статьи 56 УПК РФ установлено, что адвокат вправе дать показания об обстоятельствах, которые стали ему известны или доверены в связи с его профессиональной деятельностью, в случаях, когда сам адвокат и его подзащитный заинтересованы в оглашении тех или иных сведений.

Если же защитник отказался от дачи показаний со ссылкой на Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ», то его можно отвести от защиты со ссылкой на конфликт процессуальных статусов «свидетель/защитник». Это привело к размытию абсолютного запрета и перехода в относительную плоскость. Второй путь — временное ограничение статуса. Например, допросить адвоката до принятия ордера в дело.

Изъятие документов и записей адвоката, электронных носителей информации, защищенных институтом адвокатской тайны, предполагает множество вариантов:

- Изъятие документов клиента адвоката;
- Изъятие документов и других предметов клиента адвоката с учетом их совместной деятельности;
- Изъятие документов и других предметов, принадлежащих адвокату, в связи с предъявлением ему обвинения;
- Изъятие документов и других предметов, принадлежащих адвокату и его клиенту в связи с мероприятиями в отношении третьих лиц, к примеру — собственников помещений;
- Изъятие документов и других предметов при проведении мероприятий при задержании.

Как видно, схем множество, но объединяет их одно — нарушение тайны отношений между адвокатом и его доверителем.

Запрет на вторжение в область адвокатской тайны не носит абсолютный характер. Постановлением Конституционного суда РФ от

17 декабря 2015 г. № 33-П признано соответствующим Конституции проведение следственных действий в отношении адвокатов, в частности изъятие их переписки с клиентами. В интересах государства и общества режим адвокатской тайны может быть ограничен, но только в необходимых случаях, в интересах борьбы с преступностью. Согласно позиции Конституционного Суда РФ, в исключительных случаях — при обоснованных подозрениях на злоупотребления со стороны адвоката или доверителя — допускается вмешательство органов власти. В частности, это необходимо «при необходимости защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц». В связи с этим не все сведения, которым адвокат и его доверитель хотели бы придать конфиденциальный характер, являются адвокатской тайной. В данных случаях должен быть осуществлен двухступенчатый контроль ограничения адвокатской тайны. Где на первом этапе судья санкционирует ограничение адвокатской тайны путем вынесения соответствующего постановления с указанием границ вторжения правоохранителей. Причем первоначально судья выясняет объективность и достоверность информации, указывающей на необходимость ограничения адвокатской тайны. Потом судья выясняет, возможно ли достижение цели проведения иных действий. Например, если необходимо изъять соглашение адвоката и доверителя, возможно ли изъять его именно у доверителя? Если необходимо проверить бухгалтерию адвоката, можно ли это сделать путем направления соответствующих запросов в банк либо иные организации. Далее, инициатор ходатайства об ограничении адвокатской тайны должен указать точный перечень документов и предметов, подлежащих изъятию. Так выглядит процесс получения судебной санкции в теории. На втором этапе, а именно — во время проведения самого мероприятия — предполагается наличие независимого наблюдателя, который способен установить, какие документы были охвачены адвокатской тайной. При этом лицо, в отношении которого проводится рассматриваемое мероприятие, имеет право обжаловать законность его проведения и результатов.

Российское уголовно-процессуальное законодательство достаточно подробно регламентирует механизм изъятия у адвоката электронных носителей информации и документов, содержащих адвокатскую тайну. Предусматривается несколько сдерживающих факторов, указанных в статье 450.1 УПК РФ. Во-первых, это возбужденное в отношении адвоката уголовное дело. Во-вторых, это судебная санкция. В-третьих, участие представителя Адвокатской палаты.

Однако, законодательное закрепление гарантий конфиденциальности сведений нивелируется непредсказуемой правоприменительной практикой, где интерес правоохранительных органов ставится во главу угла.

Ярким примером является решение ЕСПЧ по делу «Круглов и другие против России», в котором продемонстрирован весь набор нарушений конфиденциальности. Так, первоначальный судебный контроль является формальной процедурой, в которой важен сам факт обращения правоохранителя в суд, а не тщательность и объективность рассмотрения ходатайства. В этой связи, судебное рассмотрение само по себе не является достаточной гарантией объективности и законности судебной санкции. Суд ограничивается формальной поверкой — срок подачи ходатайства, компетенция подающего ходатайство лица, основания подозрения в совершении преступления, тяжесть инкриминируемого деяния. Перечень документов или предметов, подлежащих изъятию не конкретизируется, а напротив описывается общими формулировками. Тем самым, наделяя должностных лиц правоохранительных органов максимально широкими дискреционными полномочиями. Другие источники получения необходимых сведений, как правило, судами не уточняются. Кроме того, у судов отсутствуют четкие критерии, когда — может быть, а когда недопустимо нарушение конфиденциальности юридически привилегированных документов. Существующая ныне презумпция такова, что конфиденциальность отношений между адвокатом и его доверителем может быть нарушена в любом случае, пока ведется уголовное преследование — будь то уголовное преследование самого адвоката, либо его клиента. Отсутствие представителей Адвокатской палаты при изъятии документации и иных носителей конфиденциальной информации у адвоката не вызывает нареканий со стороны суда при условии присутствия понятых. Подобные нарушения оправдываются якобы благой целью — изобличение возможных участников преступления, оставляя без внимания нарушение фундаментальных прав человека. Таким образом, процедура санкционирования и изъятия предметов и документов, составляющих адвокатскую тайну, несет номинальный характер, не обеспечивая должным образом защиту гарантированного Конституцией и федеральным законодательством права.

Между тем право на тот или иной вид тайны является компонентом права на неприкосновенность частной жизни. Так, например, обеспечению права на конфиденциальное общение с другими людьми служит тайна связи, права на получение квалифицированной юридической помощи — тайна судебного представительства, защите ряда гражданских правоотношений — нотариальная тайна и т.д. Таким образом, право на адвокатскую тайну можно рассматривать в целом как необходимый компонент конституционного права на неприкосновенность частной жизни.

Следует отметить, что в тени остается нарушение тайны общения доверителя с представителем — не адвокатом. Во-первых, такой пред-

ставитель может быть допрошен в любой момент в качестве свидетеля по факту своего общения с доверителем. При этом юрист не может отказать от дачи показаний. Между тем более 50% рынка юридических услуг занято юристами — не адвокатами, это консалтинговые фирмы, юридические агентства и бюро. Таким образом, рынок юридических услуг практически не защищен в рассматриваемой области. Во-вторых, не имеется никаких ограничений в вопросе изъятия документов и иных предметов с конфиденциальными сведениями у этой категории юристов. Федеральное законодательство не ставит жестких ограничений в вопросе сбора доказательств стороной защиты, в том числе и «не адвокатами». В этой связи следует констатировать полную незащищенность конфиденциальных сведений, которые переданы доверителем своему представителю.

В этой связи, полагаем, необходимо принятие ряда кардинальных мер.

Условия реализации адвокатской тайны можно рассматривать через основные черты конституционного права каждого на квалифицированную юридическую помощь. При таком подходе обязанность адвоката хранить адвокатскую тайну и наличие соответствующих этой обязанности иммунитетов и правомочий являются базовыми, объективными условиями квалифицированной юридической защиты, нуждающимся в предельно четкой регламентации и унифицированной правоприменительной практике.

Также необходимо предусмотреть режим защищенности сведений конфиденциального характера для представителей — не адвокатов. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 23 января 2007 г. № 1-П указал, что «общественные отношения по поводу оказания юридической помощи находятся во взаимосвязи с реализацией соответствующими субъектами конституционной обязанности государства по обеспечению надлежащих гарантий доступа каждого к правовым услугам и возможности привлечения каждым лицом, заинтересованным в совершении юридически значимых действий, квалифицированных специалистов в области права,— именно поэтому они воплощают в себе публичный интерес, а оказание юридических услуг имеет публично-правовое значение». К данному кругу лиц, на наш взгляд, следует отнести и представителей, не являющихся адвокатами. Так как, обращаясь за юридической помощью, гражданин не должен впадать в правовые противоречия, коллизии и проблемы института адвокатской тайны. Также требуется нормативное закрепление положения о том, что представитель не может быть вызван и допрошен в качестве свидетеля об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с обращением к нему за юридической помощью или в связи с ее оказанием. Количество юридических фирм, не

имеющих статуса адвокатских образований, в настоящий момент требует срочного нормативного регулирования услуг в этой области. Правовое положение адвокатских образований и консалтинговых компаний в области представительства в гражданском и арбитражном процессе идентично, однако объем и качество правовых гарантий защиты интересов клиентов различны, что является абсолютно безосновательно. В связи с этим предлагаем законодателю нормативно урегулировать вопрос тайны сведений, ставших известными представителю в гражданском и арбитражном процессе, приравняв ее к адвокатской тайне. И не малую роль в этом сложном процессе может сыграть Конституционный Суд РФ как элемент механизма правовой и государственной защиты прав человека.

Литература

Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

Дело «Круглов и другие против России» (Дело № 11264/04 и 15 других) // Электронный ресурс. URL: <http://european-court-help.ru/delo-11264-04-i-15-drugix-kruglov-i-drugie-protiv-rossii/>. Дата обращения 30.03.2020.

Определение Конституционного Суда РФ от 06.06.2019 № 1507-О «Об отказе в принятии дополнительной жалобы граждан Зубкова Владимира Владимировича и Крупочкина Олега Владимировича на нарушение их конституционных прав положениями статей 38, 88, 113, 125 и части первой статьи 152 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также части второй статьи 7 Федерального закона “О Следственном комитете Российской Федерации”» // Электронный ресурс. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-06062019-n-1507-o/>. Дата обращения 30.03.2020.

Определение Конституционного Суда РФ от 11.04.2019 № 863-О «По жалобе граждан Зубкова Владимира Владимировича и Крупочкина Олега Владимировича на нарушение их конституционных прав положениями статей 38, 88, 113, 125 и части первой статьи 152 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также части 2 статьи 7 Федерального закона “О Следственном комитете Российской Федерации”» // Электронный ресурс. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-11042019-n-863-o/>. Дата обращения 30.03.2020.

Определением Конституционного Суда РФ от 06.03.2003 № 108-О по жалобе гражданина Цицкишвили Гиви Важевича на нарушение его конституционных прав п. 2 ч. 3 ст. 56 Уголовно-процессуально-

го кодекса РФ // Электронный ресурс. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-06032003-n-108-o/>. Дата обращения 30.03.2020.

Постановление Конституционного суда РФ от 17.12.2015 № 33-П по делу о проверке конституционности пункта 7 части второй статьи 29, части четвертой статьи 165 и части первой статьи 182 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан А.В. Баляна, М.С. Дзюбы и других // Электронный ресурс. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision217383.pdf>. Дата обращения 30.03.2020.

СОБЛЮДЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ УЧАСТНИКОВ ПЕНСИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В РАМКАХ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

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

В данной статье проведен анализ изменений с 01.10.2019 г. объема процессуальных обязанностей участников пенсионных правоотношений, в случае их обращения в суд за защитой установленных законодательством прав.

Ключевые слова: процессуальная реформа, проблематика пенсионных споров, участники пенсионных правоотношений, защита пенсионных прав, изменения процедуры судопроизводства.

1 октября 2019 года вступил в силу Федеральный закон от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — закон № 451-ФЗ), которым внесены изменения в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, Уголовный процессуальный кодекс Российской Федерации, а также в ряд иных законодательных актов. Масштабность этих изменений послужила поводом для их обозначения в юридической среде в качестве «процессуальной реформы».

В частности, изменения затрагивают полномочия апелляционных инстанций судов общей юрисдикции, процедур обжалования и рассмотрения дел в создаваемых кассационных и апелляционных судах общей юрисдикции, процедуры рассмотрения дел в Верховном Суде Российской Федерации в качестве кассационной и надзорной инстанции.

Изменения направлены на сближение подсистем судов общей юрисдикции и арбитражных судов посредством унификации и оптимизации процедур и правил, применяемых при разрешении споров и иных юридических дел.

Наряду с изменением структуры судебной системы путем введения самостоятельных апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции, изменения также коснулись вопросов определения подсуд-

ности, полномочий представителей, порядка оформления иска, сроков рассмотрения дел, порядка подачи отдельных жалоб и заявления о взыскании судебных расходов.

В статье анализируются процессуальные изменения, которые затрагивают права участников пенсионных правоотношений в случае их обращения в суд за реализацией или защитой установленных законодательством прав.

В силу положений Федерального закона от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (далее — закон № 167-ФЗ) участниками пенсионных правоотношений являются страховщик (Пенсионный фонд Российской Федерации и его территориальные органы), страхователи (организации, индивидуальные предприниматели и физические лица, производящие выплаты) и застрахованные лица (физические лица, на которых распространяется обязательное пенсионное страхование).

Обязательное пенсионное страхование относится к виду государственного социального страхования, который отличается от негосударственного отсутствием договора между сторонами. Права и обязанности участников правоотношений, а также условия обязательного пенсионного страхования, четко регламентированы законом об обязательном пенсионном страховании.

Установленная законом обязанность страховщика назначать и своевременно выплачивать страховые пенсии на основе данных индивидуального (персонифицированного) учета, одновременно коррелирует с обязанностью страхователя вести учет начисленных и уплаченных страховых взносов, обеспечивать своевременность и полноту представления индивидуальных сведений в отношении каждого работника, а также с обязанностью страховщика осуществлять контроль за правильностью и достоверностью представления страхователем вышеуказанных сведений.

В этой связи природа пенсионных споров определяется полнотой реализации прав и обязанностей сторон пенсионных правоотношений. Соответственно, категории споров с пенсионными предметами споров связаны, с одной стороны, с реализацией застрахованным лицом права на назначение (перерасчет) пенсии (иных выплат) и, с другой стороны, со своевременным и достоверным исполнением страхователями обязанностей по представлению отчетности о стаже и заработке застрахованных лиц, что в конечном итоге также определяет объем реализации прав граждан на пенсионное обеспечение.

Таким образом, органы ПФР в целях разрешения пенсионных вопросов могут быть участниками судебных споров в гражданском и в арбитражном процессе, как в качестве истца, так и в качестве ответчика.

При анализе изменений, внесенных с 1 октября 2019 года в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, прежде всего, следует обозначить категорию споров с участием органов Пенсионного фонда Российской Федерации (далее — органы ПФР), рассматриваемых в гражданском процессе.

Основную категорию дел образуют споры по искам застрахованных лиц о признании незаконными решений органов ПФР об отказе в реализации права на досрочное назначение, выплату пенсии, осуществление перерасчета ее размера. В данных спорах органы ПФР выступают в гражданском процессе ответчиками. В качестве истцов органы ПФР взыскивают переплату сумм пенсионных выплат, возникшую по вине застрахованных лиц или их работодателей.

В этой связи, изменения, внесенные в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации в виде определения судами подсудности, полномочий представителей, порядка оформления иска, сроков рассмотрения дел, порядка подачи отдельных жалоб и заявления о взыскании судебных расходов, потребуют от органов ПФР дополнительного контроля сроков и правильности оформления документов.

Более пристального внимания в данном аспекте заслуживают новые правила Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации о самостоятельных апелляционных и кассационных судах общей юрисдикции. В такие суды можно будет подавать жалобы на акты областных и равных им судов, которые они приняли в первой инстанции.

Безусловно, выделение в отдельный суд кассационной инстанции обеспечивает объективность рассмотрения споров в коллегиальном судебном составе.

В то же время экстерриториальность кассационного суда повлечет для участников пенсионных споров проблемы территориально-транспортного и финансового характера, а также организационно-технические вопросы в случае использования видеосвязи и удаленного участия сторон в споре.

Несмотря на то, что кассационная инстанция не занимается рассмотрением фактических обстоятельств дела и сосредоточена на проверке правильности применения судами правовых норм, специфичность споров, связанных с проверкой законности решений органов ПФР о назначении (отказе в назначении) пенсионных выплат не допускает формального подхода.

Узкая специфика пенсионных споров, сложность законодательства и его частое реформирование требует очного рассмотрения спора при участии всех сторон процесса.

Более того, законодатель, в целях защиты конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, в Федеральном законе от 28 декаб-

ря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» определил, что периоды работы, имевшие место до дня вступления в силу действующего закона, засчитываются в стаж на соответствующих видах работ, дающий право на досрочное назначение пенсии с учетом положений законодательства, действовавшего в период выполнения данной работы.

Так, одними из ранних нормативных актов, которыми пенсионный фонд обязан руководствоваться при определении права граждан на пенсию, являются Постановление Совета Министров СССР от 22 августа 1956 г. № 1173 «Об утверждении списков производств, цехов, профессий и должностей, работа в которых дает право на государственную пенсию на льготных условиях и в льготных размерах» и Постановление Совета Министров СССР от 17 декабря 1959 г. № 1397 «О пенсиях за выслугу лет работникам просвещения, здравоохранения и сельского хозяйства».

Другими словами, законодатель не допускает ухудшения пенсионного обеспечения, на которое застрахованные лица рассчитывали до введения в действие нового порядка исчисления пенсий. Такое законодательное закрепление предоставляет возможность при подсчете стажа наиболее максимально учесть периоды трудовой деятельности, а также создает правовую определенность и связанную с ней предсказуемость законодательной политики в сфере пенсионного обеспечения.

При этом, соблюдение установленного законом права застрахованного лица на применение более выгодного для него варианта назначения пенсии, требует особого внимания и квалификации со стороны специалистов органов ПФР при назначении пенсии, а также пояснений и документального пояснения сути спора при рассмотрении дела в суде.

Еще более специфичными и сложными в применении являются вступившие с 1 января 2019 года нормы Федерального закона от 03.10.2018 № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий», определяющие особый порядок поэтапного повышения пенсионного возраста и категории лиц, к которым такое повышение может быть применено.

В этой связи, экстерриториальное рассмотрение пенсионных споров в кассационном суде общей юрисдикции определенным образом ограничивает права участников пенсионных правоотношений.

Представляется, что вслед за территориальным выделением апелляционного и кассационного суда общей юрисдикции, законодателем рассматривается вопрос об образовании постоянных судебных присутствий с учетом специфики отдельных споров и процессуальной активности сторон конкретного российского региона.

Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» закрепляет возмож-

ность образования в составе апелляционного или кассационного суда общей юрисдикции постоянного судебного присутствия, расположенного вне места постоянного пребывания суда в целях приближения правосудия к месту нахождения или месту жительства лиц, участвующих в деле, находящихся или проживающих в отдаленных местностях. В соответствии с положениями статей 23.1 и 23.9 конституционного закона постоянное судебное присутствие апелляционного или кассационного суда общей юрисдикции является обособленным подразделением суда и осуществляет его полномочия.

Приведенные нормы внесены в конституционный закон одновременно с введением самостоятельных апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции. Целесообразность образования постоянных судебных присутствий и их работоспособность может быть проверена в процессе работы новых судов.

Отметим, что аналогичные нормы об удаленном рассмотрении дел в арбитражном процессе определены Федеральным конституционным законом от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации».

Говоря о категории споров с участием органов ПФР, рассматриваемых в арбитражных судах между органами ПФР и страхователями, следует отметить, что такие споры носят больше процессуальный характер. Нарушение страхователем обязанностей, установленных Федеральным законом от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования», влечет установленную тем же законом ответственность. При неисполнении в добровольном порядке требований об уплате финансовых санкций, орган ПФР взыскивает их в судебном порядке, выступая в качестве истца (заявителя).

В качестве ответчика в арбитражном процессе орган ПФР выступает в случае обжалования страхователем в порядке главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации решений органов ПФР о привлечении к ответственности (и иных ненормативных актов, вынесенных органом ПФР).

В этой связи, внесение изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в виде определения судами подсудности, полномочий представителей, порядка оформления иска, сроков рассмотрения дел, порядка подачи отдельных жалоб и заявлений, требуют от сторон, участников пенсионных правоотношений, дополнительного контроля сроков и правильности оформления документов, при этом не изменяют степень правоспособности сторон.

В связи с тем, что основную категорию дел в арбитражном процессе составляют споры о взыскании органами ПФР финансовых санкций со

страхователей за нарушение Федерального закона «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования», особое внимание заслуживает введенная в кодекс процессуальная норма о заявительном порядке выдачи исполнительных листов.

Такое правило теперь установлено в Арбитражном процессуальном и Гражданском процессуальном кодексах Российской Федерации по аналогии с уже действующим положением Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации. Новый порядок требует от сторон контроля за полнотой и сроками взыскания присужденных сумм. Актуальность и важность вопроса определяется положениями действующего законодательства о целевом назначении средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Ходатайство (в арбитражном процессе) или заявление (в гражданском процессе) не потребуются только в том случае, если исполнительный лист нужен для взыскания денежных средств в доход бюджета.

Обращаясь к проблематике правоприменения органами ПФР положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации следует отметить, что спорным остается применение судами положения статьи 110 кодекса о порядке распределения судебных расходов между лицами, участвующими в деле, в случае снижения в суде размера финансовой санкции, примененной органом ПФР к страхователю при нарушении последним законодательства.

В соответствии с частью 1 статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации судебные расходы, понесенные лицами, участвующими в деле, в пользу которых принят судебный акт, взыскиваются арбитражным судом со стороны. Снижая размер финансовой санкции, суд приходит к мнению, что заявитель привлечен к ответственности правомерно. Процессуальных нарушений, влекущих безусловную отмену оспариваемого заявителем решения, органом ПФР не допущено. При этом, суд применяет смягчающие обстоятельства, право на применение которых не предоставлено законом органам ПФР, и снижает размер финансовых санкций. При этом, понесенные заявителем расходы суд взыскивает с органа ПФР, как с проигравшей стороны.

Объективно, проигравшей стороны в процессе нет, так как нарушений действующего законодательства при принятии органом ПФР оспариваемого решения судом не установлено. Применение судом исключительного права на снижение штрафных санкций не может расцениваться как принятие судебного акта в пользу заявителя. Однако, норма Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации об отнесении понесенных заявителем расходов на проигравшую процесс сторону не позволяет суду разрешить спор иным образом и порождает

необоснованное обязательство органа ПФР возмещать заявителю понесенные расходы (например, по уплате госпошлины). Кроме того, рассматриваемая норма необоснованно предоставляет стороне двойную преференцию в виде снижения размера установленной законом финансовой санкции за допущенное нарушение закона и отнесения судебных расходов на сторону процесса.

В целях соблюдения положения о процессуальном равноправии сторон в процессе, установленного статьей 44 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, а также принимая во внимание целевое назначение средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, представляется целесообразность законодательного урегулирования порядка применения спорной процессуальной нормы.

В рамках данной статьи не представляется возможным провести полный анализ изменений, внесенных в гражданский и арбитражный процессы, и, тем более, сделать выводы о их целесообразности для участников пенсионных правоотношений. Подобная аналитика была бы преждевременной и сугубо нормативной.

Представляется, что практичность внесенных норм может быть проверена многократным их применением и формированием судебной позиции.

Тем не менее, процессуальная реформа вступила в действие. Новые положения требуют особого внимания и постоянного изучения процессуальных особенностей в целях реализации принципа состязательности сторон в судебном процессе и соблюдения конституционных прав участников пенсионных правоотношений.

К ВОПРОСУ О СИСТЕМАТИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ

Гадельшина Лиана Ильгизовна, *доцент Казанского филиала Российской государственного университета правосудия, кандидат юридических наук;*

Гарифуллина Алсу Ринатовна, *доцент Казанского филиала Российской государственного университета правосудия, кандидат юридических наук*

В статье исследуется вопрос о возможности систематизации итоговых решений Конституционного Суда Российской Федерации, делается вывод о необходимости их систематизации, определяются задачи, стоящие перед такой систематизацией.

Ключевые слова: систематизация, решения конституционного суда, конституционный суд, итоговые решения.

Уже третье десятилетие органы конституционной юстиции активно выполняют, выражаясь словами известного конституционалиста Л.В. Лазарева, «правокорректирующую» функцию относительно нормотворчества органов публичной власти, направленную на правовую защиту Конституции, обеспечение ее непосредственного действия и эффективной реализации [Лазарев 2003: 43]. Решения Конституционного Суда Российской Федерации являются важнейшим средством реализации конституционных принципов в законодательной и правоприменительной практике. Сформулированные им позиции не только обеспечивают защиту основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, но и в значительной мере предопределяют вектор развития российской правовой системы в новых условиях. Как отмечает В.Д. Зорькин, Конституционный Суд Российской Федерации на базе своих правовых позиций формирует свои доктринальные подходы к решению теоретических проблем, с которыми сталкивается в процессе своей правоприменительной деятельности, оказывая тем самым определенное влияние на развитие правовой теории [Зорькин 2019: 102]. Примером может служить применение конституционными судами межотраслевых принципов права, в результате которого устанавливаются конституционно значимые критерии в их содержании [Хабибуллина 2017: 219].

Вместе с тем массив актов конституционных судов огромен, и это создает трудности в их выявлении, изучении, исполнении, и весьма актуальным является вопрос о систематизации решений конституционных судов.

Под систематизацией принято понимать деятельность компетентных государственных органов по упорядочению законодательства, по приведению нормативных правовых актов в целостную согласованную систему [Гадельшина 2016: 54].

Буквальное толкование данного определения позволяет утверждать, что систематизации подлежат исключительно нормативные правовые акты. Многие ученые проявляют интерес к вопросу систематизации нормативных правовых актов, вместе с тем четких подходов к систематизации итоговых решений органов судебного конституционного контроля наукой не выработано. Думается, это связано с различными научными взглядами на юридическую природу решений конституционных судов и, прежде всего, решений Конституционного Суда Российской Федерации, а отсюда и на саму возможность их систематизации.

Так, различны подходы к терминологии, используемой применительно к систематизации актов судебных органов. В юриспруденции понятие «систематизация» ассоциируется с устоявшимся словосочетанием «систематизация законодательства», поэтому в науке применительно к таким объектам систематизации как судебная практика, предлагается применять термин «упорядочение», «учет» [Апт 2014: 5].

Также отсутствует единство во мнении о том, могут ли решения конституционных судов выступать в качестве объектов систематизации?

Так, по многим признакам итоговые решения Конституционного Суда Российской Федерации схожи с нормативными правовыми актами: распространяются на всех субъектов права, носят всеобщий и обязательный характер, действуют непосредственно (ст.ст. 6 и 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — ФКЗ о Конституционном Суде РФ) [Собрание 1994: 1447]. Кроме того, в науке выделяются такие свойства решений конституционных судов, как исполнимость, неопровержимость, преюдициальность и исключительность [Нуриев 2012: 138—146], нормативный характер [Митюков 2001: 5, Александрова 2014: 167—172, Кайнов 2014: 49], юридическая сила наравне с Конституцией Российской Федерации [Витрук 2012: 101—110], юридическая сила наравне с законом [Эбзеев 1998: 5—12]. Вышеизложенные свойства решений Конституционного Суда Российской Федерации указывают на то, что они являются источниками права [Ордина 2012: 204, Александрова 2014: 170].

Уместно здесь привести мнение известного теоретика права Л.В. Лазарева, который отметил, что итоговое решение как правовой вывод, со-

держась в резолютивной части, выступает в качестве нормативного предписания (нормы), которым нормативный акт или его отдельные положения признаются неконституционными, что влечет за собой их дисквалификацию, устранение из правовой системы; или подтверждается конституционность законоположения, что снимает неопределенность в этом вопросе и упрощает правовое качество акта либо законоположение признается конституционным, но только в его конституционно-правовом смысле, выявленном в решении Конституционного Суда Российской Федерации [Лазарев 2003: 43].

Таким образом, итоговые решения конституционных судов должны выступать объектами систематизации, поскольку им присущи признаки правового регулятора общественных отношений, они имеют существенное значение в восполнении дефектов законодателя. В итоговых решениях конституционных судов закрепляются их позиции, которые обладают аналогичными признаками итоговых решений и имеют значение конституционно-правового прецедента, поскольку неоднократно применяются при разрешении аналогичных дел.

Следующий вопрос, который необходимо решить — все ли акты конституционных судов подлежат систематизации? На наш взгляд, систематизация целесообразна в отношении решений, снимающих правовую неопределенность в спорном правовом вопросе. К таким решениям относятся, прежде всего, итоговые решения (постановления и заключения), а также некоторые определения Конституционного Суда Российской Федерации.

Заключение как вид итогового решения предусмотрен, например, по делам о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Итоговое решение в виде заключения было принято Конституционным Судом Российской Федерации 21.09.1993 г. — Заключение Конституционного Суда Российской Федерации № 3-2 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21.09.1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года» [Вестник 1994: 6].

Кроме того, итоговое решение в форме заключения было принято Конституционным Судом РФ 16.03.2020 г. — Заключение № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской

Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» [Российская 2020: 56].

В связи с тем, что такой вид итогового решения как заключение предусмотрен в единичных случаях встречающейся категории дел, практический интерес более всего представляют постановления.

Постановлениями может устанавливаться неконституционность нормативного правового акта или его отдельного положения, наличие пробела в правовом регулировании, конституционное истолкование правовой нормы, могут закрепляться правовые позиции, подлежащие исполнению и учету всеми законодательными, исполнительными и судебными органами власти и другими субъектами права. Так, к примеру, из 40 постановлений, принятых в 2017 г., 16 постановлений предполагают дополнения законодательного регулирования, подлежащие исполнению в порядке ст. 80 ФКЗ о Конституционном Суде РФ, 8 постановлений содержат предложения рекомендательного характера в адрес нормотворческого органа, 30 постановлений предписывают пересмотр дела заявителя [Информационно-аналитический 2017].

Из массива определений, принимаемых конституционными судами, следует выделить, во-первых, определения о разъяснении решений Конституционного Суда Российской Федерации. Например, Определение Конституционного Суда Российской Федерации, вынесенное в соответствии со ст. 83 ФКЗ о Конституционном Суде РФ, от 08.02.2001 г. № 15-О, касающееся разъяснения Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 16.06.1998 г. по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации и от 11.04.2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», которым указано на право и обязанность судов общей юрисдикции подтверждать недействительность положений конституций, уставов, законов субъектов Российской Федерации, если они содержат такие же нормы, какие ранее были признаны Конституционным Судом Российской Федерации противоречащими Конституции Российской Федерации, а также обязанность судов общей юрисдикции применять федеральный закон в случаях, когда разрешенные им вопросы, относящиеся к ведению Российской Федерации или совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, урегулированы конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации в противоречие с федеральными предписаниями.

