

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

*Сборник научных трудов*

Казань  
2016

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 *Р.Ф. ГАФИЯТУЛЛИН*

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

Судья Конституционного суда  
Республики Татарстан *А.А. ХАММАТОВА*

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

И.о. руководителя аппарата Конституционного суда  
Республики Татарстан *А.Г. НУРИЕВ*

А 43 **Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. XI): Сборник научных трудов.**— Казань: ООО «Офсет-сервис», 2016.— 320 с.

ISBN 978-5-903235-62-9

В одиннадцатый 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 978-5-903235-62-9

© Конституционный суд  
Республики Татарстан, 2016  
© ООО «Офсет-сервис»,  
оформление, 2016.

---

---

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Вниманию читателей предлагается одиннадцатый выпуск сборника научных трудов «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства», подготовленный Конституционным судом Республики Татарстан. Открывая его, хотелось бы обратить внимание читателей на столь значимое событие в истории российского конституционализма, как 25-летний юбилей Конституционного Суда Российской Федерации, отмечаемый в 2016 году.

Роль Конституционного Суда в становлении Российской Федерации как демократического правового социального государства сложно переоценить. За эти годы Судом был накоплен немалый практический опыт, давший нашему обществу и государству существенный политико-правовой импульс развития и совершенствования. Принципиальная и деятельная позиция Конституционного Суда Российской Федерации во многом способствовала становлению и развитию конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации. И сегодня, двигаясь вперед, региональная конституционная юстиция во многом ориентируется на Конституционный Суд Российской Федерации.

Перевернув в прошлом году 15-летнюю страницу своей истории, не стоит на месте и Конституционный суд Республики Татарстан, заявляя о себе как об институте судебной власти, занимающем самую активную жизненную позицию.

Так, в минувшем году в Конституционный суд Республики Татарстан поступило 308 обращений от граждан. В работе с обращениями новизной стало изготовление специальных буклетов для граждан и организаций, содержащих информацию о Конституционном суде Республики Татарстан, его полномочиях и контактных данных суда. Указанные буклеты размещены на информационных стендах в зданиях судов общей юрисдикции, а также вручаются гражданам во время проведения приемов по оказанию бесплатной юридической помощи. Такая практика вносит неоценимый вклад в обеспечение доступа граждан к конституционному правосудию.

По результатам работы Конституционного суда Республики Татарстан в 2015 году Конституционным судом Республики Татарстан при-

нято 20 итоговых решений, в том числе 5 постановлений по делам о проверке конституционности законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Татарстан и органов местного самоуправления в связи с жалобами граждан на нарушение конституционных прав и свобод, а также 14 определений об отказе в принятии обращения к рассмотрению и 1 определение о прекращении производства по жалобе.

В 2015 году Конституционный суд Республики Татарстан в своей деятельности использовал отдельные процессуальные новации. Так, впервые в практике Конституционного суда Республики Татарстан было проведено выездное судебное заседание в п.г.т. Камское Устье Камско-Устьинского муниципального района Республики Татарстан. Впервые в истории Конституционного суда Республики Татарстан было проведено заседание на татарском языке как государственном языке Республики Татарстан по просьбе заявителя.

В 2015 году Конституционный суд продолжил практику проведения судебных заседаний с приглашением средств массовой информации, в том числе телевидения. Кроме того, продолжена положительная практика осуществления видеозаписи судебных заседаний по рассматриваемым делам и их размещения на официальном сайте суда в сети Интернет. Тем самым любой пользователь сети Интернет, посетивший обновленный в 2015 году сайт Конституционного суда Татарстана, по-прежнему имеет возможность в любое удобное для себя время ознакомиться в полном объеме с ходом судебного заседания по интересующему его делу.

Конституционный суд Республики Татарстан активно взаимодействует с органами государственной власти Российской Федерации, Республики Татарстан, других субъектов Российской Федерации (включая региональные конституционные (уставные) суды), институтами гражданского общества и участвует в деятельности судейского сообщества.

В связи с мероприятиями, посвященными 15-летию со дня образования Конституционного суда Республики Татарстан, а также в целях повышения уровня правовой культуры молодежи и стимулирования студентов к научным исследованиям в области конституционного права и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в 2015 году Конституционный суд Республики Татарстан впервые в своей истории провел конкурс студенческих работ, посвященных вопросам региональной конституционной (уставной) юстиции, среди студентов образовательных организаций высшего образования, имеющих государственную аккредитацию и расположенных на территории Республики Татарстан. Конкурс был организован Конституционным судом Республики Татарстан при поддержке Региональной молодежной

общественной организации «Лига студентов Республики Татарстан». По результатам оценки представленных работ организационным комитетом конкурса были награждены трое победителей.

В 2015 году впервые в практике Конституционного суда Республики Татарстан прошло совещание по итогам работы суда за отчетный год. На данном мероприятии присутствовали руководители и представители органов государственной власти и общественных организаций. Председатель Конституционного суда Республики Татарстан выступил с докладом, в котором рассказал об итогах работы суда, привел статистические данные, проинформировал о формах взаимодействия и сотрудничества суда с государственными и общественными структурами, а также обозначил перспективные направления деятельности на 2016 год.

В ушедшем году Конституционный суд Республики Татарстан продолжал активное научное обеспечение своей деятельности. В ноябре было проведено очередное заседание Научно-консультативного совета при Конституционном суде Республики Татарстан на тему «Совершенствование конституционного законодательства в контексте 25-летия новой государственности Республики Татарстан». Также был издан очередной выпуск Вестника Конституционного суда Республики Татарстан. Был издан и специальный выпуск Вестника, приуроченный к 15-летию юбилею со дня образования Конституционного суда Республики Татарстан. В 2015 году вышел в свет юбилейный 10-й выпуск сборника научных трудов «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства».

Как показывает опыт предыдущих изданий сборника, работа по его созданию способствует укреплению партнерских взаимоотношений с органами государственной власти, представителями правовой науки и юридической общественности по вопросам конституционного правосудия. Совместная деятельность по достижению конкретного результата в виде выпуска очередного сборника научных статей дает нам основание рассматривать такое сотрудничество как форму конструктивного взаимодействия Конституционного суда Республики Татарстан с федеральными и республиканскими органами государственной власти, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации.

В сборнике публикуют свои научные труды известные государственные деятели, судьи и иные специалисты, работающие в сфере конституционного правосудия, ученые-конституционалисты и юристы-практики. На периодической основе здесь публикуются статьи Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина, судей Конституционного Суда Российской Федерации и многих других известных ученых-конституционалистов.

В настоящем сборнике размещены статьи Президента Республики

Татарстан Р.Н. Минниханова, Председателя Государственного Совета Республики Татарстан Ф.Х. Мухаметшина, Председателя Конституционного суда Республики Татарстан Ф.Г. Хуснутдинова, председателя Комитета Государственного Совета Республики Татарстан по законности и правопорядку Ш.Ш. Ягудина, Председателя Верховного суда Республики Татарстан И.И. Гилязова. География сборника представлена авторами из Москвы, Казани, Екатеринбургa, Саратова и других регионов Российской Федерации.

В статьях настоящего сборника рассматриваются проблемы учреждения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации, расширения полномочий Конституционного Суда Российской Федерации по обеспечению права на защиту, новых полномочий Конституционного Суда Российской Федерации в разрешении вопросов о возможности исполнения решения межгосударственного органа (международного суда) по защите прав и свобод человека и многие другие вопросы.

Мы особо ценим взаимодействие с авторами сборника, поскольку это способствует совершенствованию конституционного судопроизводства и процесса. Конституционным судом Республики Татарстан настоящему сборнику придается большое практическое значение.

Редакционная коллегия благодарит всех авторов за предоставленные статьи и выражает искреннюю надежду на дальнейшее плодотворное сотрудничество и продолжение нашей совместной работы. Полагаем, очередной выпуск сборника будет предметом интереса широкого круга читателей.

С уважением

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

*Ф.Г. Хуснутдинов*

# К ВОПРОСУ ОБ УДАЛЕНИИ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ОТСТАВКУ

---

*Р.Н. Минниханов, Президент Республики Татарстан, доктор экономических наук*

Местное самоуправление является важнейшим элементом правовой и политической системы современной России.

Провозглашая местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя, Конституция Российской Федерации гарантировала самостоятельность местного самоуправления и его органов: местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Принцип самостоятельности местного самоуправления установлен и Конституцией Республики Татарстан (ст. 10).

Между тем положения о самостоятельности органов местного самоуправления должны рассматриваться во взаимосвязи с иными конституционными установлениями. Статья 15 Конституции Российской Федерации содержит прямое предписание органам местного самоуправления, должностным лицам соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Этот конституционный принцип предопределяет требование о соответствии деятельности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц муниципалитетов Конституции Российской Федерации и основанным на ней нормативным правовым актам.

Законодательством Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации регламентированы принципы деятельности органов местного самоуправления, выборных должностных лиц. На них возложены соответствующие обязанности по решению вопросов местного значения и обеспечению вопросов жизнедеятельности населения.