Во-вторых, объектом систематизации должны выступать определения об отказе в принятии обращения к рассмотрению с предписанием о пересмотре дела заявителя, как обязательные для судебных органов, принявших судебные решения без учета сформулированных Консти-

туционным Судом Российской Федерации правовых позиций, изложенных в ранее принятых им постановлениях, сохраняющих юридическую силу. Например, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 09.11.2017 г. № 2510-О «По жалобе Дояр Елены Владимировны на нарушение ее конституционных прав абзацем третьей части 1 статьи 2-1 Закона Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым». В последние годы число таких определений сократилось: если в 2013 г. их было принято 10, то 2017 г. — всего 2 [Информационно-аналитический 2017].

Представляется, что систематизация итоговых решений Конституционного Суда Российской Федерации должна быть направлена на решение следующих задач:

- установление, повышение качества, взаимосвязи правовых норм и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, укрепление единства и согласованности правовых норм,

- учет итоговых решений и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в правотворческой, правоприменительной и надзорной деятельности, при осуществлении правосудия,

- единообразие судебной практики при осуществлении конституционного правосудия, включая региональный уровень,

- повышение уровня правового регулирования общественных отношений,

- формирование единого информационного правового пространства, необходимого для обеспечения согласованности, непротиворечивости, законченности правовых актов, развития правового государства.

Исходя из перечисленных выше задач, систематизацию актов органов конституционной юстиции важно проводить в разнообразных формах на всех уровнях судебной власти.

Применительно к систематизации решений и позиций конституционных судов применимы основные формы систематизации правовых актов, кроме кодификации: консолидация, инкорпорация и учет.

Вместе с тем следует отметить, что уровень официального учета судебных актов органов региональной конституционной юстиции, по нашему мнению, не соответствует запросам современного общества. Так, на многих официальных сайтах конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации соответствующие решения систематизированы только по годам.

Отсутствие систематизированных актов органов конституционной юстиции, на наш взгляд, ограничивает доступ граждан к конституционному правосудию в случае, когда они сталкиваются с нарушением своих конституционных прав и определяют судебную перспективу их защиты

в конституционном суде. Поэтому качественная систематизация актов судебного конституционного контроля важна не только на уровне Конституционного Суда Российской Федерации, но и на уровне конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Литература

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

Апт Л.Ф. Учет и упорядочение актов судебной практики / Л.Ф. Апт // Российское правосудие. — 2014. — № 10. — С. 5—14.

Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учебное пособие.— 4-е изд., перераб. и доп. / Н.В. Витрук; Российская академия правосудия. — М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2012. — С. 101—110.

Гадельшина Л.И. Формы систематизации постановлений Конституционного Суда Российской Федерации / Л.И. Гадельшина // Ученые записки Казанского филиала Российского государственного университета правосудия. — 2016. — Т.12. — С. 53—59.

Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика / В.Д. Зорькин. — М.: Норма, 2019. — 592 с.

Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2017 году // Электронный ресурс. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/ReportKS2017.aspx>. Дата обращения 20.10.2018.

Кайнов В.И. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учебное пособие / Кайнов В.И., Сафаров Р.А.— М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. — С. 49.

Конституционный судебный процесс: учебник.— 2-е изд., перераб. и доп. / З.К. Александрова, В.А. Кряжков, С.Э. Несмеянова; отв. ред. М.С. Саликов. — М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. — С. 167—172.

Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России / Л.В. Лазарев. — М.: ОАО «Издательский дом «Городец», Формула права, 2003. — С. 43.

Митюков М.А. Акты Конституционного Суда Российской Федерации и акты конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: общая характеристика и статистический анализ / М.А. Митюков // Журнал российского права. — 2001. — № 6. — С. 5.

Нуриев Г.Х. Европейская модель конституционного судопроизводства / Г.Х. Нуриев. — М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2012. — С. 138—146.

Ордина О.Н. Проблемы систематизации и предложения по совершенствованию источников административного права / О.Н. Ордина // Административное право и процесс. — 2014. — № 7. — С. 65—69.

Хабибуллина Г.Р. Межотраслевые принципы права и конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации / Г.Р. Хабибуллина. — М.: Статут, 2017. — 224 с. // Электронный ресурс. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1014840>. Дата обращения 30.03.2020.

Эбзеев Б.С. Толкование Конституции Конституционным судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы / Б.С. Эбзеев // Государство и право. 1998. — № 5. — С. 5—12.

Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 21.09.1993 г. № 3-2 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21.09.1993 г. “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации” и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года» // ВКС РФ. — 1994 — № 6.

Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // РГ. — 2020. — 17 марта. — № 56.

К ВОПРОСУ О СТАТУСЕ САМОЗАНЯТЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Галимов Айну́р Газину́рович, *первый заместитель министра юстиции Республики Татарстан, кандидат юридических наук*

В статье анализируется правовой налоговый эксперимент в виде введения специального режима налогообложения «Налог на профессиональный доход», предусмотренного для самозанятых граждан. Рассматриваются инструменты поддержки самозанятых, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и Республики Татарстан. Автором раскрывается понятие «стажа работы по юридической специальности».

Ключевые слова: самозанятые граждане, самозанятость, индивидуальный предприниматель, налоговый режим, налог на профессиональный доход, трудовой стаж.

Как известно, с 1 января 2019 года и вплоть до 31 декабря 2028 года включительно на территории Республики Татарстан на основании Федерального закона от 27 ноября 2018 года № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)»¹ (далее — Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ) проводится правовой налоговый эксперимент в виде введения специального режима налогообложения «Налог на профессиональный доход», предусмотренного для самозанятых граждан (физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей).

Вопросы поддержки самозанятых находят свое отражение и в нормативных правовых актах Республики Татарстан. Например, Законом Республики Татарстан от 17 июня 2015 № 40-ЗРТ «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года» предусмотрено создание и обеспечение благоприятных условий осуществления их деятельности.

¹ Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» // РГ. 2018. 30 нояб. № 270.

Перед Республикой Татарстан стоит задача достижения до конца 2019 года планового показателя регистрации 60 тысяч самозанятых граждан, а также поддержание данного показателя на этом уровне до 2024 года.

Следует отметить, что экспериментарная апробация правотворческих решений в Российской Федерации становится все более востребованной в современной практике правового регулирования.

Повышение качества правового регулирования разнообразных общественных отношений, включая налоговые, в ряде случаев объективно требуют организации и проведения правового эксперимента, который с одной стороны позволяет в будущем избежать малоэффективные правового регулирования варианты в планируемой области жизнедеятельности общества, а с другой — по итогам своего проведения предложить физическим лицам и индивидуальным предпринимателям более совершенный нормативный документ, который нивелирует выявленные недостатки и устанавливает наиболее эффективные средства достижения социально-полезных целей.

Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ можно также оценить как своеобразный «социальный проект» адаптированный, одновременно, и потребителям указанной категории физических лиц, а также и общественным интересам. Об этом, в частности, свидетельствуют предлагаемые им меры: быстрая регистрация и оперативность использования мобильного приложения, пониженная налоговая ставка, простота и удобство отчетности.

В соответствии с Федеральным законом от 27.11.2018 № 422-ФЗ и Общероссийским классификатором видов экономической деятельности, утвержденным Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии от 31 января 2014 года № 14-ст¹, лица, осуществляющие деятельность в области права, в том числе оказывающие юридическую помощь и правовую консультацию.

Однако лица, занимающиеся частной юридической практикой, осуществляющие свою деятельность в рамках Федерального закона от 27.11.2018 № 422-ФЗ, не имеют возможности подтвердить свой стаж, который был бы хорошим условием для стимулирования выхода из «тени» указанной категории работников.

Необходимость подтверждения своего трудового стажа по юридической специальности обусловлена рядом законодательных требований для лиц, желающих заниматься юридической деятельностью в иных сферах.

¹ ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности: утвержден Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст // ИУС Национальные стандарты. 2019. № 9.

Так, согласно статье 9 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»¹ статус адвоката в Российской Федерации вправе приобрести лицо, которое имеет высшее юридическое образование, полученное по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе, либо ученую степень по юридической специальности. Указанное лицо также должно иметь стаж работы по юридической специальности не менее двух лет либо пройти стажировку в адвокатском образовании в сроки, установленные настоящим Федеральным законом.

На основании статьи 2 «Основ законодательства Российской Федерации о нотариате»² нотариусом в Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, имеющий стаж работы по юридической специальности не менее пяти лет.

Аналогичные условия для определения стажа по юридической специальности устанавливаются и Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»³:

1) судьей Конституционного Суда Российской Федерации может быть гражданин, достигший возраста 40 лет и имеющий стаж работы в области юриспруденции не менее 15 лет;

2) судьей Верховного Суда Российской Федерации может быть гражданин, достигший возраста 35 лет и имеющий стаж работы в области юриспруденции не менее 10 лет;

3) судьей кассационного суда общей юрисдикции, апелляционного суда общей юрисдикции, кассационного военного суда, апелляционного военного суда, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, арбитражного суда округа, арбитражного апелляционного суда, специализированного арбитражного суда может быть гражданин, достигший возраста 30 лет и имеющий стаж работы в области юриспруденции не менее 7 лет;

4) судьей арбитражного суда субъекта Российской Федерации, конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, районного суда, гарнизонного военного суда, а также мировым судьей может быть гражданин, достигший возраста 25 лет и имеющий стаж работы в области юриспруденции не менее 5 лет.

Анализ законодательства и сложившаяся практика правоприменения

¹ Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Парламентская газета. 2002. 5 июня. № 104.

² Основы законодательства Российской Федерации о нотариате: утверждены Верховным Судом Российской Федерации 11.02.1993 № 4462-1 // РГ. 1993. 13 марта. № 49.

³ Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // РГ. 1992. 29 июля. № 170.

позволяет сделать вывод о том, что в вышеназванных случаях под стажем, в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации, понимается трудовой стаж, который подтверждается соответствующей записью в трудовой книжке.

Например, согласно пункту 4 Инструкции о порядке определения стажа работы по юридической профессии для кандидатов на должности судей федеральных судов, утвержденной Министерством юстиции Российской Федерации № 10 (35)-5, Верховным Судом Российской Федерации и Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации от 27.12.1996¹, стаж работы по юридической профессии определяется на основании записей в трудовой книжке.

Таким образом, наличие стажа работы по юридической профессии определяется с момента получения претендентом на должность судьи высшего юридического образования и начала работы, в том числе, на требующих высшего юридического образования должностях в юридических службах организаций.

Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ рассматривает двух субъектов, которые вправе воспользоваться специальным налоговым режимом: индивидуальных предпринимателей и физических лиц. Что касается индивидуальных предпринимателей, то им законодательно дается возможность воспользоваться пониженной налоговой ставкой. Однако для физических лиц — это, в первую очередь, означает возможность выйти из «тени» и легализовать свою деятельность. Каких-либо иных возможностей для указанных субъектов Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ не предоставляет.

Трудовой стаж индивидуальных предпринимателей подтверждается с момента государственной регистрации и оплаты обязательных платежей в пенсионный фонд — страховых взносов.

Однако согласно пункту 11 статьи 2 Федерального закона индивидуальные предприниматели, адвокаты, медиаторы, нотариусы, занимающиеся частной практикой, арбитражные управляющие, оценщики, патентные поверенные и иные лица, занимающиеся в установленном законодательством Российской Федерации порядке частной практикой (плательщики, не производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам), не признаются плательщиками страховых взносов за период применения специального налогового режима.

Таким образом, самозанятые индивидуальные предприниматели и физические лица освобождены от уплаты страховых взносов в период

¹ Инструкция о порядке определения стажа работы по юридической профессии для кандидатов на должности судей федеральных судов: утверждена Министерством юстиции РФ № 10 (35)-5, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации 27.12.1996 // Российские вести. 1997. 27 февр. № 38.

применения специального режима — страховой стаж им не начисляется, а значит и трудовой стаж не подтверждается.

Вместе с тем, самозанятые физические лица вправе воспользоваться статьей 29 Федерального закона от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»¹ и добровольно вступить в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию. Указанное право нашло свое подтверждение и в Постановлении Правительства Российской Федерации от 19.02.2019 № 160 «О внесении изменений в Правила подсчета и подтверждения страхового стажа для установления страховых пенсий»².

На наш взгляд, было бы целесообразно предоставить право физическим лицам, в том числе, оказывающим юридическую помощь и правовую консультацию, подтверждать свой трудовой стаж и подтверждать с момента оплаты обязательных страховых платежей, что позволило бы не только вывести из «тени» лиц уже занимающихся предпринимательской деятельностью, но и дополнительно привлечь желающих начать такую деятельность. Кроме того, наличие возможности подтверждения своего трудового стажа положительно отразится на качестве предоставляемых услуг самозанятыми гражданами.

Литература

Инструкция о порядке определения стажа работы по юридической профессии для кандидатов на должности судей федеральных судов: утверждена Министерством юстиции Российской Федерации № 10 (35)-5, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации 27.12.1996 // Российские вести. — 1997. — 27 февр. — № 38.

О внесении изменений в Правила подсчета и подтверждения страхового стажа для установления страховых пенсий: постановление Правительства Российской Федерации от 19.02.2019 № 160 // СЗ РФ. — 2019. — 25 февр. — № 8. — Ст. 788.

Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» // РГ. — 2018. — 30 нояб. — № 270.

¹ Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. 17дек. № 51. Ст. 4832.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 19.02.2019 № 160 «О внесении изменений в Правила подсчета и подтверждения страхового стажа для установления страховых пенсий» // СЗ РФ. 2019. 25 февр. № 8. Ст. 788.

Закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // РГ. — 1992. — 29 июля. — № 170.

Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Парламентская газета. — 2002. — 5 июня. — № 104.

Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2001. — 17 дек. — № 51. — Ст. 4832.

ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности: утвержден Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст // ИУС Национальные стандарты. — 2019. — № 9.

Основы законодательства Российской Федерации о нотариате: утверждены Верховным Судом Российской Федерации 11.02.1993 № 4462-1 // РГ. — 1993. — 13 марта. — № 49.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ (УСТАВНЫЕ) СУДЫ И ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Гатауллин Анас Газизович, профессор К(П)ФУ, доктор юридических наук;

Гатауллин Радик Анасович, заместитель Председателя Советского районного суда г. Казани, кандидат экономических наук

Статья посвящена органам судебной власти субъектов Российской Федерации, в ней освещаются история и современное состояние этих органов власти, анализируются проблемы их учреждения, становления и развития, предлагаются возможные пути разрешения.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, федеральный конституционный закон, правовое государство, конституционные (уставные) суды, законодательная, исполнительная и судебная власти на федеральном и региональном уровнях.

Судебные органы конституционного контроля — относительно молодой и развивающийся институт в государственно-правовой жизни Российской Федерации.

Конституцией Российской Федерации 1993 года прямо не предусмотрено создание в ее субъектах конституционных (уставных) судов. Однако косвенно такое право у субъектов Российской Федерации вытекало из положений Конституции Российской Федерации, устанавливающих, что республики (государства) и другие субъекты Российской Федерации организованы и функционируют на основе учредительных актов — конституций и уставов, контроль за соблюдением которых входит и в компетенцию самих субъектов Федерации. Поэтому субъекты Федерации вправе были сами устанавливать организационно-правовые формы осуществления такого контроля, несмотря на отсутствие соответствующего федерального акта.

В настоящее время в стране проводится конституционная реформа. Среди предложений по конституционной реформе, которые озвучил Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации, есть инициатива Пре-

дателя Государственного Совета Республики Татарстан Ф.Х. Мухаметшина о создании в субъектах Российской Федерации органов судебного конституционного и уставного контроля.

Предусмотрев Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» возможность создания конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, федеральный законодатель уже предпринял попытку размежевать государственную власть по вертикали не только внутри законодательной и исполнительной ветвей, но и судебной ветви власти. Следовательно, формирование и осуществление судебных органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации непосредственно связано с ее федеративным характером. Федеральная Конституция полагает существование единой федеральной судебной системы Российской Федерации, в которую входят суды, действующие в ее субъектах, и исключает в качестве самостоятельных судебные системы субъектов Федерации.

Однако вышеназванный Федеральный конституционный закон окончательное решение вопросов создания, порядка формирования конституционных и уставных судов, наделения их полномочиями и другие вопросы оставил на усмотрение и законодательное регулирование самих субъектов. При этом нормы Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и другие правовые основы для образования и деятельности органов конституционного и уставного контроля субъектами должным образом не учитывались. На сегодняшний день в конституциях и уставах 57 субъектов Российской Федерации содержатся нормы об учреждении конституционных и уставных судов, однако сами суды созданы и функционируют только в 15 субъектах Федерации. Таким образом, современный этап развития конституционного (уставного) правосудия в субъектах Федерации характеризуется медленными темпами. Основной мотив, на наш взгляд, лежащий в основе противодействия образованию органов конституционной юстиции в субъектах Федерации, — политический. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации не хотят учреждать новый институт в уже сложившейся системе взаимодействия двух ветвей власти. Другая причина, по нашему мнению, — это нехватка необходимых финансовых средств в бюджете субъекта Федерации, если речь идет о дотационном регионе. Еще одна из возможных причин — отсутствие профессионалов в субъектах Федерации, способных осуществлять конституционное (уставное) судопроизводство. Работа в органах конституционного контроля — это разновидность научно-исследовательской работы. В отличие от классических видов судопроизводства конституционное правосудие не является чисто правоприменительной деятельностью, оно во многом имеет характер нормотворчества, осуществляемого посредством

судебной процедуры. Особенность судебного конституционного контроля заключается в том, что рассмотрение конституционного дела — это работа, требующая многомесячного изучения не только отечественного, но и зарубежного законодательства. Данный факт подсказывает, что традиционный контингент судов общей юрисдикции и арбитражных судов к такой работе не подготовлен, нужна иная квалификация, иной уровень профессиональной подготовки. Можно назвать еще одну причину. В научной литературе также указывают в качестве причины не создания названных судов на небольшое количество дел такой категории. Однако решения органов конституционного контроля имеют значительный общественный резонанс, который полностью оправдывает их существование. Необходимо учитывать, что малое количество рассмотренных дел в силу нормативности решений затрагивает интересы сотен тысяч граждан, большое число организаций.

Становление конституционной юстиции в субъектах Федерации является залогом демократического развития России, которое немыслимо без сильной судебной власти в регионах. Конституционные (уставные) суды представляют собой именно тот институт власти, посредством которого укрепляется конституционная законность и сохраняется стабильность конституций и уставов субъектов Российской Федерации. По мнению ученых и практиков, органы конституционного контроля специфическими правовыми методами способствуют укреплению конституционного правопорядка, стабильности государственного и общественного устройства субъекта Федерации, защите основных гражданских прав и свобод. Это яркое свидетельство востребованности органа конституционного (уставного) правосудия и подтверждение растущего доверия к нему со стороны общества.

Предназначение этих органов состоит в том, чтобы защищать Конституцию России, конституции и уставы субъектов Российской Федерации. В субъектах Федерации они способны в случаях необходимости «подправить» местного законодателя и правительство, которые по каким-либо причинам отступили от Основного закона Российской Федерации и ее субъекта. Органы конституционного (уставного) контроля призваны содействовать тому, чтобы соблюдение конституционной законности стало естественным элементом российской демократии, всей нашей политической культуры.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации во многих случаях не соответствуют их собственным учредительным актам, это негативно сказывается на состоянии правовой системы страны и, безусловно, актуализирует проблему учреждения конституционных (уставных) судов во всех субъектах Российской Федерации.

Конституционный (уставный) суд является необходимым атрибутом конституционно-правового статуса субъекта Федерации как государственно-правового образования и придает завершенный, полноценный характер системе органов государственной власти.

По своей юридической природе конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации представляют собой органы государственной власти, значение которых, на наш взгляд, сопоставимо со значением законодательных и исполнительных органов этих субъектов. Данное положение подтверждается закреплением наиболее важных элементов статуса этих судов в специальных главах конституций и уставов, а главное — характером полномочий, которыми эти суды наделены.

Вместе с тем конституционные (уставные) суды субъектов Федерации — форма судебной власти; они функционируют именно как суды. Их судебная сущность проявляется в том, что они опираются на принципы и нормы судопроизводства. Разрешая правовую коллизию, правовой спор в особом процессуальном порядке, конституционный (уставный) суд уравнивает интересы личности, общества и государства, выступает важнейшим стабилизирующим фактором в общественных отношениях, что превращает его в мощный институт, способный защитить права и свободы граждан, уберечь ветви власти и общества от разрушительных конфликтов.

Таким образом, действующие конституционные (уставные) суды субъектов Федерации на практике имеют двойственную природу: во-первых, они входят в систему органов государственной власти субъекта Федерации, которая устанавливается субъектом самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами, установленными федеральным законом; во-вторых, они являются судами субъекта Федерации в единой судебной системе Российской Федерации, элементы которой устанавливаются федеральным конституционным законом.

Главной отличительной чертой, свидетельствующей о превращении конституционных (уставных) судов в полноценную ветвь власти, стало придание федеральным законодателем его решениям императивного статуса. Любой акт, признанный конституционным (уставным) судом не соответствующим Основному закону субъекта Федерации, автоматически лишается юридической силы и не подлежит применению.

Формирование конституционной юстиции не только на уровне Федерации, но и в ее субъектах является необходимым условием существования правового государства. Сегодня в России также идет и реформирование власти, в том числе и на уровне регионов. В этих условиях создание конституционных (уставных) судов выступает средством для решения вопросов, связанных с формированием единого правового про-

странства, обеспечением верховенства конституции (устава), гарантированием основных прав и свобод человека и гражданина.

Однако практика показывает, что в результате политизированных и недальновидных решений руководителей отдельных субъектов об упразднении конституционных (уставных) судов последние, не успев проявить себя как полноценная ветвь власти, перестали функционировать как орган единой федеральной судебной системы. Например, решением Законодательного собрания Челябинской области от 1 марта 2014 года «целях оптимизации бюджетных расходов» Уставной суд области ликвидирован как юридическое лицо. Законом Республики Бурятия от 14 ноября 2013 года № 92-в с 1 января 2014 года по 31 декабря 2016 года действие Закона Республики Бурятия «О Конституционном суде Республики Бурятия» приостановлено с последующей ликвидацией. 11 января 2019 года Законом Республики Тыва упразднен Конституционный суд республики в связи с его бездействием.

Отсутствие в субъектах органов конституционного контроля, равно как и затягивание их образования, нарушает баланс региональных властей, создание системы «сдержек и противовесов», а главное — реализацию конституционного принципа разделения государственной власти на три ее ветви, что обязательно не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Учитывая изложенное, представляется необходимым сформулировать некоторые выводы и предложения по совершенствованию конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации.

Органы конституционной (уставной) юстиции являются полноправным звеном судебной власти субъектов Федерации. При этом они, с одной стороны, обеспечивают исполнение конституций (уставов), соответствие им нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, действующих на региональном уровне, а с другой — защищают верховенство Конституции Российской Федерации, способствуя тем самым сохранению баланса интересов Российской Федерации и ее субъектов.

С созданием конституционного (уставного) суда в субъекте Российской Федерации завершается процесс формирования системы органов государственной власти, основанной на принципах правового государства, в том числе на провозглашенном Конституцией Российской Федерации принципе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Государственность субъекта Федерации обретает собственный судебный орган, осуществляющий в форме конституционного судопроизводства судебную власть в целях защиты конституционного строя, основных прав и свобод человека и

гражданина, поддержания верховенства и непосредственного действия Конституции (устава) субъекта Федерации на всей его территории.

Конституционные (уставные) суды являются тем институтом власти, посредством которого укрепляется конституционная законность и сохраняется стабильность конституций и уставов субъекта Российской Федерации. Они играют позитивную роль в совершенствовании государственного управления в субъектах Российской Федерации и, что особенно важно — в согласовании интересов федерального центра и регионов.

Деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, в конечном счете, обеспечивает единство конституционного пространства страны. Одновременно они являются эффективными инструментами защиты прав и свобод человека и гражданина.

В настоящее время, как было сказано выше, в 15 субъектах Российской Федерации созданы и успешно функционируют конституционные (уставные) суды, которые в ходе проводимой в стране судебной реформы стали полновесными, самостоятельными и независимыми органами судебной власти. Своей деятельностью они предоставляют гражданам дополнительные гарантии защиты их конституционных прав и свобод, в отличие от тех субъектов Федерации, где эти органы не созданы. Следовательно, отсутствие конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации нарушает целостную систему конституционного правосудия и порождает различные подходы в реализации конституционно-правовых механизмов и институтов, в том числе и в защите конституционных прав и свобод граждан.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что осуществление в субъекте Российской Федерации конституционного (уставного) правосудия является убедительным показателем зрелости и реального воплощения федеративных принципов построения Российского государства. В лице органов конституционной (уставной) юстиции российские регионы получают возможность цивилизованно в судебном порядке решать коллизионные вопросы, возникающие между двумя уровнями государственной власти, а также органами местного самоуправления.

ОТДЕЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Зарипова Эльмира Амировна, *министр труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан, кандидат педагогических наук*

Статья посвящена анализу реализации мероприятий по улучшению социально-экономического положения граждан Республики Татарстан во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», национального проекта «Демография». Кроме того, проведен обзор нормативных актов, принятых для соблюдения прав граждан предпенсионного возраста, женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком, семей с детьми.

Ключевые слова: социальные гарантии; национальный проект; граждане предпенсионного возраста; женщины, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком; борьба с бедностью; адресные меры социальной поддержки.

Социальные гарантии представляют собой часть общих гарантий прав и свобод, которые призваны обеспечить реализацию социальных прав (право на пенсию, право на социальное обеспечение и обслуживание, право на получение социальных пособий, право на охрану здоровья и др.).

В 2019 году в Республике Татарстан реализовывалось 40 государственных программ, затрагивающих большинство сфер экономической и социальной жизни общества и направленных на повышение качества жизни граждан республики.

7 мая 2018 года Президент России В.В. Путин подписал Указ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». В рамках данных целей были приняты национальные проекты. Национальный проект как инструмент социально-экономического развития ориентирован на то, чтобы сконцентрировать интеллектуальные, финансовые, инвестиционные и инфраструктурные ресурсы на решении задач, выделенных в качестве главных. Практически каждый из национальных проектов направлен на то, чтобы в своей области дать существенный суммарный рост.

Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан реализует национальный проект «Демография», который нацелен на обеспечение устойчивого естественного прироста численности населения, а также увеличение продолжительности здоровой жизни, снижение смертности населения трудоспособного возраста, увеличение суммарного коэффициента рождаемости.

В современных демографических условиях, а также в связи с изменениями в законодательстве о назначении и выплате пенсий, Правительством Российской Федерации поставлена задача по сохранению льгот предпенсионерам, то есть те, кто достигает возраста 55 (женщины) и 60 (мужчины) лет. Республика Татарстан один из первых регионов России, которые отреагировали на вызов времени и 3 октября 2018 года был принят Закон Республики Татарстан № 61-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан “Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан”», которым право на получение мер социальной поддержки, предоставляемых гражданам по достижении пенсионного возраста, распространяется на мужчин, достигших возраста 60 лет, женщин, достигших возраста 55 лет, а также отдельных категорий граждан, имеющих право на досрочное назначение пенсии, без учета их выхода на пенсию.

3 октября 2018 года Президентом Российской Федерации В.В. Путиным подписан Закон № 352-ФЗ «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации», предусматривающий внесение изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части установления уголовной ответственности за отказ в приеме на работу или увольнение граждан предпенсионного возраста.

Для виновных должностных лиц законодатель усилил меры наказания, введя уголовную ответственность за нарушения трудовых прав лиц предпенсионного возраста. С 14.10.2018 г. вступила в законную силу статья 144.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, которая устанавливает наказание в виде штрафа в размере до 200 тысяч рублей либо обязательные работы на срок до трехсот шестидесяти часов за необоснованный отказ в приеме на работу лица по мотивам достижения им предпенсионного возраста, а равно необоснованное увольнение с работы такого лица.

Как на уровне Российской Федерации (Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации), так и на республиканском уровне (Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан) организован системный мониторинг над вопросом соблюдения трудовых прав и гарантий граждан предпенсионного возраста и недопущения дискриминации по возрасту.

С 2019 года в Трудовом кодексе Российской Федерации действует

статья 185.1, которая предусматривает гарантии работникам при прохождении диспансеризации, в том числе отдельные гарантии для работников предпенсионного возраста.

То есть если, скажем так, обычные работники при прохождении диспансеризации имеют право на освобождение от работы на один рабочий день один раз в три года с сохранением за ними места работы (должности) и среднего заработка, то работники предпенсионного возраста имеют право на освобождение от работы на два рабочих дня один раз в год с сохранением за ними места работы (должности) и среднего заработка. Такая же гарантия при прохождении диспансеризации предусмотрена для работников, которые являются получателями пенсии по старости или пенсии за выслугу лет.

В настоящее время за нарушение трудовых прав работников, в том числе предпенсионного возраста, для недобросовестных работодателей предусмотрена административная ответственность (ч.1 ст. 5.27 КоАП РФ), как для юридических лиц (штраф от 30 до 50 тыс. рублей), так и для должностных лиц (штраф от 1 до 5 тыс. рублей).

В рамках федерального проекта «Старшее поколение» национального проекта «Демография» в 2019 году в Республике Татарстан были реализованы мероприятия по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию лиц предпенсионного возраста.

Обучаться могли как работающие, так и ищущие работу граждане данной категории. Органами службы занятости организовано обучение граждан предпенсионного возраста как по заявке работодателей, так и в случае самостоятельного обращения указанных граждан.

В программе принял участие 261 работодатель, обучение проводили 138 организаций по 344 позициям. Обучение прошли 4,7 тыс. человек, все они сохранили занятость (100 %).

По данным Федеральной службы по труду и занятости республика по итогам 2019 года заняла первое место в Российской Федерации по численности лиц предпенсионного возраста, прошедших обучение, далее — Московская область (4 697 человек), г. Санкт-Петербург (4 358 человек).

Обучение позволило не просто сохранить имеющуюся занятость целевой категории работников, но и повысить уровень оплаты труда либо за счет перевода части работников на более высокие позиции, либо за счет расширения функционала, например, исполнения обязанностей наставника, выполнения более сложных производственных задач. В данном случае рост доходов составил от 7 до 14 %.

С 2020 года расширена категория участников данного мероприятия и профессиональное обучение и дополнительное профессиональное об-

разование предусмотрено для граждан в возрасте от 50 лет и старше, состоящих в трудовых отношениях, а также для граждан, стремящихся возобновить трудовую деятельность и обратившихся в органы службы занятости, предстоит обучить 1 368 человек.

Для создания условий для совмещения женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью в республике с 2012 года за счет средств республиканского бюджета реализуется мероприятие по организации профессионального обучения (переобучения) женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, планирующих возвращение к трудовой деятельности.

В период 2011—2019 гг. обучение прошли более 10,1 тыс. женщин данной категории, в 2019 году за счет средств республиканского бюджета обучено 1 118 женщин. Обучение осуществляется по востребованным на рынке труда профессиям и специальностям (парикмахер, оператор котельной, оператор ЭВМ, повар, швея, маникюрша) программам обучения (дизайн интерьера, ландшафтный дизайн, компьютерный дизайн, бухгалтер, сметное дело, менеджер по персоналу, кадровое производство и др.).

С 2020 года в рамках реализации федерального проекта «Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» национального проекта «Демография» планируется организация переобучения и повышения квалификации женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком в возрасте до трех лет, а также женщин, имеющих детей дошкольного возраста, не состоящих в трудовых отношениях и обратившихся в органы службы занятости в целях поиска работы, предстоит переобучить 1518 человек.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года предусмотрено повышение эффективности социальной поддержки путем усиления адресности региональных программ государственной социальной помощи и совершенствования процедур проверки нуждаемости граждан и доведение адресности выплат и социальных пособий, исходя из уровня доходов населения, до 80 %.

Татарстан — один из первых регионов Российской Федерации, перешедших к внедрению адресности региональных программ социальной помощи тем, кто действительно в ней нуждается.

Повышение уровня жизни населения в республике осуществляется в рамках сложившейся системы социальных выплат Республики Татарстан включающей 84 меры, в том числе — 31 федеральную меру и 53 республиканских. Если в 2015 году адресные меры социальной поддержки предоставлялись только 380 тыс. жителям целевой категории (27 % от всех получателей мер социальной поддержки) и только 31 % от общего объема финансирования направлялись в пользу действи-

тельно нуждающихся граждан, то в 2019 году адресные меры получали 800 тыс. человек (80 % от общего количества получателей), с объемом финансирования 80 % от общего объема финансирования мер социальной поддержки.

Меры социальной поддержки в Республике Татарстан предоставляются без учета доходов труженикам тыла; реабилитированным гражданам; гражданам, пострадавшим от политических репрессий; многодетным семьям.

Законодательство республики очень чутко реагирует на различные изменения в жизни общества, обеспечивая нормативную базу для оказания поддержки социально незащищенных категорий граждан. Так, только в последние годы, можем отметить дополнительно вводимые республиканские меры, позволяющие адекватно реагировать на экономические процессы:

- субсидия на «тепло» введенная как мера сглаживания роста затрат граждан за жилищно-коммунальные услуги в течение 6 лет представлялась более 140 тыс. татарстанских домохозяйствах;

- дополнительная компенсация части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования (предоставляется гражданам, среднедушевой доход которых не превышает 20 000 рублей в месяц);

- увеличение размера дополнительной ежемесячной денежной выплаты детям-инвалидам в возрасте до 18 лет, нуждающимся в постоянном постороннем уходе (помощи, надзоре);

- компенсация затрат на приобретение цифровой приставки и антенны, необходимых для приема цифрового телевизионного вещания, а также на приобретение и установку (монтаж, настройку) оборудования для приема сигнала спутникового телевидения (в 2019 году назначены: за приставку и (или) антенну (1000 рублей) получили 9 917 домохозяйств и за спутниковое оборудование (7300 рублей) — 65 домохозяйств).

Кроме того, учитывая отрицательные демографические тенденции, сложившиеся в республике, как и по всей России, в целях повышения рождаемости, дополнительно к имеющимся «республиканским» мерам социальной поддержки для семей с детьми, по инициативе Президента Республики Татарстан Р.Н. Минниханова с 1 января 2020 года введены такие меры как:

- ежемесячное пособие семьям с 5-ю и более детьми, позволяющее довести уровень их среднедушевого дохода до прожиточного минимума (предполагаемое количество получателей — 4 084 детей и родителей);

- 100 %-компенсация оплаты за детский сад для семей с 3-я и бо-

лее детьми со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума (предполагаемое количество получателей — 7 202 человека);

- электронный сертификат на лекарственные средства на сумму 10 тысяч рублей в год на детей до 3 лет из семей с доходом ниже прожиточного минимума на душу населения (предполагаемое количество получателей — 17 631 человек);

- предоставление подарочных комплектов детских принадлежностей семьям с новорожденными детьми, с доходами ниже прожиточного минимума на душу населения (предполагаемое количество получателей — 4 415 человек).

Кроме того, в своем Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин 15 января 2020 года озвучил новые меры, вводимые на уровне всей федерации:

- федеральная ежемесячная выплата в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка семьям, имеющим среднедушевой доход, не превышающий 20 170 рублей (2-кратная величина ПМ трудоспособного населения) (ПМ трудоспособного населения на 2 квартал 2019 года — 10 085 рублей). Будет выплачиваться до достижения ребенком возраста 3 лет. Пороговый уровень доходов составит: для полной семьи, состоящей из 3-х человек — 60 510 рублей; для одинокой матери с ребенком — 40 340 рублей (количество получателей порядка 36 274 человек);

- ежемесячная выплата на детей в возрасте от 3 до 7 лет включительно для семей, среднедушевой доход которых не превышает ПМ (предполагаемое количество получателей — 14 790 человек).

Эффект по реализации новых мер возможно будет оценить уже в 1 полугодии 2020 года.

Необходимо отметить, что с 2015 года в республике реализуется Стратегия социально-экономического развития до 2030 года, направленная в т.ч. и на снижение бедности. Среди ожидаемых результатов реализации Стратегии — сокращение бедности среди семей с детьми, повышение их доходов и экономической активности, снижение неравенства за счет поддержки малоресурсных групп населения и ликвидация отдельных форм проявления бедности.

По итогам 2018 года Республика Татарстан входит в тройку самых благополучных субъектов Российской Федерации по уровню бедности — 7,0 %, при общероссийском уровне 12,9 %. В тоже время с 2018 года республика вошла в число регионов по реализации пилотных проектов, направленных на достижение до 2024 года национальных целей социально-экономического развития по повышению реальных доходов граждан, снижению уровня бедности в два раза. По итогам 2019 года по Республике Татарстан показатель установлен на уровне 6,6 %.

В качестве путей реализации пилотного проекта, в республике:

1) установлен индикатор «Уровень бедности, %» по снижению бедности для оценки результативности деятельности органов местного самоуправления;

2) активизирована деятельность муниципальных межведомственных комиссий по повышению уровня жизни и легализации доходов с работодателями по повышению уровня заработной платы до среднеотраслевого уровня заработной платы;

3) реализуются мероприятия по дальнейшему развитию личного подсобного хозяйства;

4) ведется работа по выводу граждан из теневого рынка.

5) организована работа с бедными семьями на основании социального контракта по направлениям: трудоустройство; обучение (переобучение) трудоспособных членов семей; лечение от алкогольной зависимости; установление отцовства; подключение судебных приставов к взысканию алиментов на детей из бедных семей.

В Республике Татарстан внедрен инструмент паритетной ответственности государства и гражданина, в первую очередь, через систему «социальных контрактов» для тех граждан, кто действительно стремится изменить свою жизнь. Оказание государственной социальной помощи на основе социального контракта осуществляется в виде: денежных выплат (ежемесячное социальное пособие, единовременная выплата); социальных услуг, согласно разработанной программе социальной адаптации.

Количество социальных контрактов с 2014 года к 2018 году увеличилось практически в 13,5 раз (2014 г. — 394 контрактов, 2015 г. — 574, 2016 г. — 758, 2017 г. — 1082, 2018 г. — 5303). Количество получивших государственную помощь граждан к 2018 году возросло до 18 355 человек с 1 457.

В республике в 2019 году было заключено 3 500 социальных контрактов на 48 млн. рублей, из них 2 965 контракта заключено с малоимущими семьями, в рамках которых: 632 гражданина трудоустроены, 51 прошли профессиональную переподготовку, 638 занялись развитием личного подсобного хозяйства, 895 зарегистрированы в качестве самозанятых. В итоге 44 % или 1 540 семей (5 360 человек), заключивших контракт, вышли из бедности.

Через систему социального контракта в 2020 году планируется вывести 5 366 человек, в том числе: переобучить — 193 человека, трудоустроить — 941 человек, обеспечить оборудованием на открытие собственного дела — 123 человека, 4109 человек — покрыть дефицит доходов в семьях с 5 и более детьми, вылечить от алкоголизма, оказать содействие в установлении отцовства и взыскании алиментов и пр.

Результатом достижения национальных целей и стратегических за-

дач развития Российской Федерации на период до 2024 года станет прорыв научно-технологического и социально-экономического развития России, увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека.

Литература

Закон Республики Татарстан от 3 октября 2018 года № 61-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан “Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан”» // СПС «КонсультантПлюс». Электронный ресурс URL: <https://www.consultant.ru/>. Дата обращения: 10.03.2020.

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС «КонсультантПлюс». Электронный ресурс URL: <https://www.consultant.ru/>. Дата обращения: 10.03.2020.

Федеральный закон от 3 октября 2018 года № 352-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». Электронный ресурс URL: <https://www.consultant.ru/>. Дата обращения: 10.03.2020.

Кузьмичева Елена Ивановна, *председатель Союза «Федерация профсоюзов Республики Татарстан»*

В принятом в Татарстане курсе «Стратегия—2030» экономическая политика рассматривается, прежде всего, как создание условий, в которых человек может реализоваться. А это значит, что улучшение условий и охраны труда, экологической обстановки, укрепление здоровья трудящихся были и остаются основополагающими задачами для всех сторон социального партнерства на долгосрочную перспективу. В этой связи роль общественного контроля за состоянием охраны труда на предприятиях и в организациях, осуществление которого взяли на себя профсоюзы, значительно возрастает.

В последние годы в Татарстане динамично развивается система договорного регулирования социально-трудовых отношений. Выстроена вертикаль социального партнерства. Действует 210 соглашений всех уровней, заключено 5 тысяч коллективных договоров, действием которых охвачено 775,1 тысяч работников. На протяжении всей работы социальных партнеров ключевой задачей в рамках договорного регулирования всегда было стремление к обеспечению безопасного труда, как важнейшей составляющей качества жизни. Целый ряд серьезных положений, начиная от модернизации систем управления охраной труда и управления профессиональными рисками, адекватного финансирования и законодательного регулирования вопросов охраны труда, до проведения повсеместной специальной оценки условий труда, реализации превентивных мер по предупреждению несчастных случаев на производстве и создания современных рабочих мест с безопасными условиями труда — это стержень каждого соглашения и коллективного договора.

Важная роль в реализации мероприятий, направленных на улучшение условий и охраны труда в муниципальных образованиях, принадлежит Территориальным соглашениям и Программам улучшения условий и охраны труда, инициаторами разработки которых в основном являются профсоюзы. В 45 муниципальных образованиях Программы приняты и реализуются. Их приоритетным направлением является оценка условий труда работающих, финансирование мероприятий по охране труда.

Техническими инспекторами профсоюзов осуществляется контроль

за соблюдением в организациях законодательства об охране нарушений требований охраны и условий труда на рабочих местах, принятие мер инспекторского контроля, предусмотренных законодательством.

Сегодня мы имеем серьезные, кадровые ресурсы в сфере охраны труда. В системе общественного контроля работают 20 технических инспекторов труда, более 13,7 тысяч уполномоченных по охране. В составе 3639 комиссий по охране труда, созданных на предприятиях, 8241 представители профсоюзных организаций.

Создан Совет технической инспекции труда, объединяющий технических инспекторов труда аппарата ФПРТ и инспекторов отраслевых республиканских профсоюзных организаций.

Важное значение в улучшении обстановки в области охраны труда имеет целевое обучение вопросам охраны труда руководителей, специалистов и уполномоченных по охране труда организаций. Формы проведения данной работы различные.

Так, например, более 400 человек в течении 3 дней обсуждали пути решения вопросов охраны труда на II Республиканском Форуме «Стремление к нулю: стратегия в сфере охраны труда». В мероприятии приняли участие представители Правительства РТ, профсоюзные лидеры Федерации Независимых Профсоюзов России, Москвы и Московской области, Башкортостана, Екатеринбурга, представители министерств, ведомств республики, научных организаций, работодатели крупных предприятий республики. К данному мероприятию разработан и выпущен раздаточный материал в помощь профактиву (набор буклетов из 18 штук на различную тематику).

В рамках Форума прошел ряд семинаров: «Лучшие практики по охране труда и безопасности», «О разработке и эффективности системы управления охраной труда на предприятии», «Влияние безопасных условий труда на повышение производительности труда», «Факторы производственной среды, переход на систему оценки рисков — особенности нормативной базы» и другие.

Опытом работы в области общественного контроля за охраной труда делились представители регионов и уполномоченные по охране труда предприятий республики.

Участниками Форума выработаны Рекомендации с предложениями по совершенствованию законодательства об охране труда направлены в адрес органов Государственной власти РФ и РТ.

За последние 3 года на базе Учебно-исследовательского центра профсоюзов целевое обучение по 40 часовой программе по охране труда прошли около пяти тысяч руководителей и специалистов организаций, уполномоченных (доверенных) лиц. Вошли в практику и консультации по вопросам трудового законодательства и охраны труда в рамках про-

ведения Дней Федерации профсоюзов РТ в муниципальных районах республики.

Профсоюзными техническими инспекторами постоянно проводятся проверки предприятий. При обследовании организаций рассматриваются вопросы предоставления гарантий и компенсаций работникам, занятым во вредных и опасных условиях труда; обеспечения режима труда и отдыха работающих; организации обучения, инструктирования по охране труда; проведения медосмотров и др.

Вся деятельность технической инспекции труда Федерации профсоюзов Республики Татарстан направлена на защиту законных прав и интересов членов профсоюзов в сфере охраны труда, выявление и предупреждение труда женщин; условий труда работников в возрасте до 18 лет; обеспечения работающих средствами индивидуальной защиты; соблюдения установленного порядка учета и расследования несчастных случаев на производстве; санитарно-бытового и медицинского обеспечения работающих. Кроме того, в числе актуальных вопросов — выполнение обязательств по охране труда, предусмотренных коллективными договорами и соглашениями по охране труда.

Всего за период 2017—2019 годы проведено более пяти тысяч проверок по охране труда, выявлено 10324 нарушений.

Ведется работа по личным обращениям граждан. За 2019 год рассмотрено 412 письменных обращений членов профсоюзов по вопросам нарушения их прав на достойные условия труда, 96 процентов из них успешно разрешены в пользу работников.

Значимую роль в системе регулирования вопросов охраны труда и здоровья работников играют уполномоченные по охране труда профсоюзов. За 2019 год ими в организациях проведено 27048 проверок состояния условий и охраны труда. Выявлено 78154 нарушения в сфере охраны труда, выдано 18457 предложений об их устранении, большинство из которых устранены (94 %).

Для активизации работы уполномоченных профсоюзов по охране труда техническая инспекция труда ФПРТ организовала и провела IX Республиканский смотр-конкурс на звание «Лучший уполномоченный по охране труда Федерации профсоюзов Республики Татарстан». В финале конкурса приняли участие двенадцать профсоюзных уполномоченных по охране труда — работников предприятий и организаций разных отраслей экономики республики. Включая группы поддержки, общая численность участников мероприятия составила около 300 человек.

Совместная работа в рамках социального партнерства по реализации предупредительных мер по сокращению производственного травматизма позволила в 2019 году снизить его уровень в республике.

По оперативным данным Государственной инспекцией труда в РТ

от несчастных случаев на производстве в 2019 году погибли 31 человек и 81 получили тяжелые травмы (за 2018 год погибло 39 и получили тяжелые травмы 135 человек).

По данным Управления Роспотребнадзора по РТ в 2019 году зарегистрировано 191 случай профессиональных заболеваний (за 2018 год — 215 случаев). Случаи профессиональных заболеваний зарегистрированы в 16 административных территориях Республики Татарстан (2018 год — 15).

Благодаря совместной работе профсоюзов, органов государственной власти и органов надзора, уровень производственного травматизма и профессиональной заболеваемости значительно снижен, но продолжает оставаться на высоком уровне.

В соответствии с трудовым законодательством профсоюзы в 2019 году принимали участие в расследовании 307 несчастных случаев на производстве с тяжелыми и смертельными исходами, только на 98 предприятиях созданы профсоюзные структуры (32 %).

Оказывались консультации пострадавшим и членам их семей. Обстоятельства и причины несчастных случаев рассматривались на заседаниях профсоюзных комитетов.

Анализируя данные, становится ясно, что основными причинами производственного травматизма являются организационные недостатки, формальный подход при проведении инструктирования, низкий уровень компетенций работников и работодателей в области охраны труда.

С целью пропаганды положительного опыта работы в области охраны труда Федерацией профсоюзов Республики Татарстан систематически публикуются материалы в газете «Новое слово», в каждом выпуске передачи «Профсоюз — союз сильных» транслируются сюжеты по охране труда, организованы выступления на радио.

Также в республике на постоянной основе ведется мониторинг специальной оценки условий труда и установленных гарантий, компенсаций за работу во вредных и (или) опасных условиях труда в разрезе предприятий и организаций различных сфер деятельности.

Согласно сведениям Федеральной государственной информационной системы учета результатов СОУТ на 01.01.2020 г. на предприятиях и в организациях республики оценено более 90 % рабочих мест. Начался второй пятилетний период в проведении СОУТ. По данным проведенного мониторинга с 01.01.2014 года по 01.01.2020 год СОУТ проведена на 19404 предприятиях и в организациях, оценено 763 тысячи рабочих мест.

В разрезе предприятий в полном объеме процедура СОУТ проведена в ПАО «КАМАЗ», на предприятиях ПАО «Татнефть», в ОАО «Казанский электротехнический завод», АО «Зеленодольский завод им. А.М.

Горького», АО «Производственное объединение “Елабужский автомобильный завод”», АО «Альметьевское ПОПАТ», ЗАО «Камдорстрой Автобаза — 48», АО «Трест Камдорстрой», а также на предприятиях радиоэлектронной промышленности.

Охват СОУТ транспортных предприятий составил 99 %. Из 5414 рабочих мест, 3496 признаны вредными (2827 отнесены к классу 3.1 и 669 — к классу 3.2).

В учреждениях здравоохранения СОУТ проведена на 98 % рабочих мест, по результатам которой 82 % отнесены к вредным условиям.

В учреждениях системы образования СОУТ завершена на 18404 рабочих местах, 4491 из которых признано вредными (3578 рабочих мест — с классом 3.1, 913 — с классом 3.2). В целом по состоянию на 01.01.2020 года охват по отрасли составляет 88,8 %.

В разрезе предприятий АПК, с полным охватом процедурой СОУТ, предприятия агропромышленного комплекса — ООО «Тепличный комбинат “Майский”», ООО «Агрокомплекс “Ак Барс”», АО «Эссен Продакшн АГ», АО «Агросила — Сервис».

На предприятиях рескома промышленности СОУТ проведена на 94 % рабочих мест. Завершили ее к 2020 году ФКП «Казанский завод точного машиностроения», ПИ «СХПП», ООО «Мелита», АО «Кукморская швейная фабрика».

В учреждениях культуры охват СОУТ составляет 85 %. На предприятиях радиоэлектронной промышленности в 2019 году оценено 1213 рабочих мест.

В течение 2019 года в Республике Татарстан продолжалась работа по повышению эффективности использования сумм страховых взносов на финансовое обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний, в том числе по проведению информационно-разъяснительной работы положений Федерального закона № 125-ФЗ, Правил финансового обеспечения предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников и санаторно-курортного лечения работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами, утвержденных приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации № 580н от 10.12.2012 года.

На протяжении последних лет в республике отмечается тенденция роста средств, направляемых работодателями на предупредительные меры, что напрямую связано со снижением страховых случаев. В 2019 году Региональное отделение ФСС РФ по РТ дало разрешение 2491 страхователю воспользоваться правом финансирования предупредительных мер на общую сумму 440,4 млн руб., что на 145,8 млн руб. больше чем в 2018 году.

Приоритетными мероприятиями в рамках финансирования предупредительных мер, на которые работодатели направили средства, являлись: проведение обязательных периодических медицинских осмотров работников (128,8 млн руб.), санаторно-курортное лечение работников предпенсионного возраста (102,4 млн руб.), приобретение работникам СИЗ (90,5 млн руб.), санаторно-курортное лечение работников, занятых на работах с вредными и опасными производственными факторами (75,7 млн руб.), проведение СОУТ (35,3 млн руб.).

Начиная с 2019 года у предприятий республики в рамках механизма финансового обеспечения предупредительных мер появилась возможность направлять на санаторно-курортное лечение своих работников предпенсионного и пенсионного возраста, а также работающих пенсионеров.

Так, например, 620 организаций системы образования воспользовались возвращенными средствами в размере 6091,4 тыс. руб. и направили их на мероприятия по охране труда. В разрезе муниципалитетов наиболее активно механизм финансирования предупредительных мер реализовывался в Нижнекамском районе — 77 учреждений воспользовались правом на возврат 20 % средств ФСС, в Дрожжановском районе — 48 учреждений, в Заинском — 43, в Аксубаевском — 40, в Мамадышском и Муслумовском районах — по 38 учреждений, в Бавлинском — 35 учреждений образования.

При этом максимальные суммы удалось вернуть высшим учебным заведениям: Казанский (Приволжский) федеральный университет — 1345,5 тыс. руб., КНИТУ—КАИ — 348,3 тыс. руб., КНИТУ—КХТИ — 241,2 тыс. руб., Казанский государственный энергетический университет — 279,0 тыс. руб., Казанский государственный архитектурно-строительный университет — 167,9 тыс. руб. Большая часть возвратных средств направлена на обучение по охране труда работников и приобретение средств индивидуальной защиты.

Вопрос по возврату средств ФСС находился и на контроле Республиканского комитета работников здравоохранения. Эту возможность использовали 90 учреждений здравоохранения. Размер средства при этом составил 10,826 млн руб. В основном финансы направлены на оздоровление работников — приобретение путевок на санаторно-курортное лечение, также проведение СОУТ, обучение по охране труда, СИЗ и смысловых средств защиты.

Республиканскими комитетами профсоюзов принимались и реализовывались Отраслевые программы, направленные на улучшение условий и охраны труда работающих, защиту здоровья, профилактику производственного травматизма и профзаболеваний.

В 2019 году такие программы реализовывались в системе здравоохранения.

ранения, образования, культуры, в энергетической отрасли, в химической и нефтехимической отрасли промышленности республики, а также в организациях информатизации и связи. Новые долгосрочные программы по охране труда приняты в АПК и автотранспортном хозяйствах республики.

На крупных промышленных предприятиях ПАО «Татнефть», ПАО «КАМАЗ», ПАО «Нижекамскнефтехим» также принимаются аналогичные программы, мероприятия которой направлены на создание безопасных условий труда работающих.

Так, например, на предприятиях группы «Татнефть», в рамках реализации программы, увеличилось финансирование мероприятий по охране труда. По итогам 2019 года размер средств составил 2597218,0 тыс. руб.

В ПАО «Нижекамскнефтехим» в 2019 году реализовывались мероприятия программы, направленные на повышение уровня промышленной безопасности и охраны труда. Все 89 мероприятий, направленных на улучшение условий труда работающих, выполнены в полном объеме, как результат — в обществе не выявлено ни одного случая профзаболеваемости.

В ПАО «КАМАЗ» по итогам работы 2019 года удалось стабилизировать ситуацию в области смертельного травматизма, уменьшилось и число травм с тяжелыми последствиями.

В 2019 году в ПАО «Транснефть» мероприятия Программы по качественному повышению организации работы по охране труда выполнены на 106,8 %.

В рамках таких программ путем внедрения новых технологических процессов и производств достигаются поставленные целевые индикаторы — сокращение уровня производственного травматизма, численности занятых во вредных условиях труда, одновременно решаются и задачи социального-экономического характера.

Так, например, в АО «Зеленодольский завод им. А.М. Горького» в целях реализации пилотного проекта «Повышение производительности труда и поддержки занятости» модернизирован участок гравировки и участок сборки пультов. Применение современных лазерных технологий и оборудования, оснащенного ЧПУ, позволило не только улучшить условия труда работников, но и повысить почти в 3 раза производительность труда. Запуск современного горизонтально-расточного станка, установленного в соответствии с требованиями безопасности в цехе судового машиностроения, позволит обрабатывать более точно не только детали сложных конфигураций, но и обеспечит потребность предприятия в изготовлении габаритного судового оборудования.

В системе образования, благодаря реализации отраслевой програм-

мы по охране труда, увеличились затраты на охрану труда в расчете на 1 работающего на 17 % и сократилось число пострадавших на производстве в 4 раза со смертельным исходом и тяжелыми последствиями.

На предприятиях информатизации и связи в результате мероприятий отраслевой программы по охране труда на протяжении последних лет удается сдерживать динамику роста тяжелого и смертельного травматизма.

Улучшить ситуацию в отрасли с производственным травматизмом направлена вновь принятая в АПК отраслевая программа по охране труда на 2020—2022 годы с объемами финансирования 170426,9 тыс. руб.

Большая работа по улучшению условий труда работников проведена в ОАО «Казанский электротехнический завод» в рамках технического перевооружения предприятия. Проведена замена морально устаревших станков на современные с ЧПУ, введены в эксплуатацию новые гильотины и координатно-пробивной пресс, тем самым устранены небезопасные штамповочные работы и исключена возможность травмирования работников. Эксплуатация обновленных мощных систем вентиляции позволила значительно улучшить качество воздуха рабочей зоны. В целом на мероприятия по охране труда израсходовано в 2019 году 12065,1 тыс. рублей.

В рамках сохранения репродуктивного здоровья женщин, вместе с обязательными периодическими медицинскими осмотрами, в 2019 году на предприятии проведено профилактическое обследование женщин с целью раннего выявления онкологических заболеваний.

Основные задачи в области улучшения условий труда работников Росхиппрофсоюза — развитие системы управления охраной труда на предприятиях отрасли, непрерывная подготовка работников на основе современных технологий обучения, реализация мероприятий отраслевой программы улучшения условий и охраны труда.

Работа технических инспекторов и профактива предприятий в течение года основывалась на осуществлении систематического контроля за безопасными условиями труда, защите работников от воздействия опасных и вредных производственных факторов, снижении рисков профзаболеваний.

На профилактику и защиту здоровья работников направлена и политика компании ПАО «Нижекамскнефтехим». В обществе успешно внедрены и функционируют различные стандарты, направленные на управление профессиональными рисками, ведение внутреннего аудита по охране труда, менеджмента безопасности.

Например, электронная система SAP ERP, направленная на своевременное и полное обеспечение работников СИЗ, позволяет создавать заявки на потребность в СИЗ с учетом индивидуального подхода (од-

новременно учитываются Типовые отраслевые нормы, размеры спецодежды и спецобуви работников). Автоматизация процесса документов системы позволяет также формировать базу профессий работников, занятых во вредных и опасных условиях труда, подлежащих обязательным предварительным и периодическим медицинским осмотрам. Автоматизирован и учет рабочих мест по оценке факторов производственной среды и трудового процесса, предоставления гарантий и компенсаций, сводных статистических отчетов. Таким образом в системе SAP ERP создана база данных по СОУТ. Возможности системы позволяют анализировать и расходы на охрану труда, которые ежегодно увеличиваются, за 2019 год рост в 1,2 раза.

В обществе на постоянной основе силами специализированных лабораторий проводится контроль физических факторов рабочей среды. По данным мониторинга 2019 года превышений ПДК вредных веществ на рабочих местах не обнаружено.

Благодаря профессиональному подходу профкома предприятия, в рамках обязательств коллективного договора, в 2019 году удалось сохранить отдельным категориям работников право на льготное пенсионное обеспечение, доплаты за работу во вредных условиях труда и дни дополнительного отпуска.

Все 33 мероприятия Соглашения по охране труда выполнены в полном объеме. В результате улучшены условия труда 2436 работникам, в т.ч. 629 женщинам.

В рамках профилактической работы, направленной на предупреждение травматизма работающих, ФПРТ осуществляет взаимодействие по вопросам охраны труда с министерствами, ведомствами, контрольно-надзорными органами, силовыми структурами. Результатом проводимой работы является положительная динамика снижения показателей производственного травматизма в республике. Анализ показал, что на предприятиях, где созданы профсоюзные структуры и осуществляется общественный контроль ежегодно снижаются случаи производственного травматизма.

Несмотря на проводимую работу вопросов в сфере охраны труда, требующих решения, в республике немало, как и в целом в РФ. В сфере малого бизнеса работодатели не спешат вкладывать средства в модернизацию производства, в совершенствование технологий, в приобретение современных средств защиты.

При этом уровень производственного травматизма со смертельным исходом в этой сфере значительно выше, чем в среднем по РТ.

Для улучшения ситуации с производственным травматизмом имеются и уже проверенные подходы. Например, трехступенчатый контроль по охране труда — это система мониторинга, состоящая из трех

уровней, позволяющая осуществлять непрерывное наблюдение за качеством охраны труда, обеспечением требований к безопасности рабочих мест, условиями трудовой деятельности работников. Первая ступень — участок, бригада; на второй ступени — цех, отдел; на третьей — контроль со стороны руководства в целом.

Для решения имеющихся проблем, а также в целях повышения эффективности нашей работы по защите трудовых прав работников и обеспечения их достойных условий труда необходимо всем социальным партнерам (правительство, работодатели, профсоюзы) решать общие вопросы: усиление общественного контроля; повышение качества отраслевых, территориальных и территориально-отраслевых соглашений; активизация работы по профилактике нарушений трудового законодательства, начиная с информирования работников об их трудовых правах и обязанностях; возобновление работы по наделению органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере охраны труда; возрождение служб охраны здоровья на производстве. Все эти направления приоритетны. Их реализация будет способствовать обеспечению сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, повышению социального статуса работников.