Надлежащее исполнение обязательств является императивом демократического правового государства, в том числе в сфере организации муниципальной публичной власти. Реализация положений законодательства обеспечивается мерами ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления<sup>1</sup>. Подобный институт ответственно-

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 № 14-П, определения Конституционного Суда РФ от 04.10.2011 № 1264-О-О, от 16.07.2013 № 1219-О.

сти не является спецификой исключительно российского национального законодательства. Согласно Европейской хартии местного самоуправления (ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ) под местным самоуправлением понимается не только право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, но также и действия указанных органов и лиц в интересах местного населения, в рамках закона и под свою ответственность.

Законодательные основы ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления определены в главе 10 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно статье 70 этого Федерального закона органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами. Перед каждым из перечисленных в статье субъектов ответственность наступает в соответствующей форме, характеризующейся определенными процедурными аспектами.

Самостоятельным видом ответственности главы муниципального образования, наряду с возможностью отрешения его от должности, является институт удаления в отставку, который, как и любая правовая ответственность, предусматривающая определенные ограничения, устанавливает меры принуждения к должностному лицу.

Удаление в отставку, в первую очередь, следует рассматривать как ответственность перед представительным органом муниципального образования, а в конечном итоге — и перед населением. Как отмечалось выше, это гарантирует восстановление установленного законом порядка осуществления местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования, а также подконтрольность и подотчетность главы муниципального образования населению и представительному органу муниципального образования, обеспечивает баланс полномочий представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования в системе местного самоуправления<sup>1</sup>.

Основаниями удаления главы в отставку являются в том числе:

— неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд;

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 04.10.2011 № 1264-О-О.

— неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий;

— допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов и др.

В совокупности указанные основания можно охарактеризовать как ненадлежащее исполнение главой муниципального образования своих обязанностей.

Примечателен перечень субъектов, имеющих право инициировать вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку, — помимо депутатов представительного органа муниципального образования это право Федеральный закон предоставил высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации.

Такое решение принято федеральным законодателем неслучайно. Рассматриваемый правовой институт удаления главы в отставку (а точнее — инициирование рассмотрения этого вопроса перед представительным органом) как элемент административного контроля одного уровня власти над другим используется не только в законодательстве о местном самоуправлении.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации является руководителем соответствующего региона, обеспечивает конституционные права граждан, социально-экономическое развитие субъекта. Компетенции и, соответственно, обязанностям высших должностных лиц посвящены отдельные положения отраслевых федеральных законов и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Согласно Конституции Республики Татарстан Президент Республики Татарстан является главой государства, выступает гарантом защиты и обеспечивает права и свободы человека и гражданина в Республике Татарстан.

Российской Федерацией определены критерии оценки деятельности органов власти субъектов, в т.ч. высших должностных лиц: утверждены

показатели для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>, а также показатели для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности и др.<sup>2</sup>

В то же время социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации неразрывно связано с социально-экономическим положением территорий, входящих в его состав. Любое муниципальное образование является составной частью субъекта Российской Федерации, а население этого муниципального образования — частью населения субъекта Российской Федерации.

Лицом, ответственным за состояние и организацию всех публичных дел в муниципальном образовании<sup>3</sup>, является его глава — высшее должностное лицо муниципального образования. Признание деятельности главы муниципального образования неудовлетворительной влечет за собой определенные меры ответственности и является элементом статуса этого должностного лица.

Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации также определены показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Направления и основные элементы такой оценки во многом совпадают с показателями для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Это и вопросы в области численности населения, и экономического развития, и образования, и формирования бюджета, и др.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”».

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 10.09.2012 № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности», распоряжение Правительства РФ от 10.04.2014 № 570-р.

<sup>3</sup> Муниципальное право России: учебник / Отв. ред. С.А. Авакьян.— М.: Проспект, 2009.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 “Об оценке эффектив-

Соответственно представляется вполне закономерным установленное Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» право высшего должностного лица инициировать процедуру привлечения главы муниципального образования к ответственности (в данном случае к удалению в отставку) за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации должно обладать необходимым правовым инструментарием для воздействия на глав муниципальных образований, входящих в состав соответствующего региона, привлечения их к ответственности.

Те же доводы можно привести и в отношении такого, не упомянутого выше, основания для удаления главы муниципального образования в отставку, как несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Коррупция серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации<sup>1</sup>. Обеспечение неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения и объективного применения законодательства Российской Федерации является одним из элементов механизма реализации Национальной стратегии противодействия коррупции.

В связи с изложенным вряд ли может быть признана состоятельной позиция о том, что меры ответственности главы муниципального образования будут мешать «мэрам (...) свободно осуществлять свои полномочия, не опасаясь вмешательства или политического давления со стороны муниципальных советов или губернаторов»<sup>2</sup>.

В соответствии с федеральным законодательством о местном самоуправлении органом, привлекающим главу муниципального образования

---

ности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»).

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы».

<sup>2</sup> Рекомендации Конгресса местных и региональных властей Совета Европы 297 (2010), обсуждены и приняты Конгрессом 28.10.2010 // Муниципальная Россия.— 2010.— № 9.

к ответственности (удалению в отставку), является представительный орган муниципального образования, принимающий решения на коллегиальной основе. При этом оценочный характер выносимого представительным органом решения предполагает при его принятии использование демократических процедур и учет различных факторов и мнений, тем самым оценка деятельности органов местного самоуправления при осуществлении контрольных полномочий представительного органа может быть различной и связана с дискрецией этого органа<sup>1</sup>.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации действующее правовое регулирование не предполагает произвольного решения вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку, а потому не может расцениваться как нарушающее конституционные права этого должностного лица.

Наконец в обратном случае это означало бы гарантированную законом безответственность органов местного самоуправления перед вышестоящими уровнями власти, а также то, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, продолжая нести ответственность за социально-экономическое развитие, качество жизни населения, не может осуществлять административный контроль в отношении части территории субъекта. Между тем принцип осуществления административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления вышестоящими органами власти в целях соблюдения законности и конституционных принципов закреплен в Европейской хартии местного самоуправления.

Следует учитывать, что сама по себе угроза обращения высшего должностного лица с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку (даже до официального направления инициативы в представительный орган муниципального образования) является действенным инструментом по воздействию на руководителей муниципальных органов.

Вместе с тем иногда необходимы и более действенные меры. Следует отметить, что федеральное законодательство не содержит достаточных профилактических механизмов для воздействия на выборных должностных лиц местного самоуправления. По сути, единственной формой ответственности для них является увольнение (применительно к главе муниципального образования — удаление в отставку, отрешение от должности), которое с точки зрения трудового законодательства рассматривается как крайняя, наиболее тяжелая по последствиям мера дисциплинарного взыскания<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Определения Конституционного Суда РФ от 25.01.2012 № 114-О-О и от 16.07.2013 № 1241-О.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 17.12.2008 № 1060-О-П.

При этом в отношении иных категорий работников то же трудовое законодательство, законодательство о государственной гражданской и муниципальной службе знают и другие виды взысканий. Это могут быть замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии и др. На первый взгляд указанные правовые институты являются элементом трудовых и служебных правоотношений и вряд ли применимы к выборному должностному лицу муниципального образования, обладающему особым публично-правовым статусом и несущему ответственность перед населением (как непосредственно, так и опосредованно через представительный орган).

Вместе с тем юридическая ответственность должна иметь универсальное и гибкое использование в системе государственного (муниципального) управления. Применение к лицам, замещающим выборные муниципальные должности, более широкого спектра видов ответственности соответствует целям оперативного воздействия на них, восстановлению законности и нарушенных прав граждан.

В этой связи интерес представляет федеральная правовая практика, согласно которой Указом Президента Российской Федерации высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации может быть объявлен выговор. Главой государства в целях обеспечения прав граждан применяются меры воздействия (отличные от отрешения от должности) к должностному лицу, осуществляющему свои полномочия на выборной основе (напомню, высшее должностное лицо субъекта РФ избирается гражданами или депутатами законодательного (представительного) органа).

Распространение подобной практики на иные уровни публичных правоотношений способствовало бы обеспечению должного административного контроля. В связи с этим видится целесообразным представлением высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации права обращаться в представительный орган муниципального образования с представлением о привлечении главы муниципального образования к иным видам ответственности, помимо удаления в отставку. При этом процедуру рассмотрения такой инициативы оставить такой же, как и в действующей редакции статьи 74<sup>1</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Подобный подход обеспечит, в первую очередь, соблюдение принципа самостоятельности местного самоуправления, поскольку, как указывалось выше, ответственность перед населением может быть как непосредственной, так и опосредованной, через представительный орган муниципального образования.

С другой стороны, это позволит закрепить определенные процедур-

ные гарантии, применение мер ответственности с учетом характера и степени тяжести совершенного проступка, на необходимость соблюдения которых обращал внимание Конституционный Суд Российской Федерации<sup>1</sup>.

Кроме того, еще одним плюсом такого подхода явилась бы профилактика несоблюдения главами муниципальных образований законодательства в сфере противодействия коррупции. Предоставление высшему должностному лицу права инициировать в представительном органе муниципального образования процедуры привлечения к дополнительным видам ответственности способствовало бы надлежащему соблюдению главами муниципальных образований законодательства о противодействии коррупции, создало бы механизмы для надлежащего реагирования даже на малозначительные коррупционные правонарушения.