Литература

Трудовой кодекс Российской Федерации: раздел X «Охрана труда», раздел VIII «Защита трудовых прав и свобод. Рассмотрение и разрешение трудовых споров. Ответственность за нарушение трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права». — 2020.

Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Сведения Татарстанстата: «Сведения о травматизме на производстве и профессиональных заболеваниях (Форма № 7-травматизм (годовая)) — 2019, «Сведения о состоянии условий труда и компенсациях на работах с вредными и (или) опасными условиями труда (Форма № 1-Т условия труда (годовая)) — 2019.

Сведения Федеральной государственной информационной системы учета результатов проведения специальной оценки условий труда — 2019.

Сведения отчетности о работе Технической инспекции труда Федерации профсоюзов Республики Татарстан (единая форма 19-ТИ), утвержденной постановлением Исполкома Федерации Независимых Профсоюзов России от 19.12.2005 № 7-6.

Республиканское соглашение между Федерацией профсоюзов Рес-

публики Татарстан, координационным советом объединений работодателей Республики Татарстан, Кабинетом Министров Республики Татарстан «О проведении социально-экономической политики и развитии социального партнерства на 2019—2020 годы».

Постановление Минтруда России и Минобразования России от 13.01.2003 № 1/29 «Об утверждении Порядка обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций».

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

Муратшин Фларит Рашитович, профессор Института права Башкирского государственного университета, судья Конституционного Суда Республики Башкортостан в отставке, доктор юридических наук

В статье рассматриваются особенности законодательного регулирования процесса создания и упразднения особо охраняемых природных территорий в Республике Башкортостан. Анализируется практика конституционного судебного контроля по вопросам правового режима особо охраняемых природных территорий, и в частности, памятника природы шихан «Торау» Республики Башкортостан.

Ключевые слова: особо охраняемые природные территории, правовой режим охраны, создание и упразднение особо охраняемых природных территорий.

Одним из эффективных юридических способов обеспечения охраны окружающей природной среды, сохранения и защиты уникальных природных объектов страны является образование на определенной местности особо охраняемых природных территорий.

Правовая регламентация вопросов создания данных территорий и установления особого режима их использования осуществлена специальным Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» [Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ]. Целями его принятия определены сохранение уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучение естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологическое воспитание населения.

Названный Федеральный закон, наряду с Земельным кодексом Российской Федерации (ст. 95), стал важным законодательным актом, который впервые особо охраняемые природные территории объявил общенациональным достоянием, подразделив их при этом на территории федерального, регионального и местного значения (ст. 2).

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения, осуществляемым этими органами самостоятельно за счет собственных средств, отнес, в частности, создание и обеспечение особо охраняемых природных территорий регионального значения; осуществление регионального государственного надзора в этой области [Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ]. Руководствуясь названными положениями субъекты Российской Федерации стали формировать собственное законодательство.

Так, в Республике Башкортостан приняты Экологический кодекс от 28 октября 1992 года и Закон от 31 июля 1995 года «Об особо охраняемых природных территориях» [Экологический кодекс Республики Башкортостан от 28 октября 1992 года № ВС-13/28]. Республиканское законодательство, учитывая полномочия региональных органов власти в рассматриваемой сфере, определило порядок создания, управления и режим особой охраны применительно к природным паркам, государственным природным заказникам, памятникам природы, а также дендрологическим паркам и ботаническим садам. В развитие норм указанных законодательных актов в последующем был принят целый ряд подзаконных актов на правительственном уровне [Постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан от 26 февраля 1999 года № 48].

Вместе с тем, исследователями замечено, что, несмотря на, несомненно, позитивную роль, которую вышеприведенное правовое регулирование играет в деле охраны природы, применение законодательства об особо охраняемых природных территориях не только продемонстрировало сильные правовые стороны, но и выявило недостаточно урегулированные положения, в числе которых внутренняя противоречивость, коллизии с некоторыми нормами экологического и гражданского законодательства, в том числе теми, что приняты позже [Злотникова Т.В., Экологическое право, 2019, № 2 : 45].

Как отмечает Т.В. Злотникова, вместо ожидаемого позитивного реформирования законодательства об особо охраняемых природных территориях в настоящее время наблюдается планомерное законотворческое «наступление» на действующие уже два десятилетия позитивные и весьма эффективные охранительно-защитные правовые механизмы и барьеры. В ходе своих рассуждений указанный автор пришел к выводу, что такие законодательные новшества никоим образом не корреспондируют провозглашенным в преамбуле данного Закона основным целям создания ООПТ [Злотникова Т.В., Экологическое право, 2019, № 2 : 45].

Сказанное в одинаковой мере относится и к законодательству Рес-

публики Башкортостан об особо охраняемых природных территориях и к практике его применения. В частности, на недостатки технико-юридического характера в упомянутом выше Постановлении Кабинета Министров Республики Башкортостан от 26 февраля 1999 года указала в своем обращении в Конституционный Суд Республики Башкортостан заместитель Председателя Комитета Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан по аграрным вопросам, экологии и природопользованию Р.А. Шагапова. Заявительница обратила внимание на то, что использованная в оспариваемом ею акте формулировка «изменение границ и режима особой охраны ООПТ, их упразднение осуществляются в том же порядке, что и их создание» по своему содержанию обладает неопределенностью, вследствие чего в правоприменительной практике это может привести к нарушению требований статьи 9 Конституции Республики Башкортостан и умалению конституционных прав граждан, провозглашенных статьей 44 Конституции республики.

Фактической основой конституционного обращения Р.А. Шагаповой, видимо, послужили попытки Башкирской содовой компании заполучить в качестве сырьевой базы шихан (гора-одиночка) «Торатау», расположенный в Ишимбайском районе республики, который с 1965 года имеет статус памятника природы.

Проведенный Конституционным Судом Республики Башкортостан сравнительно-правовой анализ оспариваемого постановления и актов федерального и республиканского уровней, регулирующих отношения в рассматриваемой сфере, показал, что ни федеральными законами, ни законами Республики Башкортостан полномочие высшего исполнительного органа Республики Башкортостан ликвидировать особо охраняемые природные территории не предусмотрено.

При этом Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» наделяет органы государственной власти субъектов Российской Федерации правом изменения режима их особой охраны (п. 6 ст. 2). Конституционный Суд пришел к выводу, что данное изменение режима охраны особо охраняемых природных территорий при наличии соответствующих на то оснований может быть осуществлено как в сторону ужесточения, так и в сторону смягчения вплоть до полного отказа от такого режима, что, по сути, означает лишение данных территорий правового статуса особо охраняемых природных территорий, то есть их фактическое упразднение.

В ходе судебного разбирательства выяснилось, что возможность упразднения особо охраняемых природных территорий регионально-го значения уполномоченными на то органами государственной власти субъектов Российской Федерации ранее было подтверждено и Конституционным Судом Российской Федерации. Федеральный орган кон-

ституционного контроля в своем Определении от 25 февраля 2016 года № 360-О пришел к выводу об отсутствии оснований полагать, что Закон Московской области от 23 июля 2003 года № 96/2003-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях», действующий во взаимосвязи с другими законами и иными нормативными правовыми актами, регламентирующими особо охраняемые природные территории, в том числе с Положением об особенностях реорганизации и упразднения государственных природных заказников и памятников природы областного значения, утвержденным Постановлением Правительства Московской области от 12 февраля 2008 года № 86/4, ущемляет конституционные права граждан страны.

Раскрывая смысл формулировки «изменение границ и режима особой охраны тех или иных особо охраняемых природных территорий (природных парков, государственных природных заказников, памятников природы), их упразднение осуществляются в том же порядке, что и их создание», Конституционный Суд Республики Башкортостан признал бланкетный (отсылочный) характер этой нормы. Это значит, что правотворческий орган, формулируя определенное правило, воздержался от конкретизации в изложении подробных нюансов подлежащего регламентации процесса, отсылая к иным нормам этого же или другого нормативного правового акта [Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 20 октября 2016 года № 34-П].

Отсылочный характер нормы в данном конкретном случае, по мнению Конституционного Суда республики, должен означать, что процесс ликвидации особо охраняемых природных территорий республиканского значения не может осуществляться в какой-либо упрощенной форме, а должен проходить в те же этапы и в рамках тех же процедур, что и процесс их создания.

Конституционный Суд Республики Башкортостан особо подчеркнул, что единственным основанием для упразднения уже существующих особо охраняемых природных территорий республиканского значения может быть только утрата их значимости, произошедшей в том числе в итоге стихийных бедствий или иных объективных факторов.

При этом, опираясь на принцип приоритета публичных интересов над интересами частными, который является одним из ключевых начал правового регулирования отношений в сфере охраны природы и обеспечения экологической безопасности, республиканский орган конституционного контроля твердо указал, что, кроме объективных факторов, вызванных естественными природными процессами, в качестве повода для упразднения особо охраняемых природных территорий республиканского значения не могут рассматриваться какие-либо другие причины, включая причины хозяйственной выгоды.

В итоге судебного рассмотрения Конституционный Суд Республики Башкортостан пришел к общему выводу о том, что только подобный подход создает необходимые юридические гарантии от различного рода произвольных и непродуманных действий тех или иных органов государственной власти по ликвидации ранее созданных особо охраняемых природных территорий, что может как нанести вред природе Республики Башкортостан, так и привести к нарушению конституционных прав и свобод российских граждан, в том числе их права на благоприятную окружающую среду.

Литература

Злотникова Т.В. Современные тенденции правового регулирования охраны и использования особо охраняемых природных территорий / Т.В. Злотникова // *Экологическое право*. — 2019. — № 2. — С. 45.

Постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан от 26 февраля 1999 года № 48, утвердившее Положение о природных парках в Республике Башкортостан, Положение о государственных природных заказниках в Республике Башкортостан, Положение о памятниках природы в Республике Башкортостан, Порядок создания особо охраняемых природных территорий республиканского значения // *Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Кабинета Министров РБ*. — 1999. — № 11 (95). — Ст. 751.

Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 20 октября 2016 года № 34-П // *Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Главы и Правительства РБ*. — 2016. — 14 нояб. — № 32 (542). — Ст. 1377.

Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // *СЗ РФ*. — 1995. — 20 марта. — № 12. — Ст. 1024.

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. — 18 окт. — № 42. — Ст. 505.

Экологический кодекс Республики Башкортостан от 28 октября 1992 года № ВС-13/28 // *Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства РБ*. — 2004. — № 1(175). — Ст. 12; Закон Республики Башкортостан от 31 июля 1995 года № 5-з «Об особо охраняемых природных территориях в Республике Башкортостан» // *Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Кабинета Министров РБ*. — 1995. — № 10(40). — Ст. 399.

О РОЛИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Пантелеев Вадим Юрьевич, *председатель Уставного Суда Свердловской области, кандидат юридических наук;*

Савоськин Александр Владимирович, *советник судьи Уставного Суда Свердловской области, заведующий кафедрой Уральского государственного экономического университета, доктор юридических наук*

В настоящее время законодательство о противодействии коррупции остается не только неэффективным, но и зачастую формально не определенным или неясным. Принимая во внимание, что российский парламент воздерживается от официального толкования законов, единственным органом власти, который так или иначе может легально определить содержание федерального законодательства о противодействии коррупции, является Конституционный Суд Российской Федерации. Поэтому основной целью исследования является анализ решений Конституционного Суда Российской Федерации в части проверки федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, принятых по вопросам противодействия коррупции. Дополнительной целью публикации является установление теоретического понимания принципа законности и его адаптация к вопросам противодействия коррупции в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.

Ключевые слова: коррупция, Конституционный Суд Российской Федерации, противодействие коррупции.

Вопросы противодействия коррупции уже длительное время находятся в числе актуальнейших не только для правоприменителей, но и для ученых-исследователей. Это обусловлено тем, что коррупция в значительной степени ослабляет национальную безопасность государства, способствует росту числа правонарушений, в результате которых нарушаются права, законные интересы граждан, организаций, причиняется колоссальный материальный ущерб. Коррупция, проникая в различные сферы жизнедеятельности общества и государства, приводит к существенным потерям не только в экономике, но и снижает доверие граждан, как к институтам власти, так и к праву в целом.

Основные принципы противодействия коррупции, правовые и орга-

низационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней закреплены в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Вместе с тем многие его положения носят неясный или спорный характер. Так, например, не конкретизирован основополагающий принцип противодействия коррупции, закрепленный в статье 3 упомянутого Закона, принцип законности. Принимая во внимание, что российский парламент воздерживается от официального толкования законов, единственный орган власти, который так или иначе может определить содержание законов, является Конституционный Суд РФ. Не случайно в поправках к Конституции РФ, выносимых на всенародное обсуждение 22 апреля 2020 года, указано, что «акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу... а акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данным Конституционным Судом Российской Федерации, не подлежат применению в ином истолковании».

Основной целью исследования является анализ решений Конституционного Суда Российской Федерации в части проверки федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, принятых по вопросам противодействия коррупции. Дополнительной целью публикации является установление теоретического понимания принципа законности и его адаптация к вопросам противодействия коррупции.

Следует отметить, что понятие законности довольно широко изучалось в советский период развития России. Для указанного исторического промежутка времени было характерно определение законности как метода государственного руководства советским обществом [Лукашева 1954: 2; Александров 1968: 382], как строгое и неуклонное соблюдение и исполнение законов всеми органами государства, всеми учреждениями и общественными организациями, должностными лицами и гражданами [Власов 1948: 5; Попова 1954: 14; Строгович 1956: 21; Недбайло 1959: 109; Чхиквадзе 1960: 204—205]. Под социалистической законностью понимался режим неукоснительного исполнения выражающих волю советского народа законов и основанных на них правовых актов [Самощенко 1960: 43; Рабинович 1975: 121—123]. Социалистическую законность определяли и через категорию «принцип» (принцип деятельности государства, права, принцип организации и деятельности механизма государственной власти, принцип деятельности органов государства, общественных организаций, должностных лиц и поведения граждан) [Строгович 1956: 14; Основин 1970: 18; Жилинский 1977: 215].

Попытку объединить существенные свойства социалистической законности предпринимал и известный представитель уральской школы права — С.С. Алексеев: «Социалистическая законность — это принцип права, выражающий демократический режим жизни социалистическо-

го общества и состоящий в требованиях строгого и неукоснительного соблюдения всеми субъектами законов и основанных на них правовых актов, полного и реального осуществления субъективных прав, надлежащего, обоснованного и эффективного применения права при исключении масштабного произвола в деятельности государственных органов и должностных лиц» [Алексеев 1972: 113].

Еще более точное содержание понятия законности С.С. Алексееву удалось обозначить в одной из последних своих работ, где он пишет: «Именно в силу нормативности права и других его достоинств может быть выдвинут и может обеспечиваться принцип законности. То есть не просто требования обязательности юридических норм, но такого рода требования обязательности юридических норм «всем лицам» — ко всем гражданам, должностным лицам, государственным органам — действовать в строгом соответствии с законом» [Алексеев 1999: 14].

Таким образом, полагаем, что под принципом законности в рамках настоящей статьи следует понимать установление такого режима реализации норм права, содержащихся в законах и основанных на них подзаконных нормативных актах субъектами права, в результате которого у всех участников правоотношений возникает обязанность соблюдать и исполнять нормативные правовые предписания [Морозова 2019: 98—106].

Конституция Российской Федерации 1993 г. не содержит определения законности. Тем не менее, отдельные авторы, проводя исследования категории «законность» находят ее нормативное закрепление в статье 15 Конституции РФ, где сказано: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» [Кудрявцев 1998: 4].

Не вызывает никаких сомнений и не требует какой-либо дополнительной аргументации вывод о том, что базовым, основополагающим хранителем конституционной законности в РФ является Конституционный Суд Российской Федерации. Об этом свидетельствуют и положения Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», в котором только Конституционному Суду РФ предоставлено право в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации разрешать дела о соответствии Конституции РФ нормативно-правовых актов, проверять конституционность закона, примененного в конкретном деле по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод, по запросам судов проверять конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле и др. При этом важно отметить, что в соответствии со статьей 79

вышеуказанного правового акта органы публичной власти и суды (после вступления в силу постановления Конституционного Суда Российской Федерации) не вправе руководствоваться нормативным актом или отдельными его положениями, признанными Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, либо применять нормативный акт или отдельные его положения в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом Российской Федерации в этом постановлении истолкованием.

В этой связи важную роль в обеспечении принципа законности при применении законодательства о противодействии коррупции играют решения Конституционного Суда РФ и изложенные в них правовые позиции, которые ориентируют правоприменительные и судебные органы на четкое и неукоснительное соблюдение законодательства исключительно в соответствии с положениями Конституции РФ.

В качестве примера подобных решений высшего органа конституционного контроля можно привести следующие:

1. Постановление Конституционного суда РФ от 29 ноября 2016 года № 26-П «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам” в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан». В указанном решении орган конституционного контроля признал соответствующим Конституции РФ право взыскивать в порядке гражданского судопроизводства в доход Российской Федерации объекты движимого и недвижимого имущества, ценные бумаги, акции и т.п., принадлежащие лицу, замещающему должность государственной (муниципальной) службы, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям, в отношении которых указанными лицами не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы, а также денежных средств, полученных от продажи такого имущества. При этом Конституционный Суд РФ особо отметил необходимость учета всех законных доходов, которые были получены указанными лицами и могли быть использованы для приобретения соответствующего имущества.

2. Определение Конституционного Суда РФ от 24 октября 2019 года № 2952-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карапетяна Армена Эминовича на нарушение его конституционных прав пунктом 31 статьи 12 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, а также подпунктом 1 пункта 2 и подпунктом 1 части второй пункта 3 статьи 12-2 Закона Свердловской области “О противодействии коррупции

в Свердловской области”» в котором Конституционный Суд РФ указал, что субъекты Российской Федерации вправе, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, установленными ею принципами, определить перечень оснований для досрочного прекращения полномочий самостоятельно, в том числе исходя из тех ограничений и запретов, которые установлены федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации. Также высший орган конституционного контроля отметил возможность и необходимость распространения законодательства о противодействии коррупции и на гражданина, вступающего в должность депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, поскольку указанное лицо, добровольно избирая такой род занятий, тем самым соглашается с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый им правовой статус.

3. Определение Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2013 года № 334-О/2013 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гусева Юрия Станиславовича на нарушение его конституционных прав частями 1, 4 и 5 статьи 12 Федерального закона “О противодействии коррупции”». В указанном решении Конституционный Суд РФ проверил конституционность нормы обязывающей работодателя «сообщать в десятидневный срок представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим определенные должности государственной или муниципальной службы, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы». В решении суда сказано, что эта норма направлена на повышение эффективности противодействия коррупции и основана на принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции и комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер для борьбы с этим явлением... Тем самым данная норма ориентирована на обеспечение безопасности государства, а потому не может рассматриваться как нарушающая конституционные права граждан.

Это лишь малая часть обширной практики федерального конституционного правосудия в области толкования норм законодательства о противодействии коррупции. С учетом того обстоятельства, что статья 2 Федерального закона «О противодействии коррупции», не содержит указания на решения Конституционного Суда РФ, представляется все же необходимым ориентировать все «ветви» и уровни публичной власти на использование очевидного правового потенциала решений Конституци-

онного Суда РФ в механизме противодействия коррупции как одного из важнейших средств обеспечения принципа законности в реализации мероприятий по противодействию коррупции.

Литература

Александров Н.Г. Социалистическая законность / Н.Г. Александров // Теория государства и права. — М., 1968. — 640 с.

Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций: в 2 т. / С.С. Алексеев. — Свердловск, 1972. — Т. 1. — 396 с.

Алексеев С.С. Частное право / С.С. Алексеев. — М., 1999. — 157 с.

Власов В.А. Социалистическая законность / В.А. Власов. — М., 1948. — 106 с.

Жилинский С.Э. Роль КПСС в укреплении законности на современном этапе / С.Э. Жилинский. — М., 1977. — 215 с.

Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и общественное состояние // Законность в Российской Федерации / В.Н. Кудрявцев. — М., 1998. — С. 4—12.

Лукашева Е.А. Роль социалистического правосознания народных масс в установлении, развитии и укреплении социалистической законности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Лукашева. — М., 1954. — 16 с.

Морозова А.С. Конституционно-правовые полномочия президента РФ: в поисках пределов / А.С. Морозова, В.А. Мещерягина, М.Н. Вилачева, В.Ю. Панченко // Сибирский антропологический журнал. — 2019. — Т. 3. — № 4. — С. 98—106.

Недбайло П.Е. Советские социалистические правовые нормы / П.Е. Недбайло. — Львов, 1959. — 169 с.

Основин В.С. Нормотворческая деятельность местных Советов как органов обеспечения законности и правопорядка / В.С. Основин // Местные Советы и законность. — М., 1970. — 200 с.

Попова В.И. Социалистическая законность и деятельность местных Советов / В.И. Попова. — М., 1954. — 208 с.

Рабинович П.М. Упрочение законности — закономерность социализма / П.М. Рабинович. — Львов, 1975. — 260 с.

Самощенко И.С. Охрана режима законности Советским государством / И.С. Самощенко. — М., 1960. — 200 с.

Строгович М.С. Основные вопросы социалистической законности / М.С. Строгович. — М., 1956. — 252 с.

Строгович М.С. Теоретические вопросы советской законности / М.С. Строгович // Советское государство и право. — 1956. — № 4. — С. 15—25.

Чхиквадзе В.М. Вопросы социалистического права и законности в трудах В.И. Ленина / В.М. Чхиквадзе. — М., 1960. — 342 с.

ВОПРОСЫ ПРАВОПОНИМАНИЯ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

Романова Галина Валерьевна, *советник судьи Конституционного суда
Республики Татарстан, кандидат юридических наук;*

Романов Валерий Иванович, *доцент К(П)ФУ, кандидат юридических
наук*

Правовая определенность республиканского законодательства непосредственно связана с конституционным принципом верховенства права. Для законодателя требование определенности правовых норм — это одновременно важная цель и показатель качества, эффективности законотворческой деятельности. Правоприменение как одна из форм реализации права занимает важное место в конституционном судопроизводстве. Правильное толкование и применение правовых норм в практике конституционного судопроизводства способно восстановить справедливость, содержащуюся в Конституции Республики Татарстан, поскольку одним из предназначений Основного закона государства является утверждение справедливого отношения к человеку, соблюдение и защита его прав. В данной статье изучены вопросы правопонимания в решениях Конституционного суда Республики Татарстан, рассмотрены теоретические аспекты и приведены примеры из судебной практики.

Ключевые слова: право, судебная защита, государство, суд, правосудие, реализация.

На сегодняшний день вопросам правопонимания отводится важное место и значение в практике Конституционного суда Республики Татарстан.

Конституционная концепция правопонимания основана на гарантированности, соблюдении и охране прав и свобод человека и гражданина. В силу этого основные правовые характеристики современной государственности предопределены с позиции базовой универсальной ценности — прав и свобод человека и гражданина, их признания и защиты. Именно данный правовой аспект содержится в статье 2 Конституции Республики Татарстан.

В соответствии с частью 2 статьи 68 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан»¹ Конституционный

¹ Закон РТ от 22 декабря 1992 года № 1708-ХІІ (ред. от 16.11.2019) «О Конституции-

суд Республики Татарстан принимает решение по делу, оценивая, как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе нормативных правовых актов.

Как известно, правопонимание характеризуется как деятельность, направленная на установление содержания юридических норм. На наш взгляд, правопонимание не имеет самостоятельного значения и не может осуществляться в нарушение единства нормы, которая подлежит применению. Вместе с тем применение — это не механическое воспроизведение содержания правовой нормы исходя из ее текста. Причем, дополнительные возможности правопонимания обусловлены не только правом на ограничительное и расширительное толкование, но и набором тех способов и средств, которые применяет правоприменитель (грамматический, логический, систематический, историко-политический, телеологический, социально-юридический и т.д.).

Механизм правопонимания Конституционным судом Республики Татарстан нам представляется возможным рассмотреть в двух направлениях: 1) в виде отдельного специального акта толкования Конституции Республики Татарстан по запросам уполномоченных органов власти; 2) в виде толкования, осуществляемого в процессе рассмотрения принятых к своему производству дел и выработки соответствующих правовых позиций в обоснование принимаемых по этим делам решений.

Первое направление правопонимания Основного закона осуществляется посредством толкования. Именно он позволяет устранять пробелы в законодательном регулировании. В процессе такого восприятия правовой нормы происходит конкретизация общих конституционных установлений, в силу чего нормы Конституции приобретают не абстрактное, а реальное содержание и смысл.

В практике Конституционного суда Республики Татарстан вопросы правопонимания Основного закона посредством толкования встречались.

Например, в 2003 году Конституционным судом Республики Татарстан рассматривалось дело по запросу Кабинета Министров Республики Татарстан о толковании положений пунктов 7 и 8 части первой статьи 94 Конституции Республики Татарстан, согласно которым к полномочиям Президента Республики Татарстан относится формирование Кабинета Министров Республики Татарстан и формирование системы исполнительных органов государственной власти на территории Республики

Татарстан в соответствии с законом. Конституционный суд Республики Татарстан в своем постановлении от 17 июля 2003 года № 10-П¹ дал официальное толкование рассматриваемым положениям Основного закона. При этом указав, что положение пункта 7 части первой статьи 94 Конституции Республики Татарстан, согласно которому Президент Республики Татарстан формирует Кабинет Министров Республики Татарстан, в его конституционно-правовом смысле, выявленном настоящим толкованием, следует понимать как закрепленное в Конституции Республики Татарстан исключительное полномочие Президента Республики Татарстан осуществлять по собственному усмотрению персональный подбор кандидатов на входящие в состав Кабинета Министров Республики Татарстан должности Премьер-министра, заместителей Премьер-министра, министров, председателей государственных комитетов и руководителей других исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан, которое не требует какого-либо иного правового регулирования. Пункт 8 части первой статьи 94 Конституции Республики Татарстан, согласно которому Президент Республики Татарстан формирует систему исполнительных органов государственной власти на территории Республики Татарстан в соответствии с законом, в его значении, составившем предмет настоящего толкования, следует понимать как исключительное право Президента Республики Татарстан самостоятельно определять перечень исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан в соответствии с Конституцией Республики Татарстан. При отсутствии соответствующего закона Президент Республики Татарстан вправе образовывать и упразднять своими правовыми актами министерства и государственные комитеты Республики Татарстан (по согласованию с Государственным Советом Республики Татарстан), а также иные исполнительные органы государственной власти Республики Татарстан и тем самым определять структуру Кабинета Министров Республики Татарстан.

Таким образом, Конституционный суд Республики Татарстан в принятом по делу решении внес элементы новизны в понимание толкуемой нормы права относительно ее применения правоприменительным органом, в частности Кабинетом Министров Республики Татарстан. При этом смысл нормы права был конкретизирован и приобрел завершенность в процессе ее правоприменительного толкования.

Второе направление правопонимания Конституционным судом Республики Татарстан Конституции Республики Татарстан, осуществляе-

¹ Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 17.07.2003 № 10-П «По запросу Кабинета Министров Республики Татарстан о толковании положений пунктов 7 и 8 части первой статьи 94 Конституции Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 2003. 22 июля. № 146.

мое посредством выработки правовых позиций по рассматриваемым делам, не менее важно.

На наш взгляд, с точки зрения юридической науки правопонимание охватывает огромный круг основополагающих общественных отношений в сфере социального, экономического, политического, культурного и идеологического устройства государства и общества. Сама идея правопонимания представляет собой обоснование соотношения права и закона. В этой связи проявляется важное значение правопонимания, особенно в вопросах изучения конституционных норм.

Особая роль Конституционного суда Республики Татарстан как органа конституционного контроля в обеспечении реализации принципа приоритета прав и свобод человека обуславливается особенностями его правового статуса, такими как теоретический характер юрисдикции, право судьи на особое мнение, окончательность решений и др., которые не только позволяют ему занимать исключительное место в системе институтов государственной власти в Республике Татарстан, но и создают почву для трансформации посредством его деятельности традиционно присущих государству регулятивной и охранительной функций в явление более высокого порядка — гармонизирующую функцию. Так, Конституционный суд республики, осуществляя судебную деятельность, своими решениями способствует правопониманию, разрешению правовых противоречий, обеспечению возможностей разрешения правовых конфликтов. Реализуя любое из направлений своей компетенции, Конституционный суд в действительности разрешает спор не только с помощью практического, но и теоретического, философского характера правопонимания, который содержится в осмыслении правового положения, тем самым обеспечивая реализацию принципа приоритета прав и свобод человека.

Например, Конституционный суд Республики Татарстан в своем постановлении от 5 марта 2019 года № 81-П¹ в качестве рекомендательной позиции указал, что признание оспариваемых норм Закона Республики Татарстан от 6 августа 2008 года № 71-ЗРТ «О порядке решения вопросов, связанных с разграничением имущества, находящегося в муниципальной собственности» соответствующими Конституции Республики Татарстан не препятствует дальнейшему совершенствованию правового регулирования порядка изменения границ в том случае, когда их изменение влечет за собой отнесение территорий отдельных населенных

¹ Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 05.03.2019 № 81-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Татарстан от 6 августа 2008 года № 71-ЗРТ «О порядке решения вопросов, связанных с разграничением имущества, находящегося в муниципальной собственности» в связи с жалобой гражданки Р.М. Рисухиной» // Республика Татарстан. 2019. 5 апр. № 49.

пунктов одного муниципального образования к территории другого муниципального образования. Конституционный суд Республики Татарстан обратил внимание на то, что рассматриваемая сфера республиканского законодательства требует дополнительного урегулирования с целью устранения неоднозначного толкования соответствующих законодательных положений правоприменителями. Определение в каждом конкретном случае предельных сроков для инициирования процесса разграничения муниципального имущества между муниципальными образованиями, как неотъемлемого элемента механизма изменения границ муниципальных образований, способствовало бы единообразному пониманию и применению оспариваемых норм всеми правоприменителями, а также достижению конституционно значимых целей по обеспечению реализации и защиты конституционных прав и свобод граждан.

Рекомендации, выработанные Конституционным судом Республики Татарстан, оказывают существенное влияние не только на совершенствование законодательства, но и на правоприменительную практику.

Конституционный суд Республики Татарстан в пункте 4 постановления от 27 мая 2016 года № 68-П¹ выразил свою рекомендательную позицию, согласно которой признание оспариваемого заявителем пункта 8 Положения о порядке обращения за компенсацией части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, и порядке ее выплаты, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 18 января 2007 года № 9 «О компенсации части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования», соответствующим Конституции Республики Татарстан не препятствует совершенствованию порядка обращения за компенсацией части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования. В дальнейшем, в 2017 году, Кабинет Министров Республики Татарстан учел рекомендательную позицию Конституционного суда Республики Татарстан и

¹ Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 27.05.2016 № 68-П «По делу о проверке конституционности отдельных норм Положения о порядке обращения за компенсацией части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, и порядке ее выплаты, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 18 января 2007 года № 9 «О компенсации части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования» (в редакции постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 21 мая 2014 года № 338), в связи с жалобой гражданки Л.В. Кирюшиной» // Республика Татарстан. 2016. 24 июня. № 89.

постановлением от 24 марта № 179 «О внесении изменений в Положение о порядке обращения за компенсацией части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, и порядке ее выплаты, утвержденное постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.01.2007 № 9 «О компенсации части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования»¹ усовершенствовал пункт 8 указанного Положения, в части списка документов, которые представляет заявитель для получения компенсации части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, расположенных на территории Республики Татарстан в отделение Республиканского центра материальной помощи (компенсационных выплат).

Таким образом, конституционное правопонимание побуждает воспринимать рекомендации Конституционного суда Республики Татарстан в адрес правоприменителей как ориентирующие их к участию в конституционализации права.

Составной частью системы конкретных правоотношений по реализации принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, производных от общих конституционных правоотношений, являются правоохранительные конституционно-правовые отношения с участием Конституционного суда Республики Татарстан, итогом которых выступает особая категория дел по защите человека, его прав и свобод как высшей ценности от правовой дискриминации, в том числе в сфере правопонимания.

В постановлении от 29 октября 2014 года № 60-П Конституционный суд Республики Татарстан применив правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации обоснованно пришел к выводу о том, что дифференциация условий предоставления государственных реабилитационных услуг в зависимости от соотношения размера пенсии и величины прожиточного минимума, установленного в республике, основана на учете такого объективного обстоятельства, как уровень (ве-

¹ Постановление КМ РТ от 24.03.2017 № 179 «О внесении изменений в Положение о порядке обращения за компенсацией части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, и порядке ее выплаты, утвержденное постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.01.2007 № 9 «О компенсации части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования» // Собрание законодательства Республики Татарстан. 2017. № 25. Ст. 0909.

личина) материальной обеспеченности гражданина пожилого возраста или инвалида. И поэтому дифференциация, предусмотренная оспариваемыми нормами, не может рассматриваться как дискриминационная и нарушающая конституционные права граждан, в том числе и заявителя, размер пенсии которого превышает установленный в Республике Татарстан прожиточный минимум, поскольку направлена на поддержку наиболее социально незащищенных категорий граждан, а также основана на соответствующих нормах федерального законодательства¹.

Следовательно, Конституционный суд Республики Татарстан, осуществляя защиту прав и свобод человека и гражданина в контексте соблюдения принципа равенства прав и свобод, вправе констатировать состояние правопонимания, сложившегося на основе обжалуемых правовых норм, примененных или подлежащих применению в конкретном деле заявителя. Для суда соблюдение либо несоблюдение правоприменительным органом принципа равенства прав и свобод в своей практической деятельности является основанием для ее признания недискриминационной, либо дискриминационной.

Конституционный суд Республики Татарстан, исходя из совокупности конституционных принципов, основанных на реализации и защиты конституционных прав и свобод граждан, формирует основу правопонимания, необходимую для конституционализации законодательного пространства, тем самым приобретая качество правотворческого органа.

Например, постановлением Конституционного суда Республики Татарстан от 14 декабря 2018 года № 80-П пункт 4 раздела I и пункт 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 той мере, в какой они служат нормативным основанием для неисполнения органами местного самоуправления муниципального образования города Казани законодательно установленного срока предоставления гражданам, имеющим

¹ Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 29.10.2014 № 60-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пунктов 14.2 и 14.3 Стандарта качества государственной услуги «Предоставление реабилитационных услуг, включающих помощь в профессиональной, социальной, психологической реабилитации инвалидам, лицам с ограниченными возможностями, семьям и детям, находящимся в социально опасном положении, другим гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию и нуждающимся в реабилитационных услугах со стационарной, полустационарной и нестационарной формами социального обслуживания», утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 21 ноября 2012 года № 1016, в связи с жалобой гражданина З.М. Валиахметова» // Республика Татарстан. 2014. 15 ноя. № 166.

трех и более детей, земельных участков в собственность бесплатно в случае их однократного: отказа от участия в процедуре выбора земельного участка или отказа от земельного участка в процессе процедуры выбора земельного участка либо неприбытия для участия в процедуре выбора земельного участка по неуважительной причине, были признаны не соответствующими Конституции Республики Татарстан¹. В дальнейшем, признанные не конституционными нормы 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, стали использоваться в редакции с учетом указанного постановления Конституционного суда Республики Татарстан от 14 декабря 2018 года № 80-П.

Таким образом, Конституционный суд Республики Татарстан выступил в качестве правотворческого органа, предопределив действие рассмотренного нормативного правового акта.

Приведем другой пример из практики Конституционного суда Республики Татарстан. В постановлении от 30 мая 2019 года № 83-П Конституционный суд Республики Татарстан признал подпункт «а» пункта 4 Правил выдачи, реализации сертификатов для обеспечения жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, утвержденных постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 мая 2008 года № 326 «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18 декабря 2007 года № 732 “О мерах по обеспечению жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий”», в той мере, в какой его положения ставят право на получение сертификата многодетными семьями, нуждающимися в улучшении жилищных условий, в зависимости от наличия совместной регистрации всех членов семьи по одному месту жительства, не соответствующим Конституции Республики Татарстан².

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.

² Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 30.05.2019 № 83-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 4 Правил выдачи, реализации сертификатов для обеспечения жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, утвержденных постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 мая 2008 года № 326 «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18 декабря 2007 года № 732 «О мерах по обеспечению жильем многодетных семей, нуждающихся в улучше-

Кроме того, Конституционный суд Республики Татарстан указал, что Кабинету Министров Республики Татарстан надлежит — исходя из требований Конституции Республики Татарстан и с учетом основанных на ее положениях правовых позиций Конституционного суда Республики Татарстан — внести в действующее правовое регулирование надлежащие изменения, вытекающие из настоящего постановления.

В силу этого постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 9 августа 2019 года № 660¹ в норму, ранее предусматривавшую, что право на получение сертификата имеют состоящие в органах местного самоуправления на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий многодетные семьи, имеющие пять и более детей, зарегистрированных и проживающих с родителями и не образовавших свои семьи, было внесено соответствующее изменение, а именно, исключены слова «зарегистрированных и».

Таким образом, изучение вопросов правопонимания в решениях Конституционного суда Республики Татарстан представляет собой особую юридическую деятельность, которая является необходимым условием реализации положений Конституции. Конституционный суд Республики Татарстан в своих итоговых решениях раскрывает смысл и содержание конституционных положений и предлагает законодателю конкретные пути дальнейшего регулирования общественных отношений, правоприменителю — механизм поведения, ученым — возможность интерпретации норм и принципов Конституции Республики Татарстан, правопонимание, новые термины и обновленное содержание существующих правовых явлений. Его решения оказывают концептуальное и практическое влияние на развитие конституционного законодательства, теории конституционализма и учения о Конституции Республики Татарстан.

Литература

Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 22.06.2012) // Республика Татарстан. — 2002. — 30 апр. — № 87-88; 2012. — 26 июня. — № 125-126.

нии жилищных условий», в связи с жалобой гражданина А.В. Орлова // Республика Татарстан, № 99, 12.07.2019.

¹ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 09.08.2019 № 660 «О внесении изменения в Правила выдачи, реализации сертификатов для обеспечения жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, утвержденные постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 16.05.2008 № 326 «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.12.2007 № 732 «О мерах по обеспечению жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий» // Собрание законодательства Республики Татарстан. 2019. 16 авг. № 61. Ст. 1666.

Закон Республики Татарстан от 22 декабря 1992 года № 1708-ХП (ред. от 16.11.2019) «О Конституционном суде Республики Татарстан» // Республика Татарстан. — 1998. — 28 нояб. — № 240; 2019. — 20 июля. — № 104

Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 17.07.2003 № 10-П «По запросу Кабинета Министров Республики Татарстан о толковании положений пунктов 7 и 8 части первой статьи 94 Конституции Республики Татарстан» // Республика Татарстан. — 2003. — 22 июля. — № 146.

Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 05.03.2019 № 81-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Татарстан от 6 августа 2008 года № 71-ЗРТ «О порядке решения вопросов, связанных с разграничением имущества, находящегося в муниципальной собственности» в связи с жалобой гражданки Р.М. Рисухиной» // Республика Татарстан. — 2019. — 5 апр. — № 49.

Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 27.05.2016 № 68-П «По делу о проверке конституционности отдельных норм Положения о порядке обращения за компенсацией части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, и порядке ее выплаты, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 18 января 2007 года № 9 «О компенсации части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования» (в редакции постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 21 мая 2014 года № 338), в связи с жалобой гражданки Л.В. Кирюшиной» // Республика Татарстан. — 2016. — 24 июня. — № 89.

Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 24.03.2017 № 179 «О внесении изменений в Положение о порядке обращения за компенсацией части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, и порядке ее выплаты, утвержденное постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.01.2007 № 9 «О компенсации части родительской платы за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования» // Собрание законодательства Республики Татарстан. — 2017. — 04 апр. — № 25. — Ст. 0909.

Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 29.10.2014 № 60-П «По делу о проверке конституционности отдельных

положений пунктов 14.2 и 14.3 Стандарта качества государственной услуги «Предоставление реабилитационных услуг, включающих помощь в профессиональной, социальной, психологической реабилитации инвалидам, лицам с ограниченными возможностями, семьям и детям, находящимся в социально опасном положении, другим гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию и нуждающимся в реабилитационных услугах со стационарной, полустационарной и нестационарной формами социального обслуживания», утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 21 ноября 2012 года № 1016, в связи с жалобой гражданина З.М. Валиахметова» // Республика Татарстан. — 2014. — 15 нояб. — № 166.

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.

Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 30.05.2019 № 83-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 4 Правил выдачи, реализации сертификатов для обеспечения жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, утвержденных постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 мая 2008 года № 326 «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18 декабря 2007 года № 732 «О мерах по обеспечению жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий», в связи с жалобой гражданина А.В. Орлова» // Республика Татарстан. — 2019. — 12 июля. — № 99.

Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 09.08.2019 № 660 «О внесении изменения в Правила выдачи, реализации сертификатов для обеспечения жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, утвержденные постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 16.05.2008 № 326 «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.12.2007 № 732 «О мерах по обеспечению жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий» // Собрание законодательства Республики Татарстан. — 2019. — 16 авг. — № 61. — Ст. 1666.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

(по итогам подготовки ежегодного доклада Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Татарстан в 2019 году)

Сабурская Сария Харисовна, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, кандидат философских наук

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. В настоящей статье изложены выводы о соблюдении прав граждан в сфере социальной защиты, сформулированные при подготовке ежегодного доклада Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан за 2019 год.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, социальная защита, государственная социальная помощь.

Государственная политика Республики Татарстан в сфере социальной защиты в настоящее время и в ближайшем будущем направлена на устойчивое повышение благосостояния граждан, повышение качества жизни населения.

Как отметил в Послании Государственному Совету Республики Татарстан на 2020 год Президент Республики Татарстан Рустам Нургалиевич Минниханов, «Татарстан продолжает устойчиво развиваться, позитивные тенденции наблюдаются в экономике и социальной сфере, реализуются масштабные программы и проекты, нацеленные на повышение качества жизни».

На сегодняшний день в республике реализуется 40 государственных программ, направленных на достижение социального и экономического прогресса. Наряду с этим, Республика Татарстан участвует в 11 национальных проектах.

Одним из первых субъектов Российской Федерации Татарстан перешел на внедрение мер адресной социальной поддержки нуждающимся в материальной помощи гражданам. Кроме того, без учета доходов они предоставляются: труженикам тыла, реабилитированным гражданам, гражданам, пострадавшим от политических репрессий, многодетным семьям.

С 1 января 2020 года в Татарстане введены новые меры социальной поддержки малоимущих семей с детьми: ежемесячное пособие каждому члену семьи с пятью и более детьми, позволяющее довести уровень их среднедушевого дохода до прожиточного минимума; выплата на приобретение лекарственных средств и иных товаров аптечного ассортимента, в размере 5 тыс. рублей семьям, имеющим детей в возрасте до трех лет, со среднедушевым доходом, не превышающим величины прожиточного минимума, установленного в Республике Татарстан на душу населения, и низким уровнем имущественной обеспеченности; предоставление подарочных комплектов детских принадлежностей семьям с новорожденными детьми, среднедушевой доход которых не превышает величину прожиточного минимума на душу населения. Каждая из перечисленных мер социальной поддержки направлена на улучшение условий жизни нескольких тысяч татарстанцев.

Среди первых субъектов Российской Федерации, в Республике Татарстан законодательно закреплены отношения, связанные с предоставлением мер адресной социальной поддержки мужчинам, достигшим 60 лет, женщинам, достигшим 55 лет, а также отдельным категориям граждан, имеющим право на досрочное назначение пенсии, без учета их выхода на пенсию.

Видится очевидным, что эффективная система социальной защиты населения неразрывно связана и с обеспечением пенсионных прав граждан. В настоящее время в Республике Татарстан проживает более миллиона граждан, получающих страховые пенсии, в том числе, по данным федерального реестра численность инвалидов, проживающих в республике, составляет 299,2 тыс. человек.

По информации Отделения Пенсионного фонда России по Республике Татарстан изменение порядка расчета федеральной социальной доплаты к пенсии позволило повысить материальное положение более 72 тысяч граждан. Нельзя не отметить данные пенсионного органа Республики Татарстан о том, что во взаимодействии с архивными органами из архивов, организаций были получены сведения о стаже и заработной плате, позволившие повысить размеры пенсий 4300 пенсионерам. Также заслуживают внимание данные Отделения Пенсионного фонда России по Республике Татарстан, согласно которым по результатам анализа пенсионных дел более чем 60 тысячам пенсионеров, проработавших не менее 30 календарных лет в сельском хозяйстве, установлено 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.

Вместе с тем, в адрес Уполномоченного по правам человека в Респуб-

лике Татарстан (далее — Уполномоченный) регулярно поступают жалобы граждан по пенсионному обеспечению. В прошедшем году отдельно обратила на себя внимание ситуация с приостановлением выплаты пенсии инвалиду, которая, на наш взгляд, может являться не единичной.

Так, к Уполномоченному обратился житель Высокогорского района с жалобой на территориальный пенсионный орган, приостановивший ему выплату пенсии по инвалидности, ежемесячной денежной выплаты, на протяжении двух месяцев.

В ходе рассмотрения жалобы было установлено, что причиной приостановления выплаты пенсии явилось отсутствие сведений о заявителе в федеральном реестре инвалидов о факте его переосвидетельствования. В то же время в пенсионный орган из учреждения медико-социальной экспертизы поступила выписка из акта освидетельствования о продлении заявителю инвалидности.

Учитывая, что в соответствии с федеральным законодательством, для установления страховой пенсии по инвалидности, сведения об инвалидности, содержащиеся в федеральном реестре инвалидов и документы, поступившие от федеральных учреждений медико-социальной экспертизы, имеют равное значение, Уполномоченный обратился с письмом в Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Татарстан, указав о недопустимости приостановления выплат пенсии по инвалидности гражданам, попавшим в аналогичную ситуацию с заявителем.

Пенсионный орган частично согласился с доводами Уполномоченного, указав в своем ответе, что в исключительных случаях (длительного неполучения сведений из учреждений медико-социальной экспертизы о прохождении гражданином экспертизы и установления инвалидности) при отсутствии сведений о гражданине в федеральном реестре инвалидов принятие решения об установлении пенсии и ежемесячной денежной выплаты может осуществляться на основании выписки из акта освидетельствования в органах медико-социальной экспертизы, поступившей в пенсионный орган в установленном порядке.

По сути, по мнению пенсионного органа, сведения об установлении инвалидности, содержащиеся в федеральном реестре инвалидов, имеют приоритет перед документами, поступившими из учреждений медико-социальной экспертизы. Данную позицию считаем неприемлемой. Право гражданина на пенсию не может зависеть от уровня взаимодействия пенсионных органов с учреждениями медико-социальной экспертизы.

Следует отметить, что по информации ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Республике Татарстан» из Отделения Пенсионного фонда России по Республике Татарстан за 2018 год и 1 полугодие 2019 года поступило 36 запросов в целях подтверждения сведений о прохождении освидетельствования в Главное бюро.

Таким образом, как упоминалось выше, описанный в докладе случай может быть не единичным.

Одним из ключевых индикаторов реализации социальной политики является поддержание уровня жизни населения. Система социальных выплат Республики Татарстан включает 82 меры социальной поддержки, в т.ч. получателями адресных мер являются 1,12 млн человек или 77 % от общего количества «региональных» получателей с объемом финансирования 8,4 млрд руб. или 80 % от расходов на региональные меры.

В текущем году нами принимались меры реагирования по устранению нарушений, связанных с выплатой компенсаций родительской платы за присмотр и уход за ребенком в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, предоставлении мер социальной поддержки многодетной семье иностранного гражданина, имеющему разрешение на временное проживание. Одновременно с этим отмечаем, что правовая позиция Уполномоченного по этим жалобам находила понимание со стороны органов социальной защиты.

Неотъемлемым элементом государственной социальной помощи является не только безвозмездное предоставление определенных денежных сумм нуждающимся гражданам, но и предоставление социальных услуг.

В прошедшем году нами было уделено отдельное внимание качеству предоставления социальных услуг в виде санаторно-курортного лечения сквозь призму доступности для инвалидов объектов санаторно-курортных учреждений.

Уполномоченным в целях обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к объектам санаторно-курортных учреждений совместно представителями органов государственной власти и общественных организаций проведены проверки в 12 санаторно-курортных учреждениях Республики Татарстан, с которыми в 2019 году Региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Татарстан заключены государственные контракты, на предмет соответствия доступной среды в части наличия оборудованных для лиц с ограниченными возможностями здоровья жилых номеров, пандусов, подъемных устройств, доступных входных групп, лифта, лестниц, приспособленных санитарно-гигиенических помещений, раздевалок и процедурных кабинетов, а также автостоянок.

По результатам выездных мероприятий установлено отсутствие в полной мере доступной среды во всех санаторно-курортных учреждениях. Более того, в таких санаториях как «Дельфин» г. Зеленодольск, «Жемчужина» г. Набережные Челны, «Санта» Лаишевский район выявлены грубые нарушения, выражающиеся в отсутствии жилых номеров для размещения граждан с ограниченными возможностями здоровья, от-

сутствии в зданиях и корпусах санитарно-гигиенических помещений для граждан с ограниченными возможностями здоровья, в несоответствии установленным требованиям дверных проемов и порогов, в отсутствии оборудованных процедурных кабинетов для маломобильных граждан. Выявленные обстоятельства свидетельствуют об отсутствии благоприятных условий для нахождения граждан с ограниченными возможностями на территории указанных санаторно-курортных учреждений и возможности в полной мере использования предоставляемых услуг.

В ходе совещания, проведенного по инициативе Уполномоченного в декабре 2019 года, по результатам осмотра учредителям санаторно-курортных учреждений даны рекомендации провести обследование объектов и предоставляемых услуг, по результатам которого должны составить паспорт доступности для инвалидов объекта и услуг в целях определения мер по поэтапному повышению уровня доступности для инвалидов.

Работа в данном направлении Уполномоченным будет продолжаться.

В соответствии с федеральным законодательством набор социальных услуг включает в себя и бесплатный проезд для инвалидов к месту лечения и обратно.

В прошедшем году нами были выявлены случаи непредоставления инвалидам именного направления на приобретение проездного документа для проезда воздушным транспортом к месту лечения и обратно, которые обратились в соответствии с требованиями законодательства с заявлением и документами, необходимыми для предоставления государственной услуги за 14 дней и более до даты планируемой поездки.

Так, к Уполномоченному поступила жалоба жительницы Кукморского района, которая обратилась за обеспечением бесплатного проезда на междугородном воздушном транспорте в адрес Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Татарстан за 50 дней до фактической даты поездки. Ей было отказано в предоставлении именных направлений для проезда на междугородном воздушном транспорте по причине отсутствия достаточного количества времени для заключения государственного контракта в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Уполномоченным подготовлено заключение, в котором Фонду социального страхования Российской Федерации по Республике Татарстан было рекомендовано организовать работу в соответствии с требованиями действующего законодательства, в том числе в случае невозможности проведения конкурентных процедур в связи с указанной заявителем датой поездки осуществлять закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Указанный случай носит не единственный характер. Так, в 2019 году в адрес Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Татарстан обратились 8 граждан с заявлением о предоставлении бесплатных проездных документов на воздушный транспорт к месту лечения и обратно, из которых только 3 граждан были обеспечены бесплатными проездными билетами.

В предыдущих докладах Уполномоченным не раз отмечались проблемы, связанные с реализацией прав инвалидов в части обеспечения техническими средствами реабилитации.

По информации Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Татарстан в 2019 году принято 94 тыс. заявлений льготной категории граждан на обеспечение техническими средствами реабилитации, из них исполнено более 86 тыс., что составляет около 92 % от общего количества заявлений.

Вместе с тем в течение года к Уполномоченному поступило несколько десятков обращений о несвоевременных выплатах компенсации за самостоятельно приобретенные технические средства реабилитации.

Считаем необходимым отметить, что право гражданина на компенсацию за самостоятельное приобретение технических средств реабилитации, является неотъемлемым и количество заявлений о компенсации, которые могут поступить в полномочный орган для рассмотрения, является прогнозируемым. Поэтому считаем целесообразным Фонду социального страхования Российской Федерации по Республике Татарстан предусмотреть меры, направленные на сокращение процедуры рассмотрения заявления о выплате компенсации за самостоятельное приобретение технических средств реабилитации.

Граждане с ограниченными возможностями здоровья при самостоятельном приобретении технических средств реабилитации сталкиваются не только с проблемой своевременности выплаты компенсации, но и ее размером.

Анализ размещенной информации на официальном сайте Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Татарстан показал, что в разделе «Обеспечение инвалидов ТСР, ПОИ и санаторно-курортным лечением» отсутствует информация о стоимости технических средств реабилитации по некоторым позициям классификации технических средств реабилитации (изделий) в рамках федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду: зубных протезов, протезов половых органов, насадки для утолщения объема письменных принадлежностей, несколько позиций опорной трости и сложной ортопедической обуви.

В целях реализации права на выплату компенсации считаем необхо-

димым Фонду социального страхования Российской Федерации по Республике Татарстан дополнить информацию о стоимости технических средств реабилитации по отсутствующим позициям классификации технических средств реабилитации.

Право на социальную защиту включает в себя право гражданина, признанного нуждающимся в социальном обслуживании, получить в зависимости от его жизненной ситуации социальную услугу или социальные услуги.

К Уполномоченному периодически поступают обращения заявителей или информация из других источников об отказе гражданину в предоставлении социальных услуг в стационарной форме, в связи с наличием медицинских противопоказаний, перечень которых утверждает-ся Министерством здравоохранения Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» отказ поставщика гражданину в предоставлении социальных услуг в стационарной форме в связи с наличием медицинских противопоказаний возможен. Вместе с тем случаев прямого запрета предоставлять социальные услуги в стационарной форме гражданину, страдающему заболеванием, указанным в перечне приказа Министерства здравоохранения Российской Федерации от 29 апреля 2015 года № 216н в законодательстве не содержится.

Исходя из этого, представляется важным определить обстоятельства, при которых человек, имея медицинские противопоказания, все же может быть направлен в учреждение социального обслуживания, оказывающего социальные услуги в стационарной форме.

По одному из обращений к Уполномоченному в интересах жителя г. Казани, попавшего в ситуацию, когда помещение в дом-интернат для престарелых и инвалидов видится наиболее оптимальным вариантом его бытового устройства (при отсутствии показаний к стационарному лечению в медицинской организации), из Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан поступил ответ о том, что заболевание, которым страдает данный гражданин, требует оказания своевременной медицинской помощи, а в стационарных учреждениях социального обслуживания оказание такой медицинской помощи невозможно.

Безусловно, что при принятии решения о приеме в учреждение социального обслуживания гражданина, имеющего медицинские противопоказания, поставщик социальных услуг должен учитывать сможет ли он обеспечить право на охрану здоровья и медицинскую помощь такого гражданина. Одновременно с этим Уполномоченный отмечает, что позиция о возможности пребывания гражданина, страдающего тем или

иным заболеванием, указанным в перечне приказа Министерства здравоохранения Российской Федерации от 29 апреля 2015 года № 216н в учреждении социального обслуживания, оказывающем социальные услуги в стационарной форме, у медицинской организации и поставщика социальных услуг могут быть противоположными друг другу. Исходя из этого, представляется целесообразным принятие совместного решения Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан и Министерства здравоохранения Республики Татарстан относительно перечня обстоятельств, при которых гражданину, страдающему заболеванием, указанным в перечне приказа Министерства здравоохранения Российской Федерации от 29 апреля 2015 года № 216н, могут быть оказаны социальные услуги в стационарной форме.

Любые достижения в сфере экономического развития будут незаметны для людей, если одновременно с ними не будут приниматься меры, направленные на минимизацию в социальном разрыве общества. Уполномоченный считает необходимым отметить, что решение задачи по повышению качества жизни населения не должно сопровождаться чувством социальной несправедливости у определенной части татарстанцев в будущем.

ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ РЕГУЛИРУЕМЫХ ЦЕН (ТАРИФОВ) НА ЭНЕРГОРЕСУРСЫ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Салиева Роза Наильевна, *заведующий лабораторией Института проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан, доктор юридических наук*

Дается краткий обзор нормативных правовых актов, регламентирующих применение тарифов, устанавливаемых уполномоченными государственными органами в сфере ресурсоснабжения. Приведены решения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам применения регулируемых цен (тарифов), а также Постановления ВС РФ и ВАС РФ по рассматриваемым вопросам. На основе анализа нормативных правовых актов, правоприменительной практики сделан вывод о целесообразности на уровне федерального закона установить единообразные цели, задачи, принципы, единые термины и определения, а также организационные основы тарифного регулирования в экономике. Отмечено, что при подготовке проекта такого закона за основу может быть взят модельный закон стран СНГ «О ценообразовании».

Ключевые слова: регулируемые цены (тарифы); тарифное регулирование; основы ценообразования; энергоресурсы.

В соответствии с абзацем 2 пункта 1 статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) в случаях, предусмотренных законом, применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т.п.), устанавливаемые или регулируемые уполномоченными на то государственными органами и (или) органами местного самоуправления.

В сфере хозяйственных (экономических) отношений, связанных с производством, реализацией энергоресурсов¹, в ряде случаев приме-

¹ Под энергоресурсами понимаются как первичные энергоресурсы — совокупность всех видов топлива и энергии, напрямую получаемых из природных ресурсов и используемых в хозяйственной и иной деятельности. (Приказ Росстата от 04.04.2014 № 229 «Об утверждении официальной статистической методологии составления топливно-энергетического баланса Российской Федерации»), так и вторичные энергоресурсы — энергетические ресурсы, полученные в виде отходов производства и потребления или побочных продуктов в результате осуществления технологического процесса или использования оборудования, функциональное назначение которого не связано с производством со-

няются тарифы, устанавливаемые государственными органами. Как указано в статье 424 ГК РФ эти случаи предусматриваются законом. О применении тарифов в сфере производства и использования различных видов энергоресурсов правовые нормы установлены в ряде законов, в частности: в статье 156 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — ЖК РФ)¹; в главе 6 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»²; в главе 3 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении»³; в статье 23 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»⁴; в статье 21 Федерального закона от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»⁵. Отдельным Федеральным законом от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» установлены правила ценового (тарифного) регулирования в сфере транспортировки (передачи) энергоресурсов субъектами естественных монополий⁶.

В подзаконных нормативных правовых актах определяются порядок формирования тарифов и платежей, включающих тарифы, а также виды услуг и перечни продукции, товаров, по которым устанавливаются тарифы. Общие положения о порядке осуществления государственного регулирования цен (тарифов) содержатся в Указе Президента РФ от 28.02.1995 № 221 «О мерах по упорядочению государственного регули-

ответствующего вида энергетического ресурса (ст. 2 Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»), а также «коммунальные ресурсы» — холодная вода, горячая вода, электрическая энергия, газ, тепловая энергия, теплоноситель в виде горячей воды в открытых системах теплоснабжения (горячего водоснабжения), бытовой газ в баллонах, твердое топливо при наличии печного отопления, используемые для предоставления коммунальных услуг и потребляемые при содержании общего имущества в многоквартирном доме (п. 2 Постановления Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 (ред. от 13.07.2019, с изм. от 02.04.2020) «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (вместе с «Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов»)).

¹ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СЗ РФ. 03.01.2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

² Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О водоснабжении и водоотведении» // СЗ РФ. 12.12.2011. № 50. Ст. 7358.

³ Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О теплоснабжении» // СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4159.

⁴ Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об электроэнергетике» // СЗ РФ. 31.03.2003. № 13. Ст. 1177.

⁵ Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О газоснабжении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 05.04.1999. № 14. Ст. 1667.

⁶ Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О естественных монополиях» // СЗ РФ. 21.08.1995. № 34. Ст. 3426.