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2009 № 1040-О-О.

## К ВОПРОСУ СТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

---

**Ф.Х. Мухаметшин**, *Председатель Государственного Совета Республики Татарстан, доктор политических наук*

Парламент Республики Татарстан в декабре 1990 года одним из первых среди субъектов Российской Федерации принял республиканский Закон «О конституционном надзоре в Республике Татарстан». Вскоре в соответствии с этим документом был образован Комитет конституционного надзора Республики Татарстан, который стал обеспечивать соответствие актов государственных органов и общественных организаций республики Конституции Республики Татарстан, Декларации о государственном суверенитете Татарстана, охрану конституционных прав нашего многонационального народа, прав и свобод личности, демократических основ общества.

Таким образом, в республике были заложены основы принципиально нового направления деятельности, позволяющего делать достоянием гласности и подвергать объективной правовой оценке любые решения органов власти, общественных объединений и конкретных руководителей, противоречащие нормам Основного Закона. За период своей работы этот орган принял ряд заключений, направленных на укрепление правовой системы и демократии в республике, защищающих конституционные права и законные интересы граждан. В частности, Комитет конституционного надзора:

принял заключение, что Указ Президента Республики Татарстан от 6 марта 1992 года «Об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения» требует дополнений и уточнений, исключающих возможности ущемления прав граждан — участников дорожного движения; о необходимости более полного учета принципа взаимной ответственности личности и государства, закрепленного в международных актах о правах человека;

установил необходимость внесения в Указ Президента Республики Татарстан «Об административной ответственности за посягательство на национальное равноправие на территории Республики Татарстан» положений, исключающих возможность его использования в целях цензуры и политического давления на средства массовой информации.

Ряд заключений Комитета конституционного надзора позволили

внести важные поправки в постановления Кабинета Министров Республики Татарстан по вопросам управления природопользованием и приватизации жилищного фонда. Вмешательство Комитета содействовало также решению вопроса, позволившего гражданам обжаловать решения судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Татарстан в Верховном Суде Российской Федерации и т. д.

Комитет конституционного надзора Республики Татарстан являлся внепарламентским органом, призванным осуществлять надзор за соответствием конституции нормативных актов, в том числе законов и указов Президента Республики Татарстан. Его жизнеспособность была связана и с использованием в нем элементов судебной формы, таких как стадийность производства, процедура подготовки и рассмотрения вопроса о конституционности решений. Несмотря на общий консультативно-надзорный характер полномочий, Комитет использовал и свои контрольные санкции, что также приближало его деятельность к конституционным судам, — наиболее принятой специализированной форме охраны Конституции. Не случайно аналогичные органы часто называют «квазисудебными» (например, Конституционный совет Франции).

Вместе с тем дальнейшее развитие государственно-правовой жизни республики, необходимость повышения ответственности государственных органов и их должностных лиц, общественных объединений, новые проблемы в сфере охраны правопорядка объективно требовали создания в республике Конституционного суда — органа, обладающего более широкими организационными и правовыми возможностями, а значит, способного принимать и более эффективные решения.

Конституция Республики Татарстан, принятая 6 ноября 1992 года, закрепила положения о создании и компетенции Конституционного суда Республики Татарстан. В частности, Основной Закон республики устанавливал, что Конституционный суд Татарстана в целях защиты конституционного строя Республики Татарстан, основных прав и свобод человека, поддержания верховенства и непосредственного действия Конституции Республики Татарстан на всей ее территории рассматривает дела о конституционности законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти, договоров Республики Татарстан, споры о компетенции между органами государственной власти и дает заключения о соответствии Конституции Республики Татарстан действий и решений Президента Республики Татарстан.

Важное значение имеет закрепление в Конституции Республики Татарстан положения о том, что акты либо их части, признанные Конституционным судом неконституционными, утрачивают силу со дня опубликования его решения. В отличие от иных видов судопроизводства решения Конституционного суда Республики Татарстан являются окон-

чательными, не подлежат обжалованию и вступают в силу немедленно после их провозглашения.

Закон «О Конституционном суде Республики Татарстан» был принят 22 декабря 1992 года. Однако статья 8 Закона Республики Татарстан «О порядке введения в действие Конституции Республики Татарстан» предусматривала, что положение статьи 10 Конституции Республики Татарстан о Конституционном суде должно быть введено в действие со времени избрания Конституционного суда. В постановлении Верховного Совета «О порядке введения в действие Закона Республики Татарстан “О Конституционном суде Республики Татарстан”» устанавливалось, что до избрания Конституционного суда Татарстана полномочия Комитета конституционного надзора республики продлеваются. Особую остроту этот вопрос приобрел в связи с принятием Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», внесением многочисленных поправок в Конституцию Республики Татарстан, принятием ряда законодательных актов по вопросам собственности, выборов, организации и деятельности высших и местных органов государственной власти, местного самоуправления. Все это не могло не отразиться на требованиях, предъявляемых к республиканскому закону о Конституционном суде.

Принятый Федеральный конституционный закон, действуя в условиях общего правового пространства, существенно изменил механизмы конституционного контроля на всей территории Российской Федерации. Использование имеющихся в нем законодательных новелл позволило снизить политизированность суда, избежать возможных коллизий между решениями одноименных органов Российской Федерации и республик, учесть современные достижения правовой мысли и юридической техники.

Конституционный суд Республики Татарстан, учрежденный в 2000 году, является особым органом государственной власти в системе разделения властей Республики Татарстан, осуществляющим судебную власть в форме конституционного судопроизводства. Он призван защищать конституционный строй Республики Татарстан, основные права и свободы человека, поддерживать верховенство в правовой системе республики и непосредственное действие Конституции Республики Татарстан на всей ее территории. Соответствующими средствами, следовательно, он призван отстаивать государственность Республики Татарстан, обеспечивать ее полноту, ее сохранение и развитие.

Конституционный суд своей деятельностью способствует стабильности конституционного развития республики, устойчивости ее правовой системы, укреплению единства ветвей государственной власти, а в

итоге — укреплению законности и единства правового пространства на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с частью первой статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться для рассмотрения вопросов соответствия законов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов их органов государственной власти, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

В статье 109 Конституции Республики Татарстан данный перечень вопросов значительно расширен. В частности, Конституционный суд Республики Татарстан рассматривает также дела о конституционности не вступивших в силу соглашений о международных и внешнеэкономических связях республики; споры о компетенции между органами государственной власти республики, споры между этими органами и органами местного самоуправления, а также споры между органами самоуправления.

Конституционный суд республики по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность республиканских законов или их отдельных положений, иных нормативных и правовых актов республики и др. В последующем такое расширительное толкование положения части первой статьи 27 указанного Федерального конституционного закона Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2003 года № 103-О было признано правомерным.

Порядок рассмотрения вопросов, отнесенных к компетенции Конституционного суда, устанавливается законом Республики Татарстан. Установлено также, что финансирование Конституционного суда производится за счет бюджета Республики Татарстан.

Для реализации положений части второй статьи 75, частей четвертой и шестой статьи 77 Конституции Российской Федерации, взятых в их совокупности и взаимосвязи, чрезвычайно важным является положение части четвертой статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» о том, что «решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом». Аналогичное положение воспроизводится и в статье 109 Конституции Республики Татарстан.

Конституционный суд Республики Татарстан состоит из 6 судей, избираемых Государственным Советом Республики Татарстан по представлению Президента Республики Татарстан и Председателя Госу-

дарственного Совета Республики Татарстан в равном количестве. Судьи Конституционного суда вносят на рассмотрение Государственного Совета Республики Татарстан предложения по кандидатурам на должности Председателя и заместителя Председателя Конституционного суда. Компетенция, порядок организации и деятельности Конституционного суда Республики Татарстан, статус его судей определяются федеральными законами, Законом Республики Татарстан от 22 декабря 1992 года (с последующими изменениями) «О Конституционном суде Республики Татарстан».

В целях реализации своих полномочий Конституционный суд Республики Татарстан тесно взаимодействует с иными органами государственной власти республики, органами судейского сообщества, общественными объединениями, средствами массовой информации, работает с обращениями граждан и информирует их о своей деятельности.

Важен вклад Конституционного суда Республики Татарстан в дело укрепления конституционной законности в республике. За период своего существования им вынесены 175 итоговых решений, 67 из которых — постановлений.

Одним из важнейших полномочий Конституционного суда является рассмотрение дел о толковании Конституции Татарстана. При реализации данного полномочия Конституционный суд устраняет имеющиеся противоречия в понимании конституционных норм, ликвидирует правовые пробелы и коллизии, формирует своими решениями единообразное толкование Конституции всеми правоприменителями. По этой категории дел Конституционный суд рассмотрел более десятка статей Конституции Республики Татарстан. Предметом толкования становились, например, вопросы территориальной целостности Татарстана, конституционные полномочия высших органов государственной власти, графическая основа алфавита татарского языка как государственного языка Республики Татарстан и иные.

С созданием Конституционного суда граждане и юридические лица в республике получили дополнительную гарантию в защите и обеспечении их прав и свобод. Доля дел по жалобам граждан и общественных объединений в практике Конституционного суда Татарстана превышает 80 процентов. Значительная часть этих дел связана с предоставлением гарантий конституционных прав в области социальной защиты и социального обеспечения. В частности, предметом рассмотрения Конституционного суда Татарстана становились правовые нормы, регулирующие механизм реализации республиканской программы ликвидации ветхого жилья, обеспечение права жильцов коммунальных квартир на приватизацию жилых помещений, порядок получения федеральных и республиканских субсидий на приобретение жилья отдельными кате-

гориями граждан, механизм пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан, условия проведения капитального ремонта в многоквартирных жилых домах и многие другие вопросы.

Конституционный суд Татарстана обосновал правовые позиции и по другим категориям прав. Суд, в частности, подтвердил правомерность осуществления религиозных обрядов, культов и иных церемоний в ночное время. При изложении правовой позиции Конституционный суд Республики Татарстан опирался в том числе на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, действующее федеральное законодательство, а также использовал международные стандарты по правам человека, выраженные в решениях Европейского Суда по правам человека. Это позволило в полной мере обеспечить согласованность выработанной Конституционным судом Татарстана правовой позиции требованиям не только федерального законодательства, но и нормам международного права. В результате принятое судебное решение способствовало сохранению устоявшихся в Татарстане традиций межконфессионального мира и согласия. Оно получило широкий общественный резонанс, в том числе в религиозной среде.

Кроме того, в ряде своих постановлений Конституционный суд, например, признал возможным введение республиканским законодателем дифференцированного подхода к регулированию порядка проведения отдельных форм публичных мероприятий, в том числе при определении мест, в которых проведение таких мероприятий запрещается. В другом случае в целях совершенствования правоприменительной практики привлечения к ответственности по статье 5.6 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях республиканскому законодателю предлагалось уточнить понятие «коммерческие пассажирские перевозки». Закрепление на законодательном уровне более полного и детализированного перечня признаков, определяющих понятие «коммерческие пассажирские перевозки», способствовало определенности, ясности и недвусмысленности правового регулирования в данной сфере. Подобный подход согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 13 декабря 2001 года № 16-П, от 17 июня 2004 года № 12-П и от 27 ноября 2008 года № 11-П), а также практикой Европейского Суда по правам человека (постановления от 24 мая 2007 года по делу «Игнатов (Ignatov) против Российской Федерации»; от 24 мая 2007 года по делу «Владимир Соловьев (*Vladimir Solovuev*) против Российской Федерации»).

В целом, необходимо отметить, что конституционное правосудие в Татарстане — уже устоявшийся институт со своим полем проблем, разработанными практиками разрешения судебно-правовых коллизий, чья деятельность направлена на обеспечение единства конституционного

пространства, совершенствование законодательства на принципах верховенства закона. Выступает важнейшим фактором формирования и укрепления гражданского общества, создания благоприятных условий для повышения правовой культуры граждан республики.

**В.Н. Лихачев**, *член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор*

Евразийский экономический союз — новая, стратегически важная для современных международных отношений структура. Согласно учредительному договору от 29 мая 2014 г. ЕАЭС является «международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью». Основные цели организации, в которую сегодня входят пять суверенных и равноправных государств — Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Россия, — создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения; стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза; всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики (ст. 4). Определен и прагматичный инструмент их достижения — «право Союза». Его интегральные части (ст. 6) — собственно Договор 2014; международные договоры в рамках Союза; международные договоры Союза с третьей стороной; решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза. Центральное место в этом перечне источников категории «международный договор» — факт закономерный, логичный. Он отвечает политическим и нормативно-юридическим традициям современных интеграционных процессов в мире. Подтверждение тому — опыт Европейского Союза, Таможенного Союза, Единого экономического пространства, Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), ШОС, Меркосур и других известных формирований, действующих по критериям основных принципов международного права и Устава ООН. Обладая собственной спецификой и индивидуальностью, Договор о ЕАЭС принимает во внимание накопленный опыт и вписывается в архитектуру интеграционного мира. Делается это посредством согласованных, в частности

преамбулой, положений о руководстве сторонами принципами суверенного равенства государств, необходимостью безусловного соблюдения принципов верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина. Свою роль играет декларация о признании норм, правил и принципов Всемирной торговой организации. Особое значение имеет зафиксированное членами объединения подтверждение об их совместной и персональной приверженности целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, а также другим общепризнанным принципам и нормам международного права.

Гармоничному и перспективному статусу Договора 2014 г. в международном пространстве служит и статья 116 о регистрации Договора в Секретариате Организации Объединенных Наций. Задачам политической респектабельности Договора о ЕАЭС отвечает еще один важный момент. Документ создавался не с «нулевого» цикла. Он был в процессе формирования соотносим с действующим правовым массивом. Соотносим по нескольким направлениям. В пояснительной записке Правительства Российской Федерации к проекту Федерального закона «О ратификации Договора о Евразийском экономическом союзе» от 13 августа 2014 г. отмечается, что «при подготовке Договора проведена работа по кодификации договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства в целях оптимизации действующих норм, устранение отсылочных норм, исключение противоречий, восполнение пробелов, а также приведение ее в соответствие с правилами и нормами Всемирной торговой организации. Кроме того, была использована договорно-правовая база Евразийского экономического сообщества в части, не противоречащей договоренностям в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства». Синтетический характер Договора о ЕАЭС, что не противоречит Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., усиливает, с нашей точки зрения, его юридическую природу, содействует эффективному правоприменению и, естественно, влияет на политический авторитет соглашения. Поэтому нет никакого противоречия в том, что по воле государств-участников сохранили свое действие 56 международных договоров, заключенных в рамках ЕврАзЭС, и дальнейшую реализацию которых эти страны сочли целесообразной. Такого, внешнеинтеграционного, свойства конструкция Договора, заложенная изначально в его концепцию и нормативное содержание, играет эффективную роль. Свидетельство тому — Договоры о присоединении к Договору о ЕАЭС республики Армения и Киргизской Республики, вступившие в силу в 2015 г.

Отметим, что в каждом Договоре существует специальная статья (6 для Договора о присоединении Республики Армения к Договору о ЕАЭС и ст. 11 Договора о присоединении Киргизской Республики к Договору

о ЕАЭС), согласно которой эти договоры входят в право Евразийского экономического союза. Новое позитивное подтверждение — подписание 29 мая 2015 г. первого преференциального торгового договора ЕЭАС — Соглашение о свободной торговле между Евразийским Экономическим Союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Социалистической Республикой Вьетнам, с другой стороны. Перспективы дальнейшей международно-интеграционной синергии ЕАЭС и, соответственно, его фундамента — Договора 2014 г. (вместе с его 33 приложениями) останутся высокими. Об этом говорят политические декларации о его сопряжении с проектом экономического пояса «Шелкового пути», о строительстве зон свободной торговли с более, чем 40 странами мира (среди них — КНР, Египет, Индия, Иран, Пакистан, Зимбабве, Тунис, Сирия, Иордания, Монголия, Албания, Израиль, Таиланд, Индонезия, Камбоджа и другие страны), о взаимодействии с Европейским Союзом, другими международными структурами. Не исключено, что в целях торгово-экономической, валютно-финансовой безопасности в мире следует проанализировать точки соприкосновения ЕАЭС с другими зарождающимися трансрегиональными проектами. Это могло бы сохранить и модернизировать право ВТО.

Политико-общественное признание в мире Договора 2014 г. — следствие многих, в том числе стратегических, факторов. Естественно, одно из главных условий — современное содержание договорно-правового регулирования, в нем заложенного, и его эффективная имплементация. На этом пути достигнуты первые серьезные итоги. Пример тому — функционирование в ЕАЭС режима Таможенного союза; сформированное в рамках Союза единое экономическое пространство, позволяющее, в частности, государствам-членам проводить координацию экономической политики в отношении ключевых отраслей; согласованная макроэкономическая политика; утвержденный перечень секторов (подсекторов) услуг, в которых функционирует единый рынок услуг в границах ЕАЭС; функционирование на территориях государств-членов Союза общего рынка труда, реализации свободы передвижения рабочей силы; возможность применения национального режима для граждан государств-членов в части социального обеспечения, в том числе медицинского обслуживания, и другие. Договорно-правовое позиционирование, составляющее суть учредительного Договора (он включает, учитывая многообразие и многоуровневость управления интеграционными процессами, 118 статей), выполняет несколько функций. Назовем некоторые. Во-первых, оно образует собственно юридический фундамент организации. Так, на этой базе решаются вопросы компетенции субъектов интеграции. В соответствии, например, со статьей 5 Договора, Союз наделяется компетенцией в пределах и объемах, установленных настоя-

щим Договором и международными договорами в рамках ЕАЭС. В статье отмечается, что государства-члены осуществляют скоординированную или согласованную политику в пределах и объемах, установленных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза. Во-вторых, договорные правила в редакции 2014 года ориентированы на формирование комплексов согласования, гармонизации и сближения национальных правовых систем государств-участников Договора о ЕАЭС, появление оригинальных юридических конструкций региональной интеграции. В случае их создания, апробации, они могут выйти за рамки Союза в широкое международное пространство. Этой стороне учредительный Договор уделит самое серьезное внимание. Пример тому — статья 2, посвященная раскрытию используемых определений. В ней системно говорится о применении в рамках единой политики государствами-членами унифицированного правового регулирования, о гармонизации правового регулирования как элемента «согласованной политики», раскрывается смысл «унификации законодательства» как сближения законодательства государств-членов, направленное на установление идентичных механизмов правового регулирования в отдельных сферах, определенных настоящим Договором.