рования цен (тарифов)»¹. В названном Указе закреплено, что Правительство Российской Федерации определяет с учетом норм, установленных законодательными актами Российской Федерации, и утверждает перечни продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, цены (тарифы) на которые на внутреннем рынке Российской Федерации подлежат государственному регулированию Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с положениями данного Указа в Постановлении Правительства РФ от 30.04.2014 № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации»² определяются принципы и порядок расчета, утверждения и применения предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях и индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъектам Российской Федерации, основания и порядок изменения предельных индексов и индексов по субъектам Российской Федерации в течение периода их действия, порядок мониторинга и контроля за соблюдением предельных индексов и индексов по субъектам Российской Федерации, основания и порядок согласования предельных индексов представительными органами муниципальных образований, основания и порядок выплаты компенсаций организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, газоснабжения и обращения с твердыми коммунальными отходами, за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в связи с изменениями предельных индексов и (или) индексов по субъектам Российской Федерации, порядок опубликования решений об установлении предельных индексов и индексов по субъектам Российской Федерации, а также информации о результатах контроля за соблюдением индексов по субъектам Российской Федерации и государственного жилищного надзора в части предупреждения, выявления и пресечения нарушений ограничений изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги.

¹ Указ Президента РФ от 28.02.1995 № 221 (ред. от 30.04.2016) «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» // СЗ РФ. 06.03.1995. № 10. Ст. 859.

² Постановление Правительства РФ от 30.04.2014 № 400 (ред. от 13.06.2019) «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации» (вместе с «Основаниями формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации») // СЗ РФ. 12.05.2014. № 19. Ст. 2434.

В Постановлении Правительства РФ от 07.03.1995 № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)»¹ определен перечень продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, на которые государственное регулирование цен (тарифов) на внутреннем рынке Российской Федерации осуществляют Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти; также сформирован перечень продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, на которые государственное регулирование цен (тарифов) на внутреннем рынке Российской Федерации осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации; а также определен перечень услуг транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, по которым органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляется право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок.

В отдельных сферах экономической деятельности, связанной с ресурсоснабжением, наряду со специальными законами также приняты правительственные постановления о ценообразовании, например: Постановление Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике»²; Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения»³ и другие.

¹ Постановление Правительства РФ от 07.03.1995 № 239 (ред. от 27.12.2019) «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» // СЗ РФ. 13.03.1995. № 11. ст. 997.

² Постановление Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178 (ред. от 14.03.2020, с изм. от 30.04.2020) «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» (вместе с «Основами ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике», «Правилами государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике») // СЗ РФ. 23.01.2012. № 4. Ст. 504.

³ Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075 (ред. от 26.04.2019, с изм. от 30.04.2020) «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» (вместе с «Основами ценообразования в сфере теплоснабжения», «Правилами регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения», «Правилами установления долгосрочных параметров регулирования деятельности организаций в отнесенной законодательством Российской Федерации к сферам деятельности субъектов естественных монополий сфере теплоснабжения и (или) цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, которые подлежат регулированию в соответствии с перечнем, определенным статьей 8 Федерального закона «О теплоснабжении», «Правилами определения стоимости активов и инвестированного капитала и ведения их раздельного учета, применяемые при осуществлении деятельности, регулируемой с использованием метода обеспечения доходности инвестированного капитала», «Правилами заключения долгосрочных договоров теплоснабжения по ценам, определенным соглашением сторон, в целях обеспечения потребления тепловой энергии (мощности) и теплоносителя объектами, потребляющими тепловую энергию (мощность) и теплоноситель и введенными в эксплуатацию после 1 января 2010 г.», «Правилами

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим регулирование цен (тарифов), является Федеральная антимонопольная служба¹. Данные функции были переданы Федеральной антимонопольной службе в соответствии с Указом Президента РФ от 21.07.2015 № 373² в связи с упразднением Федеральной службы по тарифам.

Как видно из приведенных примеров нормы о ценообразовании и применении тарифов содержатся в разных законах, а также подзаконных нормативных правовых актах, которые не объединены на основе системообразующего закона общими целями, задачами, принципами, организационными основами применения регулируемых цен (тарифов) в экономике.

В сфере реализации перечисленных нормативных правовых актов на практике возникают сложности, связанные с организационными вопросами тарифного регулирования, в частности, с вопросами о том, за счет средств бюджетов какого уровня подлежит компенсации межтарифная разница, возникающая в связи с установлением субъектами Федерации тарифа на энергоресурсы для населения на уровне ниже экономически обоснованного. Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 № 63³ содержатся разъяснения по вопросам рассмотрения судами споров об оплате энергии в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена. Ранее по вопросам практики рассмотрения споров, связанных со взысканием потерь ресурсоснабжающих организаций, вызванных межтарифной разницей, было дано разъяснение в Постановлении Пленума ВАС РФ от 06.12.2013 № 87⁴.

Ряд практических проблем отражен и в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в Постановлении Конституционного

распределения удельного расхода топлива при производстве электрической и тепловой энергии в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии») // СЗ РФ. 29.10.2012. № 44. Ст. 6022.

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 (ред. от 17.02.2020) «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3259.

² Указ Президента РФ от 21.07.2015 № 373 (ред. от 15.05.2018) «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования» // СЗ РФ. 27.07.2015. № 30. Ст. 4571.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 № 63 «О рассмотрении судами споров об оплате энергии в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 2. февр.

⁴ Постановление Пленума ВАС РФ от 06.12.2013 № 87 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных со взысканием потерь ресурсоснабжающих организаций, вызванных межтарифной разницей» // Вестник ВАС РФ. 2014. № 2. февр.

Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П¹ установлено, что обязанность возмещать потери теплоснабжающих организаций в виде межтарифной разницы, образовавшейся вследствие установления органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации тарифа на тепловую энергию для населения на уровне ниже экономически обоснованного, может быть возложена на органы местного самоуправления городских округов только в случае наделения их соответствующими полномочиями в порядке, установленном Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с предоставлением необходимых для их реализации, включая компенсацию межтарифной разницы, финансовых и материальных средств. Также в указанном Постановлении КС РФ, на наш взгляд, на примере законодательства о теплоснабжении отмечена общая проблема законодательного обеспечения в сфере тарифного регулирования, заключающаяся в том, что «поскольку федеральное законодательство о теплоснабжении не определяет непосредственно правовую природу межтарифной разницы и не устанавливает ни уполномоченный субъект, ни конкретные организационно-правовые и финансово-бюджетные механизмы компенсации теплоснабжающим организациям потерь при применении тарифа на тепловую энергию для потребителей, не обеспечивающего в полном объеме возмещение экономически обоснованных затрат на ее производство, в правоприменительной практике (в том числе основанной на правовом регулировании, осуществляемом субъектами Российской Федерации в порядке конкретизации федерального законодательства) соответствующие компенсационные обязанности возлагаются на местное самоуправление». Данный факт, отмеченный КС РФ, свидетельствует о целесообразности совершенствования законодательства в сфере тарифного регулирования.

О конституционных основах государственного регулирования цен отмечается в Определении Конституционного Суда РФ от 08.02.2007 № 291-О-П², в котором подчеркивается, что «Возможность и необходимость государственного регулирования цен прямо вытекает из предпи-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита» // ВКС РФ. 2011. № 3.

² Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2007 № 291-О-П «По запросу Омского областного суда о проверке конституционности положений пункта 20 статьи 2, части 3 статьи 4 Федерального закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», частей 1 и 2 статьи 6 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и некоторые законодательные акты Российской Федерации» // ВКС РФ. 2007. № 4.

саний Конституции Российской Федерации, согласно которым не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34, ч. 2), а установление правовых основ единого рынка и основы ценовой политики находятся в ведении Российской Федерации (ст. 71, п. «ж»)).

Значение принципов и методов государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике отмечено в Определении Конституционного Суда РФ от 20.12.2018 № 3142-О¹.

Вместе с тем, несмотря на имеющиеся позиции Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации по вопросам о государственном регулировании цен (тарифов), до настоящего времени возникают споры по тарифному регулированию в сфере деятельности ресурсоснабжающих организаций². Данное обстоятельство свидетельствует, на наш взгляд, о целесообразности на уровне системообразующего федерального закона установить единообразные цели, задачи, принципы, единые термины и определения, а также организационные основы тарифного регулирования в экономике.

Необходимость совершенствования и материального, и процессуального законодательства, регламентирующего отношения в сфере тарифного регулирования, отмечается также в юридической литературе [Любитенко 2012: 52—58; Степанов 2017: 350—360]. Также авторами от-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2018 № 3142-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Районные электрические сети» на нарушение конституционных прав и свобод положениями подпункта 5 пункта 28 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» // СПС КонсультантПлюс.

² Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30.10.2019 № 47-АПА19-6 Об оставлении без изменения решения Оренбургского областного суда от 21.05.2019, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим приказа департамента Оренбургской области по ценам и регулированию тарифов от 04.12.2018 № 145-т/э «Об установлении тарифов на тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям Оренбургской области, долгосрочных параметров регулирования, устанавливаемых на долгосрочный период регулирования для формирования тарифов с использованием метода индексации установленных тарифов для теплоснабжающих организаций Оренбургской области, показателей надежности и энергетической эффективности объектов теплоснабжения...» // СПС КонсультантПлюс; Определение Верховного Суда РФ от 18.06.2018 № 306-ЭС16-18675 по делу № А55-15618/2015 Требование: О пересмотре в кассационном порядке судебных актов по делу о взыскании задолженности по агентскому договору. Решение: В передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ отказано, так как ответчиком не было представлено доказательств, подтверждающих правомерность получения и удержания у себя денежных средств населения, составляющих межтарифную разницу // СПС КонсультантПлюс и другие.

мечается сложность законодательства в сфере тарифного регулирования и разнообразие вопросов, которые возникают при рассмотрении споров с применением регулируемых цен [Серова 2019: 5—18]; подчеркивается, что процедура установления тарифа в сфере теплоснабжения имеет административный, а не нормотворческий характер [Старостин 2018: 105—112].

За основу в этом направлении совершенствования законодательства может быть взят модельный закон «О ценообразовании»¹. Данный Закон устанавливает цели и задачи правового регулирования, а также принципы, правовые и организационные основы ценообразования в государствах — участниках СНГ, права и обязанности участников ценовой системы, общие правила создания и функционирования национальной системы ценовой информации.

В соответствии с основными положениями указанного модельного закона «О ценообразовании» представляется возможным разработать общий закон «Об основах ценообразования в Российской Федерации», в котором целесообразно, на наш взгляд, определить основные термины и определения, цели и задачи правового регулирования, а также принципы, правовые и организационные основы ценообразования и установления тарифов, в частности, в сфере производства и реализации энергоресурсов. Такой закон позволит, на наш взгляд, создать системную правовую основу в области применения цен (тарифов, расценок, ставок и т.п.), устанавливаемых или регулируемых уполномоченными на то государственными органами.

Литература

Любименко Д.Ю. Правовые мотивы и последствия принятия Постановления Конституционного Суда России от 29 марта 2011 года № 2-П / Д.Ю. Любименко // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2012. — № 6. — С. 52—58.

Серова В.К. О некоторых вопросах судебной практики по спорам, связанным с расчетами по регулируемым ценам / В.К. Серова // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». — 2019. — № 1. — С. 5—18.

Старостин С.А. Современные проблемы правового регулирования административных процедур в предпринимательской деятельности / С.А. Старостин // Lex russica. — 2018. — № 8. — С. 105—112.

¹ Постановление № 49-13 Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ «О модельном законе «О ценообразовании» (Принято в г. Санкт-Петербурге 19.04.2019) // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ <http://cis.minsk.by/>

Степанов В.В. Проблемы судебного возмещения переплаты потребителю коммунального ресурса ввиду установления нормативным правовым актом необоснованной цены (тарифа) или норматива потребления / В.В. Степанов // Вестник Пермского университета. Юридические науки.— 2017. — № 3. — С. 350—360.

ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВА НА ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ В ПРАКТИКЕ ЕВРОПЕЙСКИХ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ И КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Самович Юлия Владимировна, профессор Казанского филиала Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук;

Шарифуллин Рамиль Анварович, директор Казанского филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук

Статья посвящена вопросам правовой регламентации ограничения права на доступ к судебной защите и толкованию этого права судебными учреждениями Европы: Европейским Судом по правам человека и Судом Европейского Союза, и Конституционным Судом Российской Федерации. Исследуются судебная практика и законодательное регулирование, проводится сравнительный анализ позиций судебных учреждений.

Ключевые слова: ограничение права, доступ к судебной защите, Европейский Суд по правам человека, Суд Европейского Союза, Конституционный Суд Российской Федерации.

Рассматривая вопросы ограничения прав и свобод индивида, Европейский Суд по правам человека при оценке их оправданности и правомерности, учитывает следующие факторы:

- 1) было ли оспариваемое ограничение (вмешательство) предусмотрено законом;
- 2) преследовало ли оно одну из легитимных целей, указанных в Конвенции;
- 3) являлось ли оно «необходимым в демократическом обществе»;
- 4) было ли оно соразмерно преследуемой правомерной цели.

Подобные критерии устанавливает и право Европейского Союза, за тем лишь исключением, что вместо «необходимости в демократическом обществе» учитывается необходимость сохранять «основное содержание» ограничиваемого права [Мингазов 2005: 142]. Таким образом, можно говорить о существовании как минимум трех основных принципов,

на основе которых европейское право решает вопрос об ограничении прав и свобод человека: правовой (юридической) определенности, пропорциональности и равенства.

Принцип правовой определенности предполагает стабильность правового регулирования и существующих правоотношений в обществе. В праве Европейского Союза этот принцип конкретен и включает такие составляющие, как отсутствие обратной силы у вновь принимаемого закона, закрепленные права и законные ожидания [Хартли 1998: 155].

Состояние правовой определенности в государстве позволяет населению и иным субъектам правового пространства чувствовать уверенность в неизменности существующих прав и обязанностей, а также предполагать направления их изменения при реализации. Иными словами, принцип правовой определенности допускает ограничение тех или иных гражданских прав и свобод на основании закона, причем, в соответствии с главной идеей автономного толкования практики Европейского Суда по правам человека, речь идет не о формальном смысле этого выражения, а о его сути.

Наличие в государстве действующего принципа правовой определенности является юридической основой для эффективной реализации права на судебную защиту. Их взаимосвязь обусловлена тем, что право на судебную защиту не может рассматриваться с точки зрения только права на рассмотрение дела в национальном или международном суде, оно включает в себя право на исполнение судебного решения властями государства.

Примером ссылки на принцип правовой определенности может служить Постановление Конституционного Суда РФ от 16.05 2000 г. № 8-П по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального Закона «О несостоятельности (банкротстве)»: «В силу статьи 35 (ч. 3) Конституции Российской Федерации 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».

Использованным в данной статье понятием «имущество» в его конституционно-правовом смысле охватываются, в частности, вещные права и права требования, в том числе принадлежащие кредиторам. Такой подход содержится в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» и корреспондирует толкованию этого понятия Европейским Судом по правам человека, которое лежит в основе применения им

статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Исключение названных объектов из конкурсной массы и передача их — в силу прямого предписания закона — муниципальным образованияам является допустимым ограничением права частной собственности должника, которое осуществляется в целях защиты прав и законных интересов других лиц (ст. 55, ч. 3, Конституции Российской Федерации). Осуществляемая в силу предписаний пункта 4 статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» передача указанных в нем объектов муниципальным образованияам представляет собой, по буквальному смыслу нормы, один из случаев лишения должника-собственника его имущества. Анализ же сложившейся правоприменительной практики свидетельствует о том, что эти предписания понимаются конкурсными управляющими и арбитражными судами как исключающие и какую-либо возможность компенсации должнику уменьшения конкурсной массы в результате такой передачи.

В этом смысле положения пункта 4 статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» представляют собой чрезмерное, не пропорциональное конституционно-значимым целям, а потому произвольное ограничение права собственности должника и, следовательно, конкурсного кредитора в конкурсном производстве и умаляют конституционное право частной собственности, т.е. противоречат статье 55 (ч.ч. 2 и 3) Конституции Российской Федерации. В связи с этим законодателю надлежит, исходя из принципов правового государства, регламентировать условия перехода права собственности, в частности его утраты, на основе юридического равенства и справедливости в соответствии с Конституцией Российской Федерации».

В качестве целей, для достижения которых могут применяться необходимые ограничения, европейское право называет интересы государственной безопасности; территориальной целостности; общественного порядка; общественного спокойствия; экономического благосостояния страны; предотвращения беспорядков и преступлений; охраны здоровья и нравственности; защиты прав и свобод других лиц, частной жизни или репутации; соблюдения прав детей и несовершеннолетних; обеспечения общего или публичного порядка; интересов правосудия, его авторитета и беспристрастности; а также уплаты налогов, других сборов или штрафов; предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально [Стандарты 2002: 63].

Основной смысл и основание легитимного вмешательства в осуществление гарантированных Конвенцией прав заключается в приоритете интересов общества в целом над интересами отдельного индивида [Jacobs, Ovey, White 2010: 32].

Аналогичная трактовка существует и в Суде Европейского Союза: применяя доктрину прав человека, государства — члены Европейского Союза вправе ограничивать права, предоставленные частным лицам, если это необходимо для обеспечения публичного порядка [Dauses 1985, 10: 398].

В частности, к допустимым ограничениям относится дерогация, то есть отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях (ст. 15 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод). Такое отступление возможно в период войны, иного чрезвычайного положения, угрожающего существованию нации, но государство может принимать меры в отступление от своих конвенционных обязательств только в той мере, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств и при условии, что такие меры не противоречат другим обязательствам государства по международному праву.

Часть 3 статьи 55 Конституции РФ предусматривает, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства», а часть 1 статьи 56 конкретизирует: «В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия».

Отступления в рамках дерогации недопустимы только в отношении специально оговоренных прав, перечисленных в пункте 2 статьи 15 Европейской конвенции: права на жизнь (ст. 2) (за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий); запрещения подвергаться пыткам и бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию (ст. 3); запрещения содержать в рабстве или подневольном состоянии (п. 1 ст. 4) и наказания исключительно на основании закона (ст. 7).

В данном вопросе мы обнаруживаем принципиальные различия в практике и доктрине европейского и российского права в отношении исследуемого нами права человека на судебную защиту. Европейское право и европейское правосудие относит право на судебную защиту к категории прав, ограничение которых возможно при чрезвычайных обстоятельствах. Она содержится, по мнению некоторых исследователей [Стандарты 2002: 63], уже в самой его формулировке: «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 бес-

пристрастным судом, созданным на основании закона». Иными словами, логично предположить, что отсутствие в юридическом смысле слова «спора о его гражданских правах и обязанностях» либо предъявленного «уголовного обвинения» должно лишить индивида права на доступ к защите его интересов в суде. Возникает, однако, справедливый вопрос: каким образом Вы сможете попытаться восстановить или прекратить нарушение одного из абсолютных (не ограничиваемых) прав, если лишены доступа к их защите?

Конституционный Суд РФ при рассмотрении жалобы гражданина В.А. Аветяна о нарушении его права на судебную защиту статьями 220 части 1 и 2 УПК РСФСР в своем Постановлении от 03.05.1995 года № 4-П сделал принципиально иное заключение: «Согласно Конституции Российской Федерации, это право (право на судебную защиту) не может быть ограничено. Допустимые ограничения конституционных прав в соответствии со статьей 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации могут быть введены законодателем только в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Право на судебную защиту ни в каком случае не может вступить в противоречие с данными целями и, следовательно, не подлежит ограничению. Именно поэтому право на судебную защиту отнесено согласно статье 56 (ч. 3) Конституции Российской Федерации к таким правам и свободам, которые не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах. Статьи 220.1 и 220.2 УПК РСФСР, отступая от этого положения, ограничивают право на судебное обжалование для некоторых категорий обвиняемых и подозреваемых».

Возможность обращения в суд, регламентированную в Конституции РФ, следует рассматривать не как одно из прав человека и гражданина, перечисленное в ряду других прав и свобод, о которых и идет речь в части 3 статьи 55 Конституции РФ, а как гарантию реализации всех прав и свобод человека и гражданина.

Ограничения прав и свобод человека признаются правомерными, если они «необходимы в демократическом обществе». Толкуя данное понятие, Европейский Суд по правам человека конкретизировал, что оно означает «существование насущной социальной потребности» [Case of Sunday Times]. Однако речь идет о потенциально широких возможностях для толкования (например, п. 2 ст. 2 Конвенции: «Лишение жизни не рассматривается как нарушение настоящей статьи, когда оно является результатом абсолютно необходимого применения силы: а) для защиты любого лица от противоправного насилия; б) для осуществления законного задержания или предотвращения побега лица, заключенного под стражу на законных основаниях; с) для подавления, в соответствии

с законом, бунта или мятежа»), поскольку «насущные социальные потребности» имеют свойства радикально изменяться как с течением времени, так и с переменной обстоятельностью. В связи с этим, представляется, что Европейский Суд должен дать более четкие критерии данного понятия.

В пунктах ряда статей Конвенции прямо предусмотрены пределы пользования правами и свободами и включены конвенционные ограничительные обоснования. Такие ограничительные положения введены при предоставлении права на уважение личной и семейной жизни, на неприкосновенность жилища и тайны переписки (ст. 8), свободы мысли, совести и религии (ст. 9), свободы выражения мнения (ст. 10), свободы собраний и ассоциаций (ст. 11), а также свободы передвижения (п. 3 и п. 4 ст. 2 Протокола № 4).

При применении этих положений часто возникали определенные трудности: считать ли основания для ограничений, перечисленных в вышеназванных статьях, исчерпывающими или государство имеет широкие полномочия по ограничению действий отдельных лиц, по крайней мере, некоторых групп таких лиц (например, в отношении заключенных, бродяг).

В итоге, при рассмотрении *Case of Sunday Times v. the United Kingdom*, Комиссия в своем решении сделала важный вывод в отношении необходимости строгого толкования положений Конвенции: «Строгое толкование означает, что никакие другие критерии, помимо тех, что упомянуты в положении об оговорке, не могут быть основанием для каких-либо ограничений, и что эти критерии, в свою очередь, должны быть истолкованы таким образом, чтобы смысл слов не был расширен по сравнению с общепринятым значением» [*Case of Sunday Times*].

В соответствии с доктриной прав человека Европейского Союза, органы власти не могут налагать на граждан обязательства, превышающие установленные пределы необходимости, вытекающей из публичного интереса, для достижения цели меры. Если установленные обязательства явно непропорциональны целям, мера будет аннулирована [*Case of Balkan-Import-Export*].

Данное требование предполагает, во-первых, наличие разумного соотношения между целями и средствами их достижения, а во-вторых, подразумевает, что при достижении цели, ущерб для тех, интересы кого затрагиваются, не должен быть непропорционален полученному в публичных интересах положительному результату [Weiler 1986, 61: 1126].

Принцип пропорциональности (соразмерности) сформулирован Европейским судом по правам человека в деле о языках в Бельгии 1968 года: «Конвенция предполагает справедливый баланс между защитой общих интересов сообщества и должным уважением основных прав че-

ловека, придавая при этом особое значение последним» [Case of Belgian Linguistic]. В дальнейшем Суд неоднократно подчеркивал, что его целью как раз и является отыскание в каждом конкретном деле «справедливого баланса между конкурирующими интересами личности и интересами общества в целом» [Jacobs, Ovey, White 2010:297].

К законодательной реализации принципа пропорциональности в Российской Федерации можно отнести Закон «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» 1992 г., в соответствии с которым принудительное лечение психически больных людей, представляющих опасность для себя и окружающих, относится к законным способам ограничения прав граждан (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913). Такие ограничения выражаются во временной изоляции и лечении больных, страдающих инфекционными заболеваниями, направлении подростков в специальные учреждения с воспитательным надзором на основании решения подразделения по делам несовершеннолетних ОВД и других ограничительных действиях, определенных российским законодательством.

В определении Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2001 года № 261 «По делу о проверке конституционности части 7 статьи 97 УПК РСФСР» рассматривался вопрос о продлении срока содержания обвиняемого под стражей при возвращении уголовного дела на новое расследование. Судом было отмечено, что «практика произвольного истолкования правоохранительными органами части седьмой статьи 97 УПК РСФСР как допускающей при возвращении дела судом на новое расследование возможность неоднократного продления сроков содержания под стражей, выходящих за установленные пределы, противоречит закону. Согласно части третьей статьи 97 УПК РСФСР истечение предельного срока содержания под стражей означает невозможность его дальнейшего продления и обязательность немедленного освобождения содержащегося под стражей обвиняемого».

В этом же Постановлении Конституционный Суд РФ отметил, что гарантией от злоупотреблений подобного рода служит «право на судебную защиту, которое в соответствии со статьями 55 (ч. 3) и 56 (ч. 3) Конституции Российской Федерации рассматривается Конституционным Судом Российской Федерации и судами общей юрисдикции как не подлежащее ограничению».

Ситуация, послужившая основанием к принятию подобного постановления, подтверждает правильность позиции Конституционного Суда РФ в отношении ограничения права на судебную защиту: невозможность обращения по поводу нарушения государством своих абсолютных прав фактически сводит на «нет» любые правовые провозглашения их неограниченности.

Литература

Dauses, Manfred A. The Protection of Fundamental Rights in the Community Legal Order // *European Law Review*. 10:5. 1985. pp. 318—419.

Jacobs F.G., Ovey C., White R.C.A. The European Convention on Human Rights. 5 ed. Oxford, 2010. 645 p.

Мингазов Л.Х. Правовое положение человека и гражданина в Европейском Союзе // *Европейское право, политика, интеграция: Актуальные проблемы* / Под науч. ред. Л.Х. Мингазова. — Казань: Таглимат, 2005. — С. 121—150.

Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции РФ: Избранные права. — М.: Институт права и публичной политики, 2002. — 606 с.

Case Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium (Preliminary objection). 09.02.1967. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57524>.

Case of Balkan Import Export GmbH / Hauptzollamt Berlin Packhof. Judgment of 24 October 1973. (5/73, ECR 1973 p. 1091) (EL1972-1973/00671 PT1973/00387 ES1973/00281) ECLI:EU:C:1973:109. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CEL_EX:61973CJ0005.

Case of Sunday Times v. the United Kingdom, 26.04.1979. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57584>.

Weiler, Joseph H. H. Eurocracy and Distrust: Some Questions Concerning the Role of the European Court of Justice in the Protection of Fundamental Human Rights Within the Legal Order of the European Communities // *Washington Law Review*. 1986. 61. Pp. 1103—1144.

Хартли Т.К. Основы права Европейского Сообщества / Т.К. Хартли. — М., Будапешт: Закон и право, ЮНИТИ, 1998. — 703 с.

ОСПАРИВАНИЕ ПРОБЕЛОВ КАК СПОСОБ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Султанов Айдар Рустэмович, *начальник юридического управления
ПАО «Нижнекамскнефтехим»*

В данной статье автор рассмотрел возможность защиты прав и свобод человека при наличии пробелов, а также возможность оспаривания пробелов в Конституционном Суде Российской Федерации

Ключевые слова: пробелы, права и свободы человека, гражданский процесс, Конституционный Суд Российской Федерации, ЕСПЧ.

Общеизвестно, что в Конституционный Суд Российской Федерации (далее — РФ) можно оспорить конституционность норм, а не пробелов. Однако, существуют случаи, когда Конституционный Суд Российской Федерации не может остаться в стороне и рассматривает вопрос о неконституционности пробелов, когда неясность формулировок, понятий, терминологий, а также пробельность закона приводит в процессе правоприменения к такому толкованию норм, которое нарушает или может нарушить конкретные конституционные права.

Пробельность закона может нарушать принцип правовой определенности, из которого вытекает необходимость определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы. Неопределенность нормы допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, соответственно к нарушению принципов равенства и верховенства права.

В тоже время, Конституционный Суд РФ крайне осторожно относится к вопросам пробельности закона и им выработаны критерии, когда «неконституционными, в т.ч. содержащими пробел, признаются такие нормы права, которые не отвечают следующим общеправовым принципам: стабильности права и нормативно-правовой определенности, недопустимости злоупотребления правом, справедливости, гуманизма и соразмерности, ответственности за совершенное деяние его реальной общественной опасности, никто не может быть судьей в собственном деле, поддержания доверия граждан к закону и к правосудию, обеспечения исполнимости судебных решений, “non bis idem” (не дважды за одно и то же), “audi alteram partem” (выслушать обе стороны) и других»¹.

¹ Конституционный Суд РФ, национальный доклад XIV Конгрессу Конференции

Причем при рассмотрении вопроса о неконституционности пробелов, Конституционный Суд РФ часто обращается к правовым позициям ЕСПЧ.

В нашей собственной практике оспаривания пробельных норм, мы всегда ссылались и в тексте жалобы и в выступлениях на подходы ЕСПЧ, к аналогичным ситуациям.

Так положения статей 6 и 13 Конвенции положения Конвенции и правовые позиции ЕСПЧ, касающиеся применения данной статьи, использовали в качестве дополнительных аргументов при оспаривании в Конституционном Суде РФ положений статьи 336 ГПК РФ¹, в толковании придаваемой практикой не допускала кассационного обжалования судебного акта², вынесенного о правах и обязанностях лица, не привлеченного к рассмотрению дела, лицом, не привлеченным к рассмотрению дела³.

В качестве аргументов мы указывали на необходимость наличия эффективных средств защиты, что конституционное право на обращение в межгосударственные органы (п. 3 ст. 46 Конституции РФ) может быть реализовано только после исчерпания всех внутригосударственных средств правовой защиты, а согласно прецедентной практики ЕСПЧ для исчерпания внутригосударственных правовых средств достаточно постановления суда второй инстанции. Надзорный же порядок обжалования не признавался ЕСПЧ необходимым для исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты⁴.

ЕСПЧ уже давно выработал принцип толкования статьи 6 Конвен-

европейских конституционных судов «Проблемы законодательных пробелов в конституционной юриспруденции». Вильнюс, июнь 2008 года.

¹ В результате рассмотрения нашей жалобы было вынесено Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2006 «По делу о проверке конституционности положений ст. 336 ГПК РФ в связи с жалобами граждан К.А. Инешина, Н.С. Никонова и ОАО «Нижнекамскнефтехим»».

² Напомним, что ранее это был суд второй инстанции. Султанов А.Р. Гражданский процесс и корпоративные войны // Корпоративные споры. № 1. 2006. С.100—109.

³ См. подробнее Султанов А.Р. Гражданский процесс и корпоративные войны // Корпоративные споры. № 1. 2006. С.100—109; Султанов А.Р. Борьба за право обжалования судебного решения. М., 2014.