Таким образом достигается общий для Союза юридический тренд, который входит в право ЕАЭС и евразийское право в целом. Заметим, что подобный подход (как цель, как конкретная практика) присущ и другим интеграционным образованиям. Так, Программа действий по реализации Договора 1999 года о создании Союзного государства между Российской Федерацией и Республикой Беларусь в числе центральных задач закрепило унификацию национальных законодательств в различных областях правового регулирования в процессе формирования правовой системы Союзного государства. Эта же линия продолжена и в другом действующем документе — Приоритетные направления и задачи сотрудничества государств-участников Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года на среднесрочную перспективу (2014—2017 годы). В разделе «Правовая сфера» (п. 10) закреплено, что законодательная основа союзного строительства по ряду направлений требует дополнительной унификации, в частности в налоговой сфере и в вопросах обеспечения равных прав хозяйствующих субъектов, включая малый и средний бизнес. Учитывая опыт, накопленный Россией и Беларусью в этом проекте, а также тот факт, что они одновременно в числе учредителей Евразийского экономического союза, достигнутый уровень унификации может стать объектами в процессе нормотворчества ЕАЭС.

В-третьих, Договор от 29 мая 2014 года уделяет квалифицированное внимание кардинальным вопросам международно-правовой политики. Например, четко решается проблема преемственности и нового, в рам-

ках Союза, признания, точнее подтверждения, его членами своих юридических обязательств. Так, в соответствии со статьей 90 («правовой режим объектов интеллектуальной собственности»), государства-члены осуществляют деятельность в сфере охраны и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности согласно нормам одиннадцати основополагающих международных договоров (перечень дается в п. 3). Более того, содержится важное для развития этой отрасли положение. Его суть — государства-члены, не являющиеся участниками указанных международных договоров, «принимают на себя обязательство по присоединению к ним». И подобных, позитивных, примеров в тексте Договора 2014 г. немало, что усиливает его цивилизованность и политико-юридическую солидность. Договор о ЕАЭС служит примером рационального подхода в решении и другого вопроса, весьма актуального при создании и запуске новой интеграционной организации. Речь идет о приложении номер 33, фиксирующем Протокол о прекращении действия международных договоров, заключенных в рамках формирования Таможенного Союза и Единого экономического пространства, в связи с вступлением в силу Договора о Евразийском экономическом союзе. Согласно документу с 1 января 2015 г. прекратили свое действие 65 международных актов. Такая линия, отвечающая критериям общего международного права, обеспечивает эффективность и юридический экономизм правового обеспечения интеграции в форме ЕАЭС. В-четвертых, договорные установления (генерального и конкретного свойства) ориентированы на содействие собственно эффективного функционирования интеграционной организации через развитие, политико-правовую инновацию. Отметим, что к этой стороне государства-члены ЕАЭС подошли творчески, с элементами планирования и прогнозирования. Подтверждение — Рабочий план разработки актов и международных договоров в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.

План представляет собой структурированный по разделам Договора о ЕАЭС перечень актов, нормативно-правовых и иных документов по направлениям деятельности Комиссии и задачам курирующих департаментов. Он содержит 125 актов и международных договоров. По состоянию на 1 января 2016 г. из 125 документов утверждено 59 документов, в том числе 1 документ на постоянной основе, 45 документов, которые должны были быть утверждены в 2014 г., 10 документов, которые должны были быть утверждены в 2015 г., и 3 документа, которые должны были быть утверждены в 2016 г. Таким образом, правотворческий, нормативно-регулятивный процесс в рамках ЕАЭС следует признать достаточно эффективным.

Все это — наглядное и резонное проявление закрепленной в статье 1 Договора нормы-принципа об обладании Союзом качества международ-

ной правосубъектности, составная часть которой — договорная правоспособность.

Рабочий план отличается разнообразием направлений нормирования. Среди них — организация деятельности Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС или Союз); вопросы деятельности Суда ЕАЭС; финансовые вопросы деятельности Союза; вопросы обеспечения деятельности ЕАЭС; информационное взаимодействие в рамках ЕАЭС; макроэкономическая политика; экономика и финансовая политика; интеллектуальная собственность, промышленность и агропромышленный комплекс; техническое регулирование; санитарные, ветеринарные и фитосанитарные меры, защита прав потребителей; таможенное регулирование; энергетика и инфраструктура; конкуренция и антимонопольное регулирование; регулирование обращения лекарственных средств и медицинских изделий; внешнеторговая политика. В рамках имплементации рабочего плана достигнуты серьезные результаты, которые повышают уровень договорной презентабельности Евразийского экономического союза и влияют, вне всякого сомнения, на его политический авторитет как организации региональной интеграции. Назовем некоторые разработанные и согласованные, а также планируемые международные договоры. Среди них — о порядке заключения Евразийским экономическим союзом международных договоров; о порядке обмена информацией, содержащей сведения, отнесенные к государственной тайне (государственным секретам) или к сведениям ограниченного распространения; договор между Судом ЕАЭС и Республикой Беларусь об условиях пребывания Суда Евразийского экономического союза на территории Республики Беларусь; о согласованных подходах к регулированию валютных правоотношений и принятии мер либерализации; о требованиях к осуществлению деятельности на финансовых рынках; об обмене информацией, в том числе конфиденциальной, в финансовой сфере, в целях создания условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала; о координации действий по защите прав на объекты интеллектуальной собственности; о едином порядке управления авторскими и смежными правами на коллективной основе; о принципах и подходах к гармонизации законодательства государств-членов Евразийского экономического союза в сфере государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов ЕАЭС; о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза; о формировании общего электроэнергетического рынка Союза, содержащего в том числе единые правила доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики; о формировании общего рынка газа ЕАЭС, содержащего в том числе единые правила доступа к газотранспортным системам, расположенным на территориях

государств-членов Союза; о формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов ЕАЭС; о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Союза и др.

Обращает на себя мультипредметный критерий указанного документа, а также, что также логично, незакрытый перечень договорных и иных инициатив. Право на их разработку, как следует из текста Договора, имеют соответствующие органы Союза (ст. 8). Им принадлежит компетенция и в отношении как бы внешнего договора-установления. Так, согласно статье 12 (п. 15), Высший совет принимает решение о переговорах с третьей стороной от имени Союза, в том числе о заключении с ней международных договоров Союза и наделении правом вести переговоры, а также о выражении согласия Союза на обязательность для него международного договора с третьей стороной, прекращении, приостановлении или выходе из международного договора. Первый год существования ЕАЭС показал формирование эффективной практики организации в области международного правотворчества и, следовательно, высокий уровень технико-юридического и материального инструментария реализации международной договорной субъектности Союза в целом.

Таким образом, можно сделать вывод о позитивном содержании концепции применения международного договора в рамках Евразийского экономического союза. С его помощью решаются важнейшие задачи становления новой региональной организации экономической интеграции в соответствии со многими современными трендами мировой политики и экономики, а также с легитимными требованиями основных принципов международного права и Устава Организации Объединенных Наций.

**М.А. Митюков**, кандидат юридических наук, профессор

**Теория и история регионального конституционного правосудия**

**Правовая охрана конституции (устава)**

***Конституционный контроль и надзор  
в субъектах Российской Федерации***

*Бородинова Т.Г.* Мировые судьи и конституционные суды субъектов Российской Федерации // Суд и правоохранительные органы Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата. В 2-х т. / Т.Г. Бородинова / Под общ. ред. В.В. Ершова.— 3-е изд, перераб. и доп.— М.: Юрайт, 2016.— Т. 1.— С. 214—221.

*Гребнев А.И.* Конституционное (уставное) судопроизводство в субъектах Российской Федерации: учебно-методический комплекс для студентов очной и заочной форм обучения / А.И. Гребнев.— Томск, 2012.

*Демидов В.Н.* Конституционная (уставная) юстиция субъектов Российской Федерации как институт защиты прав и свобод человека и гражданина / В.Н. Демидов / Под науч. ред. Б.С. Эбзеева.— Казань: Идел-Пресс, 2015.— 480 с.

*Жарков М.О.* Юридическая природа конституционных (уставных) судов субъектов и необходимость их дальнейшего развития в судебной системе Российской Федерации / М.О. Жарков // Известия вузов. Поволжский регион. Общественные науки.— 2015.— № 1 (33).— С. 60—68.

*Карасев Р.Е.* Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в системе судебной защиты прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовая характеристика / Р.Е. Карасев // Конституционное и муниципальное право.— М., 2016.— № 1.— С. 62—66.

*Овчаренко А.А.* Конституционные и уставные суды субъектов Рос-

---

<sup>1</sup> Начало см.: Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. VII): сб. науч. тр.— Казань, 2012.— С. 80—92; Вып. VIII.— Казань, 2013.— С. 64—84; Вып. IX.— Казань, 2014.— С. 84—102; Вып. X.— Казань, 2015.— С. 38—61.

сийской Федерации в системе защиты социально-экономических прав граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02 [Пенз. гос. ун-т] / А.А. Овчаренко.— М.: Моск. гуманитар. ун-т, 2013.— 22 с.

*Рустамов Х.У.* Конституционная юстиция субъектов Российской Федерации / Х.У. Рустамов // Конституционная юстиция России. Теория и практика.— Махачкала: АЛЕФ, 2016.— С. 118—227.

*Цалиев А.М.* Очерки о Конституции и конституционно-правовых проблемах.— Владикавказ: ИПП им. В.А. Гассиева, 2014.— 648 с. Рец.: *Дзидзоев В.Д.* Анализ Конституции и конституционно-правовых проблем Российской Федерации / В.Д. Дзидзоев, М.М. Батеева // Вестник Владикавказского научного центра.— 2014.— Т. 14.— № 4.— С. 58—61.

*Цалиев А.М.* О мировой и конституционной юстиции субъектов Российской Федерации // Российский судья.— М.— 2015.— № 6.— С. 6—10.

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

*Несмеянова С.Э.* Защита прав человека органами конституционной юстиции / С.Э. Несмеянова // Прокуратура в системе обеспечения конституционной законности: энциклопедия. Серия “Academia” / Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации / Под общ. ред. О.С. Капинус.— М.: Новое Время, 2015.— Т. 2.— С. 247—250.

*Хуснутдинов Ф.Г.* Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации как гарант реализации права на судебную защиту в форме конституционного судопроизводства / Ф.Г. Хуснутдинов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. X): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2015.— С. 232—238.

*Шериев М.* Перспективы реализации социальной функции конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации / М. Шериев // Пробелы в российском законодательстве.— 2015.— № 2.— С. 245—248.

### **Конституционные основы образования конституционных (уставных) судов**

*Цалиев А.* Судебная власть субъекта РФ — обязательный атрибут федеративного правового государства / А. Цалиев // Российская юстиция.— М.— 2015.— № 5.— С. 162—165.

### **Законодательные и доктринальные основы конституционных (уставных) судов**

*Кожевников О.А.* Реформирование субъектами РФ правовой основы конституционной (уставной) юстиции не должно нарушать единого кон-

ституционно-правового пространства / О.А. Кожевников // Проблемы конституционного и муниципального права: коллективная монография. / Отв. ред. М.С. Саликов.— Екатеринбург: ИД УрГЮУ, 2015.— Ч. 2.— С. 183—190.

### **Правовые и организационные проблемы образования и упразднения конституционных и уставных судов**

*Евдокимов В.* О необходимости создания конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации / В. Евдокимов // Право.— М.— 2015.— № 2.— С. 112—119.

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

*Сахиева Р.А.* Правовые основы создания конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, их место в системе разделения властей / Р.А. Сахиева // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. X): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2015.— С. 180—189.

### **История региональной конституционной юстиции**

*Заболотских Е.М.* Становление и развитие конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации / Е.М. Заболотских, В.Д. Панкратова // Научные труды Кировского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации: ежегод. сб. (вып. VI).— Киров: Авер, 2015.— С. 21—30.

### **Статус конституционного (уставного) суда**

#### ***Общетеоретические аспекты***

*Каминский Р.Е.* Роль конституционных (уставных) судов в реализации принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / Р.Е. Каминский // Государство и право: теория и практика. Материалы II Международ. науч. конференции (г. Чита, март 2013 г.).— Чита: Молодой ученый, 2013.— С. 13—16.

*Синцов Г.В.* О статусе конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Г.В. Синцов // Российский судья.— М.— 2015.— № 5.— С. 15—17.

*Стафеева А.С.* Об актуальности исследования правового статуса конституционных и уставных судов Российской Федерации / А.С. Стафеева // Молодой ученый.— 2015.— № 10.— С. 934—937.

## **Конституционные (уставные) суды в судебной системе Российской Федерации**

*Карасев Р.* Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: взаимодействие с иными судебными органами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина / Р. Карасев // Право и политика.— М.— 2015.— № 1.— С. 89—93.

*Цалиев А.М.* О мировой и конституционной юстиции субъектов Российской Федерации / А.М. Цалиев // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. X): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2015.— С. 239—247.

### **Конституционные (уставные) суды и органы прокуратуры**

*Маматов М.В.* Взаимодействие прокуратуры со СМИ в конституционном (уставном) судопроизводстве / М.В. Маматов // Пробелы в российском законодательстве: ИД «Юр—ВАК».— 2015.— № 4.— С. 262—268.

*Маслова С.В.* Некоторые вопросы взаимодействия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации с органами прокуратуры Российской Федерации / С.В. Маслова // Марийский юридический вестник.— 2015.— № 3 (14).— Т. 1.— С. 65—68.

*Цалиев А.М.* Органы регионального конституционного правосудия и прокуратуры в обеспечении законности муниципальных нормативных правовых актов / А.М. Цалиев, В.П. Векшин // Закон и право.— М.— 2015.— № 7.— С. 16—21.

### **Полномочия конституционных (уставных) судов**

*Богданова О.М.* Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / О.М. Богданова // Марийский юридический вестник.— 2015.— № 3 (14).— Т. 1.— С. 76—78.

*Брежнев О.В.* Толкование конституций (уставов) как полномочие органов конституционного правосудия субъектов Российской Федерации / О.В. Брежнев // Известия Юго-Западного государственного университета.— Курск.— 2015.— № 1.— С. 147—159.

*Брежнев О.В.* Разрешение споров о компетенции как полномочие конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / О.В. Брежнев // Конституционное и муниципальное право.— М.— 2015.— № 6.— С. 47—50.

*Брежнев О.В.* Нетипичные полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / О.В. Брежнев // Государственная власть и местное самоуправление.— М.— 2015.— № 10.— С. 28—32.

*Демидов В.* Защита прав и свобод граждан конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации / В. Демидов // Государство и право.— М.— 2015.— № 7.— С. 17—26.

*Евлоев И.М.* Разграничение полномочий конституционных судов по рассмотрению споров о компетенции / И.М. Евлоев // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты.— Пермь: Изд-во Западно-Уральского ин-та экономики и права, 2015.— С. 107—112.

*Исхаков И.И.* К вопросу о юрисдикции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / И.И. Исхаков // Правовое государство: теория и практика.— Уфа.— 2014.— № 4 (38).— С. 83—85.

*Морозова А.С.* Законодательная инициатива в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / А.С. Морозова, Е.А. Холодилова // Вопросы управления.— 2015.— № 3 (15).— С. 274—277.

*Савоськин А.В.* К вопросу о компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / А.В. Савоськин, Е.А. Холодилова // Социум и власть. М.: РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.— 2015.— № 4 (54).— С. 67—71.

*Таева Н.Е.* Конституционное (уставное) судопроизводство в Российской Федерации; проблемы нормативного регулирования компетенции / Н.Е. Таева // Научные труды РАЮН.— М.— Т. 15.— С. 375—378.

## **Статус судей конституционных (уставных) судов**

*Казанцев А.* Право на отставку как гарантия конституционного принципа независимости судей конституционных (уставных) судов в контексте «Челябинского дела» / А. Казанцев // Журнал конституционного правосудия.— М.— 2015.— № 2.— С. 34—38.

*Макеева Ю.К.* Реализация конституционного принципа несменяемости судей в отношении судей судов субъектов Российской Федерации / Ю.К. Макеева // Право и государство.— 2015.— № 7.— С. 42—47.

*Тлехатук А.К.* Конституционная законность и ее обеспечение органами конституционного контроля / А.К. Тлехатук // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. X): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2015.— С. 216—221.

*Хвастунов К.В.* Проблемы реализации принципа равного доступа к конституционному (уставному) правосудию / К.В. Хвастунов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. X): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2015.— С. 228—231.

# Конституционное (уставное) судопроизводство

## Общие вопросы

*Курятников В.В.* К вопросу об определении предмета доказывания в конституционном (уставном) судебном процессе / В.В. Курятников // Право и государство: теория и практика.— 2015.— № 4 (124).— С. 61—65.

*Малюшин А.А.* Теоретико-правовые проблемы форм конституционного правосудия / А.А. Малюшин // Российская юстиция.— М.— 2015.— № 5.— С. 37—39.

## Обращение в конституционный (уставный) суд

*Васин А.Л.* Депутат регионального парламента как заявитель в конституционном (уставном) суде субъекта Российской Федерации / А.Л. Васин // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. X): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2015.— С. 93—98.

*Небрятенко О.О.* Особенности обращения граждан в Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации / О.О. Небрятенко // Юристъ—Правоведъ.— Ростов-н/Дону.— 2015.— № 2 (69).— С. 107—111.