⁴ Решение ЕСПЧ по делу «Денисов против России» от 06.05.2004. Надо отметить, что такой подход не являлся избирательным и характерным только для споров с Россией. См. в частности Постановление Европейского Суда по правам человека от 8 марта 2007 г. по делу «Арма против Франции» [Arma v. France] (жалоба № 23241/04) в котором ЕСПЧ отклонил возражение французских властей о неисчерпании национальных средств защиты: «Решение, принятое апелляционным судом, соответствовало установившейся практике кассационного суда. Таким образом, вопреки доводам государства-ответчика, кассационная жалоба не являлась эффективным средством правовой защиты, к которому должна была прибегнуть заявительница».

ции, согласно которому доступ в ту или иную судебную инстанцию должен быть не только формальным, но и реальным¹. ЕСПЧ буквально через год после рассмотрения нашей жалобы в Конституционном Суде РФ в Постановлении по делу «Дунаев против России» повторил, «что статья 6 Конвенции не вынуждает договаривающиеся государства устанавливать систему апелляционных или кассационных судов. Однако если такие суды существуют, то должны соблюдаться гарантии, закрепленные статьей 6 Конвенции, например, что сторонам процесса гарантируется право на доступ к суду (Постановление Европейского Суда по делу «Бруалла Гомес де ла Торре против Испании» (*Brualla Gomez de la Torre v. Spain*) от 19 декабря 1997 г., *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VIII, р. 2956, § 37, и Постановление Европейского Суда по делу «Козлица против Хорватии» (*Kozlica v. Croatia*) от 2 ноября 2006 г., жалоба № 29182/03, § 32). Право на доступ к суду по своей природе требует регулирования со стороны государства и может быть ограничено. Тем не менее применяемые ограничения не должны уменьшать обеспеченный лицу доступ таким образом и в такой степени, которые нарушали бы саму суть этого права (см. среди других примеров Постановление Европейского Суда по делу «Кройц против Польши» (*Kreuz v. Poland*), жалоба № 28249/95, ECHR 2001-VI, §§ 52—57, и Постановление Европейского Суда по делу «Лиакопулу против Греции» (*Liakopoulou v. Greece*) от 24 мая 2006 г., жалоба № 20627/04, §§ 19—25)². В постановлении по делу Моннелл и Моррис против Соединенного Королевства от 2 марта 1987 ЕСПЧ отметил, что «требование справедливости применимо ко всему разбирательству и не ограничивается слушанием дела с участием сторон»³.

Таким образом, лишение возможности кассационного обжалования лица, не участвовавшего в рассмотрении дела практически противоречит принципу субсидиарности защиты в межгосударственных органах (ч. 3 ст. 46 Конституции РФ), в частности в ЕСПЧ. Поскольку для того, чтобы соблюсти условия приемлемости, установленные в пункте 1 статьи 35 Конвенции, лицо, чьи права и законные интересы нарушены судебным решением, должно обратиться в ЕСПЧ в течение 6 месяцев со дня вынесения окончательного решения (определения кассационной инстанции), не дожидаясь вынесения судебного акта в порядке надзора.

То есть, фактически лишение возможности подать кассационную

¹ Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская национальная хартия: право и практика. М., 1998. С. 205.

² Постановление ЕСПЧ от 24.05.2007 по делу «Дунаев (*Dunaev*) против Российской Федерации» (жалоба № 70142/01).

³ Рабцевич О.И. Право на справедливое судебное разбирательство: международное и внутригосударственное правовое регулирование. М., 2005. С. 91.

жалобу нарушало право на судебную защиту, право на наличие эффективных средств защиты и принцип subsidiarity международной защиты, установленный в пункте 3 статьи 46 Конституции РФ и пункте 1 статьи 35 Конвенции.

Конституционный Суд РФ поддержал наш подход и в мотивировке использовал правовые позиции ЕСПЧ: «Разрешение судом вопроса о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле, не позволяет считать судебное разбирательство справедливым, обеспечивающим каждому в случае спора о его гражданских правах и обязанностях закрепленное статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом. Лицо, не привлеченное к участию в деле, в отношении которого вынесено судебное решение, нарушающее его права и свободы либо возлагающее на него дополнительные обременения, во всяком случае должно располагать эффективными средствами восстановления своих нарушенных прав, как того требует статья 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Из этого исходит в своей практике Европейский Суд по правам человека, который неоднократно указывал на то, что данная статья гарантирует доступность на национальном уровне средств правовой защиты для осуществления материальных прав и свобод, установленных Конвенцией, независимо от того, в какой форме они обеспечиваются в национальной правовой системе; средства правовой защиты должны быть «эффективными» в том смысле, что они должны предотвращать предполагаемое нарушение или его прекращать, равно как и предоставлять адекватную компенсацию за уже произошедшее нарушение (Постановления от 26 октября 2000 года по делу «Кудла (Kudla) против Польши», от 30 ноября 2004 года по делу «Кляхин (Klyakhin) против Российской Федерации» и др.)¹.

В данном деле Конституционный Суд РФ счел уместным сослаться на Постановления ЕСПЧ от 26 октября 2000 года по делу «Кудла (Kudla) против Польши», от 30 ноября 2004 года по делу «Кляхин (Klyakhin) против Российской Федерации», от 28 октября 1999 года по делу «Брумареску (Brumarescu) против Румынии», от 24 июля 2003 года по делу «Рябых против Российской Федерации», от 20 июля 2004 года по делу «Никитин против России».

Оспаривая положения статьи 389 ГПК РФ, которая предусматривала ничем не ограниченное право председателя Верховного Суда РФ и

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 20.02.2006 № 1-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 336 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан К.А. Инешина, Н.С. Никонова и открытого акционерного общества «Нижнекамскнефтехим»».

его заместителя передать любое дело в Президиум Верховного Суда РФ, даже при отсутствии жалоб лиц участвующих в деле¹, мы использовали толкования, сформулированные в постановлениях ЕСПЧ по делам «Праведная против России», «Юрий Романов против России», «Кутепов и Аникеенко против России», «Васильев против России», «Андросов против России»² и др.

Хотя, комментируя Постановление Конституционного Суда РФ № 2-П от 05.02.2007, вынесенное по результатам рассмотрения жалобы ОАО «Нижнекамскнефтехим», Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин указал, что при вынесении данного Постановления³ Конституционный Суд РФ руководствовался прежде всего Конституцией РФ, а не решениями Европейского Суда по правам человека, тем не менее, данное Постановление явилось очень важным шагом в имплементации решений ЕСПЧ в правовую систему РФ.

В пункте 2.1 данного Постановления Конституционный Суд РФ высказал следующие правовые позиции:

«... Конвенция о защите прав человека и основных свобод, решения Европейского Суда по правам человека — в той части, в какой ими, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, дается толкование содержания закрепленных в Конвенции прав и свобод, включая право на доступ к суду и справедливое правосудие, — являются составной частью российской правовой системы, а потому должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права»⁴.

В качестве следующего примера приведем дело об оспаривании пробы при регулировании отвода арбитражным заседателям. Несмотря на равный правовой статус судьи и арбитражного заседателя в период осуществления правосудия, АПК РФ содержал различный перечень осно-

¹ Султанов А.Р. Правовая определенность в надзорном производстве ГПК РФ и практика Конституционного Суда РФ//Право и политика. 2007. № 5. С. 30—39.

² Султанов А.Р. Правовая определенность и судебное нормотворчество // Законодательство и экономика, № 11. 2007; Султанов А.Р. Правовая определенность и уважение судебного решения, вступившего в законную силу, по делам об оспаривании действий государственных органов // Законодательство и экономика. № 8. 2011.

³ 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 РФ в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан».

⁴ Султанов А.Р. Борьба за правовую определенность или поиск справедливости. М. 2015. (электронный вариант доступен для бесплатного скачивания <http://m-lawbooks.ru/index.php/product/a-r-sultanov-borba-za-pravovuyu-opredelennost-ili-poisk-spravedlivosti/?fbclid=IwAR0uHLPXKEQ5kx7Fyp2r-zqCSvtMmcppg2bcP9l-3bSLUKRLayNKNQ6tkeY>).

ваний для отвода судей и арбитражных заседателей¹. Основания отвода судьи предусматривались частью 1 статьи 21 АПК РФ. В соответствии с частью 3 статьи 21 АПК РФ арбитражные заседатели подлежали отводу по основаниям, предусмотренным пунктами 1—4 части 1 статьи 21 АПК РФ².

25 марта 2008 года Конституционный Суд РФ огласил Постановление, в котором признал часть 3 статьи 21 АПК Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 46 (ч. 1), 55 (ч. 3) и 123 (ч. 3), в той мере, в какой, предусматривая возможность отвода арбитражного заседателя по основаниям отвода судьи, перечисленным в пунктах 1—4 части 1 статьи 21, она — во взаимосвязи с абзацем вторым части 4 статьи 19 и частью 1 статьи 21 данного Кодекса — не допускает отвод арбитражного заседателя по иным указанным в данной статье основаниям, а именно: если он лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе дела либо имеются иные обстоятельства, которые могут вызвать сомнение в его беспристрастности; если он находится или ранее находился в служебной или иной зависимости от лица, участвующего в деле, или его представителя; если он делал публичные заявления или давал оценку по существу рассматриваемого дела³.

Конституционный Суд РФ защитил право на отвод, который гарантирует лицам, участвующим в деле, возможность защищаться от пристрастного суда и добиваться суда беспристрастного.

Конституционный Суд РФ в мотивировке также сослался на правовые позиции ЕСПЧ, подчеркнув, что «В ряде решений Европейского Суда по правам человека, в том числе в Постановлениях от 26 февраля 1993 года «Падовани (Padovani) против Италии» (п.п. 25 и 27), от 28 февраля 1993 года «Фэй (Fey) против Австрии» (п.п. 28 и 30) и от 10 июня 1996 года «Пуллар (Pullar) против Соединенного Королевства» (п. 30), **на основе толкования статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод сформулированы общие критерии беспристрастного суда:**

во-первых, суд должен быть «субъективно беспристрастным», т.е. ни один из его членов не может открыто проявлять пристрастие и личное предубеждение; при этом личная беспристрастность предполагается,

¹ Султанов А.Р. Отвод арбитражных заседателей // Закон. 2008. № 3. С. 163—171.

² См. подроб.: Султанов А.Р. Жажда справедливости: борьба за суд. М.: Статут, 2014. 304 с.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.03.2008 № 6-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 21 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Товарищество застройщиков», открытого акционерного общества «Нижекамскнефтехим» и открытого акционерного общества «ТНК-ВР Холдинг».

пока не будет доказано иное. Данный критерий отражает личные убеждения судьи по конкретному делу;

во-вторых, суд должен быть «объективно беспристрастным», т.е. необходимы достаточные гарантии, исключающие какие-либо сомнения по этому поводу. Данный критерий, в соответствии с которым решается вопрос, позволяют ли определенные факты, поддающиеся проверке, независимо от поведения судьи усомниться в его беспристрастности, учитывает внешние признаки: при принятии соответствующего решения мнение заинтересованных лиц принимается во внимание, но не играет решающей роли, — решающим является то, могут ли их опасения считаться объективно обоснованными. Всякий судья, в отношении беспристрастности которого имеются легитимные основания для сомнения, должен выйти из состава суда, рассматривающего дело».

Можно и далее приводить примеры использования правовых позиций ЕСПЧ и положений Конвенции в практике Конституционного Суда РФ, но мы хотели бы отметить, что существуют акты Конституционного Суда РФ, в которых упоминание положений Европейской Конвенции о защите основных свобод и прав человека, содержится и в резолютивной части Постановления. В качестве примера можем назвать Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова». В данном Постановлении было провозглашено, что «оспариваемое положение пункта 2 статьи 1070 ГК Российской Федерации должно рассматриваться и применяться в непротиворечивом нормативном единстве с требованиями Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Иное расходилось бы с его действительным конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, и привело бы вопреки требованиям статьи 15 (ч. 4) Конституции Российской Федерации и воле федерального законодателя, ратифицировавшего Конвенцию, к блокированию ее действия на территории Российской Федерации».

Конституционный Суд РФ в данном Постановлении дал толкование оспариваемой нормы в системном единстве с положениями статей 6 и 41 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, тем самым исключив неконституционное толкование и правоприменение, одновременно указав Федеральному Собранию на необходимость в законодательном порядке урегулировать основания и порядок возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) суда (судьи), а также определить подведомственность и подсудность данной категории дел.

Надо отметить, что при рассмотрении дела в Конституционном Суде РФ именно постоянный представитель Государственной Думы РФ в Конституционном Суде РФ профессор В.В. Лазарев акцентировал внимание на том, что в соответствии со статьей 15 Конституции правоприменитель имел право вынести судебное решение ссылаясь на положения статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, поскольку положения международного закона имеют приоритет перед внутренним законом, и вообще не принимая во внимание положения статьи 1070 ГК РФ¹.

Полагая такой подход правильным, тем более, что «с точки зрения Конвенции российское ... законодательство может выступать в качестве объекта исследования (на предмет его соответствия Конвенции), но не как регулятор»². Соответственно оценка ЕСПЧ нормативных актов, как не соответствующих Конвенции, в том числе с точки зрения их пробельности, порождает обязанность правоприменителя применять нормы международного права, имеющие приоритет, а не нормы не соответствующие Конвенции (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, ч. 4 ст. 11 ГПК РФ, ст. 7 ГК РФ)³.

Когда стоит вопрос о защите прав и свобод человека, суд не имеет права ссылаться на пробелы, а должен искать, как их восполнить с тем, чтобы обеспечить их надлежащую защиту, предоставив надлежащую правовую процедуру⁴.

Такое поведение, безусловно, является нарушением международно-правовых обязательств России по их защите. Так в Постановлении ЕСПЧ по делу от 7.03.2017 г. по делу «Полякова и другие против Российской Федерации» установление нарушения положений статьи 6 Конвенции было мотивировано тем, что «уклоняясь от надлежащей оценки характера требования в порядке гражданского судопроизводства, предъявленного заявителем, с целью решения вопроса о том, было ли их присутствие необходимым, и фокусируясь вместо этого на пробелах законодательства страны, и (ii) уклоняясь от рассмотрения вопроса о подходящих процессуальных мерах, позволяющих заявителю быть заслушанным, внутригосударственные суды лишили заявителя возможности

¹ Лазарев В.В. Законодатель как сторона в конституционном судопроизводстве. М., 2015. С. 456.

² Канашевский В.А. Международные нормы и гражданское законодательство России. М., 2004. С. 250.

³ Султанов А. Р. Правовые последствия постановлений Европейского Суда по правам человека // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 64—72; Султанов А.Р. О некоторых процессуальных последствиях постановлений ЕСПЧ // Российская юстиция. 2014. № 1. С. 24—28.

⁴ Султанов А.Р. Должная правовая процедура и правовые стандарты Европейского Суда по правам человека // Евразийская адвокатура. 2013. № 1 (2). С. 62—65.

эффективно представлять свое дело и не исполнили свое обязательство обеспечивать соблюдение принципа справедливого разбирательства, провозглашенного в статье 6 Конвенции»¹.

Таким образом, наличие пробелов не должно быть препятствием в защите прав и свобод человека, поскольку права и свободы человека в России являются непосредственно действующими. Пробелами нельзя оправдать нарушения прав и свобод человека. Пробелы могут быть преодолены посредством применения норм прямого действия Конституции РФ и Европейской Конвенции. Они также могут быть признаны неконституционными, а также, когда они стали основанием для ограничения прав и свобод, могут явиться причиной для установления ЕСПЧ нарушения положений Европейской Конвенции.

¹ Постановление ЕСПЧ от 7.03.2017 г. по делу «Полякова и другие против Российской Федерации» [Polyakova and Others v. Russia] (жалоба № 35090/09 и другие).

Тлехатук Аскер Касеевич, *Председатель Конституционного Суда
Республики Адыгея, кандидат социологических наук*

Данная статья посвящена проблемам и формам реализации института правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации на федеральном, региональном и местном уровнях. Ведь именно законодательные инициативы граждан позволяют органам власти при разработке и принятии нормативных правовых актов обращать внимание на проблемы, с которыми граждане сталкиваются непосредственно. В результате изучения данной проблемы автор приходит к выводу, что в отношении народной правотворческой инициативы регионы России опережают федеральный центр, поскольку во многих субъектах федерации народная инициатива уже стала правовой нормой.

Ключевые слова: формы непосредственной демократии, правотворческая инициатива, законотворчество, субъекты Российской Федерации, местное самоуправление, муниципальные образования.

Важнейшим институтом непосредственной демократии, который стал активно развиваться в России в последнее десятилетие XX в., выступает правотворческая инициатива граждан (народная). Ее можно рассматривать производной от права граждан на участие в осуществлении государственной власти и местного самоуправления (что нашло отражение в статьях 3 и 32 Конституции Российской Федерации), а также права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 33 Конституции Российской Федерации).

Однако в настоящее время правовое регулирование народной правотворческой инициативы не имеет какой-либо системы, отсутствует единый понятийно-категориальный аппарат. Субъекты Российской Федерации при создании специальных нормативных актов, закрепляющих народную правотворческую инициативу, зачастую обращаются к зарубежному опыту, применяя его бессистемно или в отрыве от отечественных правовых реалий.

Не закреплена народная правотворческая инициатива и на общегосударственном уровне. Граждане Российской Федерации практически

лишены права непосредственно, минуя субъекты законодательной инициативы, предлагать проекты правовых актов. Действующие механизмы электронной демократии, а также институты референдума, наказов и обращений граждан в органы власти не способны быть полноценной заменой народной правотворческой инициативе. Вместе с тем ее реализация позволила бы, с одной стороны, сблизить человека, общество и государство в принятии общественно значимых решений, а с другой — сбалансировать систему разделения властей.

Как справедливо отмечает А.В. Малько, инициатива есть высшая форма и конкретное проявление активности личности, которую можно рассматривать как активность добровольную, состоящую в том, что субъекты своими целенаправленными действиями могут вызывать к жизни права и обязанности, изменять или прекращать их, при этом влияя на процессуальные правила их реализации [Малько 2003 : 157—158].

Народные (гражданские) инициативы оказывают воздействие на правотворческие решения различных органов власти. Данная форма относится, по мнению В.В. Комаровой, к регулятивным формам народовластия, поскольку выполняет функцию «участия народа в системе социального управления, сконструированного на принципах представительного правления и народного суверенитета» [Комарова 2006 : 368].

Как уже отмечалось, на общегосударственном уровне прямо не предусматривается участие граждан в правотворчестве в порядке народной правотворческой инициативы. Статья 33 Конституции Российской Федерации лишь закрепляет право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, предполагающее возможность внесения гражданами различных предложений, петиций (коллективных обращений), в том числе и нормотворческого характера, в органы власти, однако не являющихся императивными формами народовластия, как референдум или выборы, и следовательно, не вызывающих прямой обязанности государственного или муниципального органа в строго установленном порядке учитывать их в своей правотворческой деятельности.

Данный институт не нашел должного закрепления и в иных федеральных законах, регламентирующих вопросы проведения референдума, порядка рассмотрения обращений граждан, положения которых только косвенно предполагают реализацию права народной (гражданской) правотворческой инициативы. Так, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусматривает такую форму обращения граждан как предложение, представляющее собой, в частности, рекомендацию гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов [О порядке 2006].

В федеральном законодательстве можно говорить лишь о закреплении права реализации правотворческой инициативы граждан на региональном (субъектов Российской Федерации) и местном (муниципальном) уровнях. Согласно пункту 1 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» право законодательной инициативы в представительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации наряду с обязательным перечнем основных субъектов может принадлежать также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации, в соответствии с их конституцией (уставом) [Об общих принципах 1999]. Следовательно, такое право дается федеральным законодателем на усмотрение конкретного субъекта Федерации.

В настоящее время институт народной (гражданской) законодательной инициативы (инициативы внесения законопроекта либо законодательного предложения в представительный законодательный орган) предусмотрен конституциями (уставами) около тридцати субъектов Российской Федерации.

Отсутствие федерального регулирования народной правотворческой инициативы привело к значительному разнообразию определений этой формы прямой демократии в разных субъектах Федерации. Народная правотворческая инициатива в законодательстве субъектов Российской Федерации называется также «народная законотворческая инициатива», «народная законодательная инициатива», «народная инициатива (граждан)», «законодательная инициатива граждан».

Несмотря на большой разброс в названиях, как правило, правотворческая инициатива является выражением формы прямого участия граждан в реализации ими государственной власти с помощью внесения какого-либо предложения по законодательству или проекта нового законодательного акта об отмене или внесении изменений в ранее принятые законодательные акты с целью последующего принятия указанного правового акта законодательным органом определенного уровня.

Основными законами субъектов Российской Федерации данное право может быть реализовано гражданами, собравшими в поддержку инициативы необходимое количество подписей. Например, в соответствии с Конституцией Республики Башкортостан (ст. 76) право законодательной инициативы принадлежит гражданам и их объединениям, с Конституцией Республики Хакасия (ст. 86) право законодательной инициативы в Верховном Совете республики принадлежит гражданам при наличии не менее пяти процентов подписей граждан, обладающих избирательным правом. В Удмуртской Республике законодательная инициатива может быть заявлена группой граждан численностью не менее десяти

тысячи человек (ст. 37 Конституции). Уставом Алтайского края (ст. 75) закреплено право осуществления народной законодательной инициативы избирателями Алтайского края в количестве не менее одного процента от общего их числа. Право народной (гражданской) законодательной инициативы предусмотрено также уставами Краснодарского края (ст. 22), Волгоградской области (ст. 34), Астраханской области (ст. 32), Иркутской области (ст. 53), Тверской области (ст. 100), города Москва (ст. 36), и т. д.

В Конституции Республики Адыгея право законодательной инициативы граждан не предусмотрено. Однако в соответствии со статьей 84 Регламента Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея законопроекты, исходящие от граждан могут быть внесены в Государственный Совет — Хасэ Республики Адыгея субъектами права законодательной инициативы, указанными в Конституции Республики Адыгея и в Регламенте Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты специальные законы, регламентирующие общий порядок и механизм осуществления народной (гражданской) правотворческой инициативы. Например, законы: «О гражданской инициативе в Ростовской области»; «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве»; «О порядке осуществления законодательной инициативы гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Смоленской области»; «О гражданской законодательной инициативе в Томской области»; «О гражданской законодательной инициативе в Республике Башкортостан»; «О гражданской законодательной инициативе в Томской области» и др.

Данными законами предусмотрены следующие основные стадии реализации правотворческой (в основном, законодательной) инициативы граждан: 1) решение о выдвижении инициативы и разработка текста проекта закона (иного нормативного правового акта); 2) сбор подписей в поддержку инициативы; 3) внесение законопроекта (проекта нормативного правового акта) в законодательный орган (главе, высший исполнительный орган) соответствующего субъекта Российской Федерации; 4) проверка, регистрация, принятие решения о рассмотрении инициатируемого нормативного акта; 5) рассмотрение проекта закона (нормативного правового акта) соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В законодательном регулировании права законотворческой инициативы в различных субъектах Российской Федерации наблюдаются лишь некоторые различия. В частности, региональное законодательство допускает различные варианты в определении предмета (вопроса) народной инициативы. Так, предметом народной инициативы могут быть:

1) проект нового закона субъекта Российской Федерации, законопро-

ект о внесении изменений и дополнений в действующий закон (в том числе в конституцию, устав) или о его отмене (Алтайский край и др.);

2) проект закона субъекта Российской Федерации, за исключением проекта закона о внесении изменений и дополнений в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации (Курская область и др.);

3) предложения по вопросам внесения изменений и дополнений в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации (Архангельская область).

Нередко законодательство субъектов Российской Федерации предусматривает, что предметом народной инициативы может быть не только проект закона субъекта Федерации, но и проект иного нормативного правового акта, в том числе нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, нормативного правового акта высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (Красноярский край).

На уровне местного самоуправления правотворческая инициатива населения муниципальных образований предусмотрена статьей 26 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Об общих принципах 2003], закрепляющей право группы граждан выступать с правотворческой инициативой в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Сфера применения правотворческой инициативы граждан распространена на все муниципальные образования Российской Федерации.

Как правило, правотворческая инициатива определяется как право граждан, обладающих избирательным правом, вносить на рассмотрение органов и должностных лиц местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Субъектом правотворческой инициативы является инициативная группа граждан. Данное право населения муниципального образования реализуется путем внесения подготовленного инициативной группой граждан проекта муниципального правового акта, который рассматривает орган или должностное лицо местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения. Членом инициативной группы может быть совершеннолетний дееспособный гражданин Российской Федерации, обладающий избирательным правом на выборах в органы местного самоуправления, проживающий на территории соответствующего муниципального образования. Формирование инициативной группы граждан осуществляется на собраниях по месту жительства или работы, а также путем включения граждан на основе их добровольного волеизъявления в список членов инициативной группы. Как правило, минимальная чис-

ленность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта. Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

В Республике Адыгея уставы всех муниципальных образований содержат положения о правотворческой инициативе граждан. Так, статья 14 Устава муниципального образования «Город Майкоп» определяет правотворческую инициативу граждан как право граждан вносить в органы местного самоуправления проекты правовых актов по вопросам местного значения; статья 9. Устава муниципального образования «Город Адыгейск» к числу форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления относит правотворческую инициативу граждан. Уставы всех муниципальных образований закрепляют, что проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта. Данное положение служит основой для реализации данного права гражданами большинства муниципальных образований, нормативно утвердивших порядок осуществления правотворческой инициативы граждан в соответствующем муниципальном образовании.

Несмотря на то, что возможность правотворческой инициативы на муниципальном уровне существует у граждан уже не первый год, низкая информированность граждан о возможности личного участия в развитии муниципального образования остается одной из главных причин, препятствующих реализации взаимодействия и взаимопонимания между населением и органами власти.

В заключении хотелось бы отметить, что в отношении народной правотворческой инициативы в России сложилась редкая ситуация, когда региональное законодательство оказалось впереди федерального. По мнению С.А. Авакьяна, народная правотворческая инициатива на федеральном уровне может быть регламентирована специальным законопроектом, создание которого должно быть инициировано путем сбора подписей граждан в поддержку принятия такого закона.

Литература

Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 27.02.2020 г. № 27-ФЗ) // СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 27.12.2019 г. № 521-ФЗ // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018 г. № 528-ФЗ) // СЗ РФ. — 2006. — № 19. — Ст. 2060.

Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 3. — С. 8—12.

Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры) / В.В. Комарова. — М.: Формула права, 2006. — С. 368. 560 с.

Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. — 2-е изд., перераб. и доп. / А.В. Малько. — М.: Юрист, 2003. — С. 157—158. 250 с.

УКРЕПЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ ЧЕРЕЗ РЕАЛИЗАЦИЮ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Тухватуллин Тимур Анварович, *прокурор отдела Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук*

Автором рассмотрена одна из основных проблем укрепления конституционной законности — неисполнение или несвоевременное исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации. В целях ее разрешения в статье рассматривается ряд предложений, преимущественно практического значения, в том числе в виде прокурорского вмешательства с принятием соответствующих правовых средств реагирования.

Ключевые слова: конституционное правосудие, Конституционный Суд Российской Федерации, исполнение судебных решений, прокурорский надзор.

Конституционная законность должна быть надлежащим образом обеспечена на территории всей нашей страны, что требует совершенствования механизма по ее укреплению. Одной из первостепенных проблем, требующих разрешения в процессе совершенствования механизма укрепления конституционной законности, является фактическая реализация решений органов конституционной юстиции [Евдокимов 2017: 179].

По-прежнему окончательно не решена проблема своевременного и полного исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации (далее — Конституционный Суд), которые обязательны к исполнению на всей территории России. Реализация актов конституционной юрисдикции — одна из наиболее актуальных и важных проблем в сфере укрепления конституционной законности.

Президент Российской Федерации, высказываясь о данной проблеме, отметил, что любое решение Конституционного Суда как особой судебной инстанции должно быть исполнено в полном объеме, поскольку за любым, даже микроскопическим неисполнением, стоят интересы значительного числа людей. «Наша задача — стремиться к тому, чтобы все решения Конституционного Суда находили свое воплощение в актах исполнительной власти либо в корректировках законов»¹.

¹ URL: http://www.gazeta.ru/politics/2010/01/21_kz_3314613.shtml.

Консультативный совет судей европейских государств [Заключение 2010] по вопросу о роли судей в деле исполнения судебных актов в своем заключении справедливо отметил, что эффективное исполнение вступивших в силу судебных решений является одним из основных элементов принципа верховенства права. В государстве, руководствующемся принципом верховенства права, публичные власти обязаны превыше всего чтить судебные акты и исполнять их быстрым образом. Данные положения составляют основу исполнения решений также и конституционных судов. При этом исполнение конституционно-судебных решений, будучи проявлением принципа верховенства права, нацелено на обеспечение конституционной законности [Бондарь 2011: 154].

На этот счет имеется правовая позиция самого Конституционного Суда, который отметил, что неисполнение органами власти и их должностными лицами решений Конституционного Суда создает препятствия для обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории России для реализации закрепленных Конституцией основ конституционного строя и полномочий федеральных органов государственной власти, что дает основание для применения мер уголовной ответственности, предусмотренной статьей 315 Уголовного кодекса Российской Федерации [Определение 2001].

Продолжая рассуждать о проблеме неисполнения решений Конституционного Суда, отметим, что их неисполнение представляет большую угрозу правопорядку, поскольку умаляет Конституцию Российской Федерации. Имеется мнение, что если раньше неисполнение актов Конституционного Суда выражалось в виде попытки невыполнения исполнительными органами власти предписаний Конституционного Суда и в виде непринятия новых законов или неизменения законов, то в настоящее время к их числу прибавилось неисполнение актов Конституционного Суда в виде отказов судов общей юрисдикции, арбитражных судов в пересмотре судебных актов на основании актов Конституционного Суда, в которых оспариваемые нормы хотя и не признаны неконституционным, но применение которых должно осуществляться в соответствии с конституционно-правовым смыслом данных норм, отысканным и изложенным Конституционным Судом [Султанов 2009: 65–66].