## Решения конституционных (уставных) судов

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

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

*Семенова И.В.* Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: понятие и сущность / И.В. Семенова // Пробелы в российском законодательстве. Сб. материалов VIII Международной научно-практической конференции, посвященной памяти академика В.Н. Кудрявцева (4—5 июня 2015 г.).— Чебоксары, 2015.— С. 157—160.

## Исполнение решений конституционных (уставных) судов

*Мокосеева М.А.* Проблемы неисполнения решений региональных органов конституционного контроля / М.А. Мокосеева // Бизнес в законе: экономико-юридический журнал.— 2014.— № 5.— С. 115—118.

*Портнова Е.В.* К вопросу об исполнении решений конституционных

(уставных) судов субъектов Российской Федерации, принятых по жалобам граждан на нарушение основных прав и свобод / Е.В. Портнова // Современное право.— 2014.— № 12.— С. 98—102.

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

*Худолей К.М.* Право на обращение с запросом о толковании положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации / К.М. Худолей // Вестник Пермского университета. Юридические науки.— 2015.— № 2 (28).— С. 29—40.

### ***Пересмотр решений конституционных (уставных) судов***

*Ливеровский А.А.* Пересмотр итоговых решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / А.А. Ливеровский, И.М. Тхагалегова // Ученые записки юридического факультета Санкт-Петербургского государственного экономического университета.— СПб.— 2015.— № 37.— С. 45—49.

### **Правовые позиции конституционных (уставных) судов**

#### ***Вопросы конституционного права в правовых позициях***

*Будаев К.А.* О роли конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в защите экономических прав граждан / К.А. Будаев // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. X): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2015.— С. 80—88.

*Князев С.Д.* Защита избирательных прав субъектами региональной конституционной юстиции / С.Д. Князев // Академический юридический журнал.— Иркутск, 2015.— № 2 (60).— С. 63—65.

*Тимофеев И.В.* О проблемах соблюдения прав человека и рассмотрении дел по защите конституционного права каждого на медицинскую помощь в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации / И.В. Тимофеев // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. X): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2015.— С. 207—215.

### ***Применение конституционными (уставными) судами Конституции Российской Федерации, федерального законодательства и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации***

*Демидов В.Н.* Применение положений Конституции Российской Федерации в деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / В.Н. Демидов // Прокуратура в системе обеспе-

чения конституционной законности: энциклопедия. Серия “Academia” / Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации / Под общ. ред. О.С. Капинус.— М.: Новое Время, 2015.— Т.2.— С. 464—467.

*Умнова И.А.* Об условиях и основаниях применения норм Конституции Российской Федерации конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации / И.А. Умнова, И.А. Алешкова // Российское правосудие.— М.— 2015.— № 11 (115).— С. 39—49.

### ***Практика конституционных и уставных судов***

*Петров А.А.* Обзор важнейших решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, принятых в первом полугодии 2015 года (ч. 1) / А.А. Петров // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.— Иркутск.— 2015.— № 6 (36).— С. 46—61.

### **Эффективность и проблемы совершенствования региональной конституционной юстиции**

*Демидов В.Н.* Конституционное (уставное) правосудие в субъектах Российской Федерации: ключевые особенности и перспективы совершенствования / В.Н. Демидов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. X): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2015.— С. 134—140.

*Малютин Н.С.* Исчерпан ли интерпретационный потенциал региональной конституционной юстиции в Российской Федерации? / Н.С. Малютин // Журнал конституционного правосудия.— М.— 2015.— № 5 (47).— С. 13—19.

*Маслова Л.И.* Проблема совершенствования механизма судебной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации, имеющих конституционно-правовые основания / Л.И. Маслова // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата.— М.— 2015.— № 1 (36).— С. 10—13.

*Рыльских Е.В.* Проблемы правового регулирования статуса конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации / Е.В. Рыльских // Личность, общество, государство и право. Проблемы соотношения и взаимодействия. Материалы XI Всероссийской научно-практической конференции 16 апреля 2015 г. / Под ред. Н.М. Добрынина.— Тюмень, 2015.— Вып. 11.— С. 279—281.

*Цалиев А.М.* Неопределенность конституционной нормы как условие, способствующее стагнации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / А.М. Цалиев // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания.— 2015.— № 11.— С. 71—78.

*Шамсутдинова Д.В.* Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства / Д.В. Шамсутдинова // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. X): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2015.— С. 254—259.

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ

### Конституционное правосудие в отдельных субъектах Российской Федерации

#### *Республика Башкортостан*

Закон Республики Башкортостан от 29 апреля 2014 г. № 81-з «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан “О Конституционном Суде Республики Башкортостан”» // Республика Башкортостан.— 2014.— 7 мая.— № 87—88.— С. 4.

*Гумерова Л.Ш.* Положения Основного Закона устареть не могут: [беседу с председателем Конституционного Суда Республики Башкортостан Люцией Шагибаловой Гумеровой записала А. Шерстобитова] // Республика Башкортостан.— 2013.— 24 дек.— № 245.— С. 1, 2.

*Муратшин Ф.Р.* Конституционный Суд Республики Башкортостан: становление, развитие и перспективы / Ф.Р. Муратшин // Вестник Уставного суда Калининградской области.— Калининград: Изд-во БФУ им. И. Канта.— 2015.— № 25—26.— С. 88—95.

#### *Республика Бурятия*

Кому мы обязаны ликвидацией Конституционного суда Республики Бурятия // Московский Комсомолец (Улан-Удэ).— 2015.— 10 июня.

На смерть Конституционного суда Республики Бурятия // Независимая газета «Новая Бурятия».— Улан-Удэ.— 2015.— 16 июня.

Глава Бурятии объяснил ситуацию с Конституционным судом // БЕЗ-ФОРМАТА.RU.— 2015.— 21 сент. (*о круглом столе в Улан-Удэ 10 сентября; глава республики решил отозвать закон о ликвидации суда*).

*Буерачная Е.* Конституционный Суд Бурятии возвращают к жизни, хотя он будет бездействовать / Е. Буерачная // Baikal-daily.ru.— 2016.— 26 февр.

#### *Республика Дагестан*

Закон Республики Дагестан от 8 апреля 2013 г. № 18 «О внесении изменений в статьи 13 и 37 Закона Республики Дагестан “О Конституционном Суде Республики Дагестан”» // Дагестанская правда.— Махачкала.— 2013.— 11 апр.— № 114—121; Собрание законодательства Республики Дагестан.— 2013.— 15 апр.— № 422 (*об освобождении заявителя от уплаты госпошлины либо уменьшении ее размера*).

Закон Республики Дагестан от 8 мая 2015 г. № 53 «О внесении изменений в статьи 13 и 17 Закона Республики Дагестан “О Конституционном Суде Республики Дагестан”» // Дагестанская правда.— Махачкала.— 2015.— 14 мая.— № 216—218 (о порядке замещения вакансии судьи).

Закон Республики Дагестан от 17 ноября 2015 г. № 92 «О внесении изменений в статью 5 Закона Республики Дагестан “Об обеспечении доступа к информации о деятельности Конституционного Суда Республики Дагестан и мировых судей в Республики Дагестан”» // Дагестанская правда.— Махачкала.— 2015.— 18 нояб.— № 279—280.

### ***Республика Ингушетия***

Закон Республики Ингушетия от 9 апреля 2013 года № 2-РКЗ «О внесении изменений в Конституционный закон Республики Ингушетия “О Конституционном Суде Республики Ингушетия”» // Ингушетия.— 2013.— 13 апр.— № 51.

Конституционный закон Республики Ингушетия от 10 ноября 2014 года № 2-РКЗ «О внесении изменений в Конституционный закон Республики Ингушетия “О Конституционном Суде Республики Ингушетия”» // Вестник Конституционного Суда Республики Ингушетия.— Магас.— 2015.— № 4.— С. 9—13.

Конституционный закон Республики Ингушетия от 30 ноября 2015 года № 3-РКЗ «О внесении изменений в статью 8 Конституционного закона Республики Ингушетия “О Конституционном Суде Республики Ингушетия”» // Ингушетия.— 2015.— 8 дек.— № 187; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.— 02.12.2015.

\* \* \*

Решение Конституционного Суда Республики Ингушетия от 10 декабря 2014 г. № 5-р об утверждении Положения о порядке профессиональной переподготовки и повышения квалификации судей Конституционного Суда Республики Ингушетия // Вестник Конституционного Суда Республики Ингушетия.— Магас.— 2015.— № 4.— С. 14, 15.

Решение Конституционного Суда Республики Ингушетия от 10 декабря 2014 г. № 6-р об утверждении Положения о порядке проведения квалификационной аттестации судей Конституционного Суда Республики Ингушетия // Вестник Конституционного Суда Республики Ингушетия.— Магас.— 2015.— № 4.— С. 16—20.

Решения Конституционного Суда Республики Ингушетия [май—декабрь 2014 г.] // Вестник Конституционного Суда Республики Ингушетия.— Магас.— 2015.— № 4.— С. 21—57.

Итоги работы Конституционного Суда Республики Ингушетия за 5 лет // Вестник Конституционного Суда Республики Ингушетия.— Магас.— 2015.— № 4.— С. 132—136.