Контроль исполнения решений Конституционного Суда обеспечивает его Секретариат, а также органы юстиции и их территориальные управления и органы прокуратуры. Согласно параграфу 67 Регламента Конституционного Суда Секретариат систематически анализирует состояние дел по исполнению решений Конституционного Суда, причины неисполнения или ненадлежащего исполнения этих решений; ежегодно готовит информационно-аналитические отчеты об исполнении решений [Информационно-аналитический 2012]. Органы юстиции и прокурату-

ры контролируют исполнение решений Конституционного Суда в рамках мониторинга правоприменения, осуществляемого во исполнение Указа Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». Минюст России о результатах мониторинга правоприменения ежегодно готовит и публикует соответствующий доклад.

В истории конституционного судопроизводства имеются факты явного игнорирования или неоправданного затягивания исполнения решений Конституционного Суда. К примеру, был случай, когда для устранения препятствий, мешающих исполнению решений Конституционного Суда, потребовалось вмешательство Президента Российской Федерации. Так, в связи с отказом органов государственной власти Удмуртии исполнять постановление Конституционного Суда от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”», Президент Российской Федерации 10 марта 1997 г. издал Указ № 197 [Указ 1997], предусматривающий меры по реализации названного постановления Суда. Вмешательство главы государства позволило пресечь незаконные действия и восстановить конституционную законность [Лазарев 2003: 71; Стрекозов 2004: 155].

Особенность исполнения решений Конституционного Суда состоит в том, что оно возлагается на иные органы государственной власти, поскольку Конституционный Суд не располагает средствами для исполнения своих собственных решений. Как отмечает Д. Барри, конституционные суды не могут вводить в силу собственные решения, «они не имеют ни оружия, ни солдат» и должны опираться на силу принципов, которые они провозглашают [Барри 1993: 89]. Конституционный Суд лишь осуществляет контроль исполнения собственных решений.

Конституция Российской Федерации не содержит положений, обязывающих конкретные государственные органы исполнять решение Конституционного Суда. Однако в отдельных странах на конституционном уровне закреплена обязанность исполнения решений органов конституционной юстиции. Так, например, в статье 132 Конституции Словацкой Республики 1992 г. закреплено, что органы, издавшие акты, признанные Конституционным Судом неконституционными, обязаны в срок до шести месяцев со дня обнародования решений Конституционного Суда привести их в соответствие с Конституцией, конституционными законами [Конституции 1997: 351]. По мнению В.Т. Кабышева, если исходить из доктрины надконституционных норм, то такая норма в Конституции Российской Федерации не всегда и необходима [Карбышев 2001: 294].

Обязательность решений Конституционного совета Франции была установлена учредительной властью, так как согласно Конституции ре-

шения Конституционного Совета «являются обязательными для публичных властей, а также для административных и судебных органов» (абзац 2 ст. 62). Конституцией Испании установлена общеобязательная сила решений Конституционного трибунала посредством закрепления за ними правоприменительной силы (ч. 1 ст. 164) [Нуриев 2012: 139].

При этом в европейской практике, в частности в ФРГ, в качестве гарантии исполнения решения конституционного правосудия применяется полномочие, схожее с полномочием суда общей юрисдикции по обеспечению иска¹. Подобной компетенцией наделен и Конституционный трибунал Испании. Наличие этих полномочий у органов правосудия свидетельствует о существовании гарантий по исполнению решений и соответственно такового качества решений, как исполнимость. В конституционном правосудии России подобные обеспечительные меры в настоящее время отсутствуют.

Устранение препятствий к исполнению решений Конституционного Суда может быть осуществлено путем принятия органами прокуратуры актов прокурорского надзора: внесения представлений об устранении нарушений закона; направления в суды заявлений о признании незаконным бездействия органов государственной власти при неисполнении решения Конституционного Суда, которым нормативный правовой акт признан неконституционным и недействующим и органу власти, его принявшему, предписано внести в него соответствующие изменения или отменить.

Рассматривая роль органов российской прокуратуры в процессе исполнения решений Конституционного Суда, в юридической науке имеется несколько подходов на этот счет². Следует согласиться с позицией А.Ю. Винокурова, А.Х. Казариной, полагающих, что исходя из смысла статьи 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) надзор за исполнением решений Конституционного Суда не входит в предмет надзора за исполнением законов. Вместе с тем, в ходе надзорной деятельности прокурорам необходимо учитывать правовые позиции Конституционного Суда, высказанные в отношении конкретных положений законодательства. Справедливо отмечается, что «прокурор должен принимать во

¹ См. раздел 32 Закона о Федеральном конституционном суде ФРГ.

² Подробнее см.: Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор за исполнением решений Конституционного Суда Российской Федерации: вопросы теории и практики // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 5; Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономического направления: дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2009; Ашурбеков Т. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции // Законность. 2006. № 7; Осипян С. Функции прокуратуры и предмет надзора // Законность. 2006. № 12 и др.

внимание как факт признания той или иной нормы закона не соответствующей Конституции Российской Федерации, так и позицию суда в отношении неконституционности практики применения подвергшейся проверке законодательной нормы» [Винокуров 2013: 60].

С точки зрения практического участия прокурора в обеспечении исполнения решений Конституционного Суда следует привести мнение А. Чунькова, считающего, что мерами прокурорского надзора, направленными на незамедлительное исполнение актов конституционного правосудия, могут стать протест прокурора, заявление в суд общей юрисдикции, представление об устранении нарушений закона [Чуньков 2004: 11—13]. Полагаем, что в основу акта прокурорского надзора, принимаемого в связи с неисполнением решения Конституционного Суда, которым признана неконституционность положений закона или иного нормативного правового акта и органу государственной власти Судом предписано устранить это нарушение, могут быть положены как правовая позиция Конституционного Суда, изложенная в решении, так и нормы Федерального конституционного суда «О Конституционном Суде Российской Федерации», в которых речь идет об обязательности этого решения и сроках его исполнения.

Таким образом, несмотря на отсутствие прямого указания в Законе о прокуратуре, прокуроры, на наш взгляд, вправе реагировать на неисполнение поднадзорным органом государственной власти решения Конституционного Суда или их несвоевременное исполнение посредством принятия наиболее эффективного, на взгляд прокурора, в этом случае акта прокурорского надзора. Также прокуроры, по справедливому мнению профессора А.Ю. Винокурова, вправе принимать меры реагирования в случае применения неконституционной нормы с момента вступления в законную силу соответствующего решения Конституционного Суда [Винокуров 2013: 61].

С целью решения проблемы неисполнения или несвоевременного исполнения решений Конституционного Суда без принятия специального федерального закона, направленного на организацию исполнения решений Конституционного Суда, возложить надзор за исполнением таких решений на органы прокуратуры. При этом не потребуются принимать специальный федеральный закон¹, создавать специальный орган

¹ Вопрос о необходимости специального закона об исполнении решений Конституционного Суда ранее неоднократно поднимался. Так, представителем Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Кротовым В.М. 7 декабря 2008 г. на заседании Конституционного Суда Российской Федерации обращено внимание на то, что нужно принять такой закон, попутно рассмотрев аналогичную проблему, связанную с исполнением решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

или службу, а исходить из заложенного Конституцией Российской Федерации и Законом о прокуратуре принципа поднадзорности государственных органов соответствующим прокурорам и Генеральной прокуратуре Российской Федерации, которая будет координировать эту деятельность. В дальнейшем с целью повышения эффективности данного вида надзора потребуются издание Генеральным прокурором Российской Федерации соответствующего приказа.

В настоящее время Конституционный Суд вправе обращать внимание органов, исполняющих его решения, на имеющиеся проблемы, высказывать свои рекомендации как посредством принятия организационных решений, принимающихся вне рамок конституционного судопроизводства, так и в рабочем порядке посредством, например, направления в адрес таких органов и их должностных лиц информации. Однако подобная практика не всегда эффективна, поскольку, как правило, неисполнение решения Конституционного Суда со стороны органа, должного его исполнить, связано не с «забывчивостью» ввиду значительного объема работы, а ввиду несогласия с принятым решением или «принципиального» нежелания его исполнить.

Следует согласиться с позицией Конституционного Суда, изложенной в информации об исполнении его решений, утвержденной решением Конституционного Суда от 21.04.2009, в которой органам государственной власти рекомендовано в регламентных документах (регламентах, положениях и др.) закрепить порядок и процедуру реализации его решений.

Качественное исполнение решений Конституционного Суда также предполагает разработку системы выявления и учета правовых позиций Конституционного Суда [Витрук 2010: 456]. Постоянный анализ и учет таких правовых позиций — обязанность всех правотворческих и правоприменительных органов. С этой целью в Конституционном Суде сформирован и действует банк данных правовых позиций, размещенный в электронном виде на внутреннем портале Конституционного Суда и постоянно поддерживаемый аппаратом Суда в актуальном состоянии. В перспективе доступ к этому информационному банку необходимо предоставить всем государственным органам, участвующим в процессе исполнения таких решений.

Существенное значение в работе по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда имеет межведомственное взаимодействие [Боброва 2001: 155], которое требует от всех участников своевременного информирования друг друга о ходе работы по закрепленному участку.

Руководителям регионов следует обращать внимание на все постановления Конституционного Суда в отношении неконституционности законодательных актов тех или иных субъектов Российской Федерации,

поскольку правовая позиция Конституционного Суда учитывается только тем субъектом федерации, которого она непосредственно касается, и в то же время игнорируется иными субъектами, допускающими аналогичные нарушения.

Литература

Барри Д. Конституционный Суд России глазами американского юриста / Д. Барри // Государство и право. — 1993. — № 12.

Боброва В.К. Об исполнении федеральными органами и органами власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: обзор материалов Всероссийского совещания / В.К. Боброва // Журнал российского права. — 2001. — № 8.

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

Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор за исполнением решений Конституционного Суда Российской Федерации: вопросы теории и практики / А.Ю. Винокуров // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2013. — № 5.

Витрук Н.В. Конституционное правосудие / Н.В. Витрук. — М., 2010.

Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2012 г. // СПС КонсультантПлюс.

Евдокимов В.Б. Конституционная законность и единство правового пространства в Российской Федерации (теоретические основы и правовые проблемы): монография / В.Б. Евдокимов, Т.А. Тухватуллин. — М., 2017.

Заключение Консультативного совета судей европейских государств № 13, принятое в Страсбурге 19.11.2010.

Кабышев В.Т. Правовые и социально-психологические гарантии исполнения решений органов конституционного правосудия в России / В.Т. Кабышев // Материалы Всероссийского совещания / Под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.Б. Бобровой и С.Е. Андреева. — М., 2001.

Конституции государств Центральной и Восточной Европы / Отв. ред. Н.В. Варламова. — М., 1997.

Лазарев В.В. Проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации Государственной Думой / В.В. Лазарев // Исполнение решений конституционных судов: сб. докл. — М., 2003.

Нуриев Г.Х. Европейская модель конституционного судопроизводства: монография / Г.Х. Нуриев. — М., 2012.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19.04.2001 № 65-О «По ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия—Алания и Республики Татарстан» // СЗ РФ. — 2001. — № 20. — Ст. 2059.

Стрекозов В.Г. Исполнение решений, принятых Конституционным Судом Российской Федерации / В.Г. Стрекозов // Диалог представителей высших судов и органов прокуратуры Германии и России. — М. 2004.

Султанов А.Р. Проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации / А.Р. Султанов // Журнал российского права. — 2009. — № 9.

Указ Президента Российской Федерации от 10.03.1997 № 197 «О признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 12 июня 1992 г. № 620 “Об образовании Пограничных войск Российской Федерации” и внесении изменений в некоторые Указы Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1997. — № 11. — Ст. 1298.

Чуньков А. Надзор за исполнением решений Конституционного Суда Российской Федерации — дело прокурора / А. Чуньков // Законность. — 2004. — № 4.

ПРИНЦИП РАЗУМНОЙ СДЕРЖАННОСТИ В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: на примере практики Конституционного суда Республики Татарстан

Хуснутдинов Фархат Гусманович, *Председатель Конституционного суда Республики Татарстан, кандидат юридических наук*

Закон Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» предусматривает два возможных решения по итогам рассмотрения дела о проверке конституционности закона Республики Татарстан или иного нормативного правового акта: о признании закона Республики Татарстан или иного нормативного правового акта либо отдельных их положений соответствующими Конституции Республики Татарстан и о признании закона Республики Татарстан или иного нормативного правового акта либо отдельных их положений не соответствующими Конституции Республики Татарстан (ст.ст. 84 и 104).

Вместе с тем цели конституционного судопроизводства (согласно ст. 109 Конституции Республики Татарстан — это защита конституционного строя Республики Татарстан, основных прав и свобод человека, поддержание верховенства в правовой системе Республики Татарстан и непосредственного действия Конституции Республики Татарстан на всей ее территории; Конституция Российской Федерации закрепляет аналогичные цели) предполагают постоянный поиск баланса конституционно значимых ценностей, который привел к конкретизации указанной процессуальной нормы и наполнению ее новым содержанием. В результате в сложившейся практике конституционного правосудия наряду с «жестким» признанием конституционности или неконституционности нормативных положений нашли свое место отдельные «гибкие» формы правосудного реагирования.

Первая из этих форм заключается в том, что при проверке конституционности правовой нормы, с одной стороны, констатируется ее конституционность, но с другой — выявляется ее конституционно-правовой смысл, который нередко изменяет первоначальное значение нормы кардинальным образом. Важная правовая позиция относительно юридических характеристик выявления конституционно-правового смысла правовых норм содержится в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р, согласно ко-

торой, оценивая в процессе конституционного судопроизводства как буквальный смысл нормы, так и смысл, придаваемый ей официальным и иным толкованием (в том числе толкованием в конкретном деле или в сложившейся правоприменительной практике), и учитывая ее место в системе норм, Конституционный Суд Российской Федерации признает норму конституционной или неконституционной и тем самым выявляет ее конституционный или неконституционный смысл, что находит отражение в формулировке резолютивной части решения. Вместе с тем, если Конституционный Суд Российской Федерации установит, что неконституционный смысл придается норме в результате не адекватного Конституции Российской Федерации ее истолкования правоприменителем, он вправе, не устранив саму норму из правовой системы, — поскольку это может существенно повлиять на функционирование правовой системы в целом и создать трудности в правоприменении, в частности обусловленные возникшей пробельностью в правовом регулировании и необходимостью ее устранения, — восстановить ее конституционно-правовую интерпретацию, признав не противоречащей Конституции Российской Федерации в выявленном в результате конституционного судопроизводства конституционно-правовом смысле.

Аналогичным образом выявление конституционно-правового смысла правовых норм осуществляется и Конституционным судом Республики Татарстан. При этом к такому способу устранения неопределенности в вопросе о конституционности оспариваемого нормативного положения, как выявление его конституционно-правового смысла, Конституционный суд Татарстана прибегает достаточно часто, поскольку он позволяет находить необходимый и разумный баланс между желательной стабильностью правового регулирования и надлежащим правоприменением¹. Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин также отмечает, что «последнее время у Конституционного Суда Российской Федерации больше решений, связанных с конституционным истолкованием, чем прямое признание неконституционности»².

Вторая форма заключается в том, что формально констатируется неконституционность нормы, не лишая ее юридической силы, но обратив внимание законодателя на необходимость экстренных мер по модификации закона³. Это связано с тем, что в определенных ситуациях органы

¹ Хуснутдинов Ф.Г. Решение о конституционности нормативных положений в истолковании судебного органа конституционного контроля: проблемы исполнения // Российский судья. 2020. № 3. С. 27—30.

² Встреча Президента Российской Федерации В.В. Путина с Председателем Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькиным, 12 декабря 2018 года, Москва, Кремль.

³ Туманов Д. К вопросу о применении Конституции Российской Федерации в случае

конституционной юстиции сталкиваются с дилеммой: суд может признать акт неконституционным и при этом создать условия для нарушения режима конституционной законности либо сохранить действие неконституционного акта, но не допустить грубого нарушения режима законности. В таком случае из двух зол выбирают меньшее¹. В практике конституционного правосудия подобный подход именуется принципом разумной сдержанности².

В силу данного принципа при наличии установленных дефектов конституционно-правового характера в оцениваемом правовом регулировании суд тем не менее воздерживается от признания оспариваемых законоположений неконституционными, поскольку устранение таких дефектов требует системного правового регулирования и дисквалификация норм могла бы причинить больший вред конституционным ценностям, чем сохранение их действия на определенный срок³. При этом в тех случаях, когда суд воздерживается от формулирования итоговой оценки конституционности нормы, обеспечение с использованием оптимальных правовых средств режима конституционности в конкретной сфере (с учетом как характера, масштаба вопроса, так и уважения к принципу разделения властей) ложится на законодателя⁴.

Таким образом, в качестве общих условий для применения судебным органом конституционного контроля принципа разумной сдержанности выступают: 1) выявление дефектов конституционно-правового характера в оцениваемом правовом регулировании и 2) возможность наступления более неблагоприятных последствий для конституционных прав и свобод граждан, режима конституционной законности, чем те, которые имеют место при сохранении действия неконституционных норм. Тем самым очевидно, что если выявление конституционно-правового смысла правовой нормы с одновременной констатацией ее конституционности является обычной практикой, то сохранение действия правовой

пробелов в праве, а также о роли Конституционного Суда Российской Федерации в выявлении таких пробелов // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. №№ 6, 7.

¹ Кузнецова Е.В. Деятельность органов конституционной юстиции в РФ по предотвращению возникновения пробелов в праве // Российский юридический журнал. 2014. № 6. С. 48—56.

² См., например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2012 года № 11-П и Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 18 октября 2019 года № 85-П.

³ Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28—30 марта 2012 года / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. 800 с.

⁴ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Правосудие: ориентация на Конституцию: монография. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2018. 224 с.

нормы, сопряженное с констатацией ее неконституционности, носит исключительный характер. В этой связи представляется важным рассмотреть мотивы принятия таких решений.

Конституционным Судом Российской Федерации принцип разумной сдержанности был применен еще в Постановлении от 20 июля 1999 года № 12-П. В частности, Конституционный Суд указал, что «признание оспариваемого Закона не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия в связи с нарушением депутатами Государственной Думы принципа личного участия в голосовании давало бы возможность поставить под сомнение конституционность и других ранее принятых федеральных законов. Такой результат противоречил бы целям конституционного судопроизводства, каковыми являются защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации. В силу указанных обстоятельств Конституционный Суд Российской Федерации в данном деле воздерживается от признания Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия несмотря на нарушения, имевшие место в Государственной Думе при его одобрении в ранее принятой редакции».

Конституционный суд Республики Татарстан воздерживался от признания нормативных правовых актов не соответствующими Конституции Республики Татарстан в 7 постановлениях. В 4 постановлениях проверка конституционности нормативных правовых актов осуществлялась по порядку их принятия и (или) официального опубликования, в 1 постановлении — по порядку введения в действие, в 1 — по форме издания. При этом подобное решение лишь в 1 случае касалось проверки конституционности нормативного правового акта по содержанию норм. Это связано с тем, что сохранение действия неконституционной правовой нормы по сравнению с сохранением действия нормативного акта, принятого, опубликованного или введенного в действия с нарушениями установленной процедуры, возможно лишь в самых крайних случаях.

Впервые принцип разумной сдержанности был применен Конституционным судом Татарстана в постановлении от 23 июня 2015 года № 63-П, в котором было указано, что «нарушение формы нормативного правового акта местной администрации не является единичным случаем, а превратилось в сложившуюся, устойчивую практику при издании правовых актов руководителем Исполнительного комитета поселка городского типа Камское Устье Камско-Устьинского муниципального района. Такая практика, хотя она и не соответствует законодательным

предписаниям, не рассматривалась ранее правоприменителями как нарушение вытекающих из них требований к форме правового акта местной администрации. Не оспаривается она и заявителем. При этом Конституционный суд Республики Татарстан принимает во внимание и тот факт, что признание оспариваемого постановления не соответствующим Конституции Республики Татарстан по форме его издания давало бы возможность поставить под сомнение конституционность и других ранее принятых правовых актов руководителя Исполнительного комитета поселка городского типа Камское Устье Камско-Устьинского муниципального района, а также глав местных администраций (руководителей исполнительных комитетов) иных муниципальных образований в Республике Татарстан».

В результате Конституционный суд Республики Татарстан, исходя из целей конституционного судопроизводства, воздержался от признания не соответствующим Конституции Республики Татарстан оспоренного нормативного правового акта по форме его издания. Вместе с тем Конституционный суд Республики Татарстан подчеркнул, что выявленный конституционно-правовой смысл соблюдения законодательно установленного требования к форме правовых актов, издаваемых главой местной администрации (руководителем исполнительного комитета) муниципального образования в Республике Татарстан, является обязательным для всех органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан.

Тем самым в данном случае обоснованием применения Конституционным судом Республики Татарстан принципа разумной сдержанности так же, как и в вышеуказанном примере из практики Конституционного Суда Российской Федерации, стала возможность поставить под сомнение конституционность и других ранее принятых правовых актов.

Схожее обоснование применения рассматриваемого принципа содержится в постановлении Конституционного суда Республики Татарстан от 20 июня 2018 года № 79-П. В нем суд указал, что «воздерживается от признания не соответствующими Конституции Республики Татарстан Устава и Правил по порядку их принятия и официального опубликования, поскольку в ином случае это давало бы возможность поставить под сомнение не только конституционность других нормативных правовых актов, принятых Советом Макуловского сельского поселения, но и законность Устава данного сельского поселения как учредительного по своей природе акта, а также единых и обязательных требований, установленных Правилами в целом».

Также в качестве обоснования Конституционным судом Республики Татарстан указывались «возможность поставить под сомнение не только конституционность и других ранее принятых нормативных правовых

актов Исполнительного комитета муниципального образования города Казани, но и законность государственных услуг, предоставленных гражданам в рамках данного нормативного правового акта»¹; «возможность поставить под сомнение законность социальных услуг, которые были предоставлены гражданам в период с 1 января по 26 марта 2015 года»²; «возможность поставить под сомнение законность тех мероприятий, которые уже реализованы в рамках как рассматриваемой подпрограммы-1, так и муниципальной программы в целом»³.

В постановлении от 3 октября 2017 года № 75-П Конституционный суд Республики Татарстан, оценивая конституционность оспоренного нормативного правового акта по порядку его принятия и официального опубликования, установил, что на татарском языке он не только не был опубликован, но и вовсе не принимался. Таким образом, при принятии оспариваемого нормативного правового акта было допущено нарушение требования о том, что акты органов местного самоуправления должны приниматься и на татарском, и на русском языках. Тем не менее Конституционный суд Республики Татарстан пришел к выводу, что при рассмотрении данного дела недопустимо ограничиваться лишь формальной констатацией фактов выявленных нарушений, поскольку суд обязан при осуществлении возложенных на него полномочий принимать во внимание необходимость обеспечения баланса конституционно значимых интересов, включая недопустимость нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении прав и свобод человека и гражданина, с одной стороны, и стабильности правоотношений в интересах их участников — с другой.

Воздержавшись от признания оспоренного нормативного правового акта неконституционным, Конституционный суд Республики Татарстан обратил внимание органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан, включая субъектов, не являвшихся участниками конституционного судопроизводства по рассматриваемому делу, на необходимость учета в правоприменительной практике сформулированных Конституционным судом Республики Татарстан подходов относительно обязательности соблюдения законодательно установленного требования к порядку принятия и официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов на обоих государственных языках Республики Татарстан применительно ко всем актам, принятым

¹ Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 3 октября 2017 года № 75-П.

² Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 27 декабря 2016 года № 71-П.

³ Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 25 ноября 2019 года № 86-П.

или принимаемым как Исполнительным комитетом муниципального образования города Казани, так и иными органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан.

Данное решение наглядно демонстрирует возможности позитивного влияния применения принципа разумной сдержанности в конституционном судопроизводстве. Жесткая форма правосудного реагирования в виде признания оспоренного нормативного акта неконституционным поставила бы под угрозу дисквалификации все нормативные акты, которые не были опубликованы на татарском языке как государственным языке Республики Татарстан. Очевидно, это могло бы самым серьезным образом подорвать стабильность правоотношений в республике, получив вместо искомой основной цели конституционного судопроизводства — защиты основных прав и свобод граждан — противоположный результат. Воздержавшись же от признания оспоренного нормативного правового акта неконституционным, Конституционный суд Татарстана тем не менее обозначил свою позицию о недопустимости нарушения органами публичной власти конституционного принципа равноправия государственных языков республики.

Единственный пример из практики применения Конституционным судом Республики Татарстан принципа разумной сдержанности при оценке конституционности нормативного правового акта по содержанию норм касался вопроса определения очередности проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. Оспариваемым положением был установлен такой критерий определения очередности проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, как уровень поддержки собственниками помещений в многоквартирном доме решения о проведении капитального ремонта в виде процента голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме при принятии решения о проведении капитального ремонта.

Конституционный суд Республики Татарстан указал, что предусмотренный механизм оценки указанного критерия приводит к тому, что 5 баллов присваивается дому в случае поддержки решения о проведении капитального ремонта как при 50 процентах, так и при 99 процентах голосов собственников многоквартирного дома, а 10 баллов присваивается при 100 процентах голосов. Тем самым разница в 1 процент голосов приводит к значительному снижению количества присваиваемых многоквартирному дому баллов.

Вместе с тем Конституционный суд Республики Татарстан пришел к выводу, что признание оспоренного положения не соответствующим Конституции Республики Татарстан в вышеназванном аспекте создавало бы пробел в правовом регулировании, который в данном случае

не может быть устранен непосредственным применением Конституции Республики Татарстан и требует внесения изменений в действующее законодательство. Поскольку очередность в проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, включенных в Региональную программу, определена на основе комплексного подхода к оценке всех критериев, то исключение предусмотренного указанной нормой способа оценки установленного им критерия поставит под сомнение обоснованность определенной в настоящее время очередности проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, в том числе и в тех, в которых работы по капитальному ремонту уже выполнены.

В этой связи Конституционный суд Республики Татарстан, руководствуясь принципом разумной сдержанности, а также в целях поддержания баланса конституционно защищаемых ценностей и с учетом объективно сложившихся реалий, счел возможным воздержаться от признания оспоренного положения не соответствующим Конституции Республики Татарстан. Вместе с тем Конституционный суд Республики Татарстан указал, что Кабинету Министров Республики Татарстан надлежит внести в оспоренную норму соответствующие изменения, направленные на исключение необоснованного исчисления баллов при определении очередности проведения капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов, а также на недопустимость установления таких процедурных правил, которые были бы несовместимы с конституционными принципами равенства и справедливости¹.

Приведенные примеры из практики Конституционного суда Республики Татарстан свидетельствуют о том, что основными мотивами применения принципа разумной сдержанности в конституционном судопроизводстве являются возможность поставить под сомнение законность большого массива других нормативных актов, содержащих такие же нарушения конституционного характера, и законность результатов регулирующего воздействия оспоренного нормативного правового акта. В обоих случаях под угрозой оказывается стабильность правоотношений, а значит, доверие граждан к закону и действиям государства. В то же время очевидно, что поддержание доверия граждан к закону и действиям государства невозможно и в случае злоупотребления принципом разумной сдержанности. Таким образом, сдержанность в конституционном судопроизводстве, безусловно, не может считаться универсальным средством, а является эффективной только как исключительный способ обеспечения необходимого баланса конституционно значимых ценностей.

¹ Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 18 октября 2019 года № 85-П.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
Мухаметшин Ф.Х. Парламентаризм в Татарстане — основа развития демократической и правовой государственности республики.....	5
Митюков М.А. Текущая библиография по конституционному правосудию в субъектах Российской Федерации	17
Митюков М.А. К историографии конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации	32
Богдановская В.А., Абдрашитов Э.Е. Конституционно-правовой аспект защиты профессиональной тайны адвокатов и представителей и некоторые проблемы реализации	64
Вафин Э.Я. Соблюдение конституционных прав участников пенсионных правоотношений в рамках процессуальной реформы	72
Гадельшина Л.И., Гарифуллина А.Р. К вопросу о систематизации решений конституционных судов	79
Галимов А.Г. К вопросу о статусе самозанятых граждан в Российской Федерации	86
Гатауллин А.Г., Гатауллин Р.А. Конституционные (уставные) суды и принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации	92
Зарипова Э.А. Отдельные направления деятельности органов социальной защиты в рамках реализации национальных проектов	98
Кузьмичева Е.И. На охране труда: Федерация профсоюзов Республики Татарстан.....	106
Муратшин Ф.Р. Вопросы правового режима особо охраняемых природных территорий в решениях Конституционного Суда Республики Башкортостан	117
Пантелеев В.Ю., Савоськин А.В. О роли Конституционного Суда Российской Федерации в противодействии коррупции.....	122
Романова Г.В., Романов В.И. Вопросы правопонимания в решениях Конституционного суда Республики Татарстан.....	128

Сабурская С.Х.	О некоторых вопросах соблюдения прав граждан в сфере социальной защиты (по итогам подготовки ежегодного доклада Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Татарстан в 2019 году)	139
Салиева Р.Н.	Вопросы применения регулируемых цен (тарифов) на энергоресурсы в решениях Конституционного Суда Российской Федерации	147
Самович Ю.В., Шарифуллин Р.А.	Ограничение права на доступ к правосудию в практике европейских судебных органов и Конституционного Суда Российской Федерации	156
Султанов А.Р.	Оспаривание пробелов как способ защиты прав и свобод человека	164
Тлехатук А.К.	Правотворческая инициатива граждан в РФ: актуальные проблемы реализации	173
Тухватуллин Т.А.	Укрепление конституционной законности через реализацию решений Конституционного Суда Российской Федерации	180
Хуснутдинов Ф.Г.	Принцип разумной сдержанности в конституционном судопроизводстве: на примере практики Конституционного суда Республики Татарстан	188

Научное издание

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

Сборник научных трудов

Издание к печати подготовлено отделом
подготовки судебных заседаний и редакционно-издательской работы
аппарата Конституционного суда Республики Татарстан.

Редактор-корректор *Г.Ш. Шакирзянова.*

Художественное оформление, техническое редактирование,
компьютерная верстка и дизайн *Г.Г. Серова.*

Подписано в печать с оригинал-макета 29.05.2020. Бумага офсетная.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Гарнитура тип «Таймс». Усл. п. л. 12,5. Тираж 170 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.