### ***Кабардино-Балкарская Республика***

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 16 ноября 2015 года № 49-РЗ «О внесении изменений в статьи 76 и 119 Закона Кабардино-Балкарской Республики “О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики”» // Официальная Кабардино-Балкария.— 2015.— 20 нояб.— № 46; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.— 02.12.2015.

### ***Республика Карелия***

Закон Республики Карелия от 7 июня 2013 года № 1708-ЗРК «О внесении изменений в Закон Республики Карелия “О Конституционном Суде Республики Карелия”» // Карелия.— Петрозаводск.— 2013.— 11 июня.— № 44; Собрание законодательства Республики Карелия.— Петрозаводск.— 2013.— № 6.— Ст. 925 (*уточнены полномочия Конституционного Суда, введена статья о дисциплинарной ответственности судей Конституционного Суда, изменен порядок назначения Председателя Конституционного Суда, дополнен главой «Рассмотрение дел по спорам о компетенции» и др.*).

Закон Республики Карелия от 3 апреля 2015 года № 1886-ЗРК «О внесении изменений в Закон Республики Карелия “О Конституционном Суде Республики Карелия”» // Собрание законодательства Республики Карелия.— Петрозаводск.— 2015.— № 4.— Ст. 614; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.— 06.04.2015 (*уточнен ряд норм о конституционном судопроизводстве, в частности о судебном решении и его исполнении и др.*).

Закон Республики Карелия от 26 июня 2015 года № 1907-ЗРК «О внесении изменений в Закон Республики Карелия “О Конституционном Суде Республики Карелия”» // Собрание законодательства Республики Карелия.— Петрозаводск.— 2015.— № 6.— Ст. 1053; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.— 29.06.2015 (*изменение периодичности посланий КС и ряда процессуальных норм*).

\* \* \*

*Беньямина С.А.* Суды общей юрисдикции и Конституционный Суд Республики Карелия: взаимодополнение. История одного вопроса // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. X): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2015.— С. 75—89.

[Депутат Законодательного собрания Карелии] Рогалевич предложил сократить число чиновников Карелии на 30 проц. // Интернет-газета «СТОЛИЦА на ONEGO.ru». — 2015. — 20 окт. *(одновременно предложил упразднить Конституционный Суд республики и отменить льготы судьям и их пожизненное содержание)*.

### **Республика Коми**

Закон Республики Коми от 1 декабря 2011 г. № 112-РЗ «О внесении изменений в некоторые законы Республики Коми в области организации деятельности Конституционного Суда Республики Коми, обеспечения доступа к информации о деятельности Конституционного Суда Республики Коми и мировых судей в Республике Коми» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. — Сыктывкар. — 2011. — № 47. — Ст. 1331 *(установлены порядок назначения Председателя Конституционного Суда и его заместителя, вопросы профессиональной переподготовки и повышения квалификации судей и др.)*.

Закон Республики Коми от 21 декабря 2012 г. № 107-РЗ «О внесении изменений в некоторые законы Республики Коми в связи с совершенствованием правового регулирования вопросов противодействия коррупции» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. — Сыктывкар. — 2012. — № 70. — Ст. 1801.

Закон Республики Коми от 27 сентября 2013 г. № 72-РЗ «О внесении изменений в законы Республики Коми “О Конституционном Суде Республики Коми” и “Об обеспечении деятельности Конституционного Суда Республики Коми”» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. — Сыктывкар. — 2013. — № 30. — Ст. 552; Республика. — Сыктывкар. — 2013. — 12 окт. — № 165 *(дополнены нормами о квалификационных классах, присваиваемых судьям; составе их заработной платы; обеспечении жилой площадью и др.)*.

Закон Республики Коми от 4 марта 2014 г. № 10-РЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Коми в связи с принятием Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. — Сыктывкар. — 2014. — № 9. — Ст. 113.

Закон Республики Коми от 22 июня 2015 г. № 46-РЗ «О внесении изменений в некоторые законы Республики Коми по вопросам деятельности Конституционного Суда Республики Коми и официального опубликования» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. — Сыктывкар. — 2015. — № 11. — Ст. 136; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. — 24.06.2015.

## *Республика Марий Эл*

*Баранов А.М.* Роль конституционного контроля в обеспечении реализации Конституции Республики Марий Эл / А.М. Баранов // Марийский юридический вестник.— 2015.— № 3 (14).— Т. 1.— С. 15—18.

## *Республика Саха (Якутия)*

Конституционный Закон Республики Саха (Якутия) от 8 июня 2012 г. 1070-3 № 1053-IV «О внесении изменений в Конституционный Закон Республики Саха (Якутия) “О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве”» // Якутские ведомости.— 2012.— 16 июня.— № 50; Ведомости Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия).— 2012.— № 2 (*уточнены нормы о полномочиях и государственной пошлине, определена обязательность правовой позиции Конституционного суда, сформулированной в мотивировочной части постановления и определения, дополнены нормами о порядке пересмотра решений Конституционного суда и др.*).

Конституционный Закон Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2012 г. 1127-3 № 1175-IV «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Саха (Якутия) в связи с принятием Конституционного закона Республики Саха (Якутия) “О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Саха (Якутия)”» // Якутские ведомости.— 2012.— 26 дек.— № 98; Ведомости Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия).— 2012.— № 4.— Ч. II (*о порядке назначения Председателя Конституционного суда и его заместителей*).

Конституционный Закон Республики Саха (Якутия) от 31 мая 2013 г. 1198-3 № 1289-IV «О внесении изменений в Конституционный Закон Республики Саха (Якутия) “О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве”» // Якутские ведомости.— 2013.— 26 июня.— № 42; Ведомости Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия).— 2013.— № 2.

Конституционный Закон Республики Саха (Якутия) от 5 декабря 2013 г. 1244-3 № 43-V «О внесении изменений в Конституционный Закон Республики Саха (Якутия) “О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве”» // Якутия.— 2013.— 25 дек.— № 241 (прил.).— С. 134, 135.

Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 9 октября 2014 г. 1350-3 № 255-V «О внесении изменений в Конституционный закон Республики Саха (Якутия) “О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве”» // Якутия.— 2014.— 1 нояб.— № 203 (прил.).— С. 9; Якутские ведомости.— Вып. 57.

\* \* \*

*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.— № 142.— С. 6.

### ***Республика Северная Осетия—Алания***

*Гавдинов А.С.* Законодательная деятельность Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания в период с 2012 по 2014 гг. / А.С. Гавдинов // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания.— Владикавказ.— 2015.— № 11.— С. 84—87.

*Цалиев А.* Нужна ли нашей республике своя Конституция?: статья Председателя Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания / А. Цалиев // Северная Осетия.— 2014.— 4 апр.— № 59.— С. 5.

*Цалиев А.М.* О совершенствовании Конституции Республики Северная Осетия—Алания / А.М. Цалиев // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания.— Владикавказ.— 2015.— № 11.— С. 64—78 (*предложения о расширении полномочий Конституционного Суда*).

\* \* \*

Обзор практики Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания (постановления, определения, заключения за 2014 г.) // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания.— Владикавказ.— 2015.— № 11.— С. 6—63.

\* \* \*

Заявление Председателя Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания от 13 марта 2014 г. «О конституционно-правовой ситуации на Украине» // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания.— Владикавказ.— 2015.— № 11.— С. 98, 99.

\* \* \*

Библиография [трудов судей и сотрудников Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания] // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия—Алания.— Владикавказ.— 2015.— № 11.— С. 107—112.

### ***Республика Татарстан***

Закон Республики Татарстан от 3 ноября 2015 г. № 93-ЗРТ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Татар-

стан» // Республика Татарстан.— Казань.— 2015.— 10 нояб.— № 170; Ведомости Государственного Совета Татарстана.— Казань.— 2015.— № 11.— Ч. 1.— Ст. 1139; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.— 10.11.2015 (в новой редакции даны статьи Закона о Конституционном суде Республики Татарстан о материальных и социальных гарантиях независимости судей и денежном вознаграждении судьи).

Вестник Конституционного суда Республики Татарстан. Специальный выпуск, ноябрь 2015. Казань (посвящен 15-летию со дня образования Конституционного суда Республики Татарстан и содержит поздравления, исторический очерк, действующий состав судей, материал из фотоархива).

\* \* \*

Багаутдинов Ф.Н. Со своей республикой судиться не стану / Ф.Н. Багаутдинов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. X): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2015.— С. 62—74.

Демидов В.Н. Информационная доступность и взаимодействие органов государственной власти в Республике Татарстан (доклад Председателя Конституционного суда Республики Татарстан на заседании Научно-консультативного совета при Конституционном суде Республики Татарстан) // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань.— 2014.— № 2 (29).— С. 93—99.

Конституционный суд Республики Татарстан // Татарстан: Краткая иллюстрированная энциклопедия / Гл. ред. М.Х. Салахов.— Казань: Ин-т татарской энциклопедии и регионоведения АН РТ, 2015.— С. 409.

Кузьмина Л.В. Региональное конституционное (уставное) правосудие: перспективы развития (на примере Конституционного суда Республики Татарстан) / Л.В. Кузьмина // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. X): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2015.— С. 147—154.

\* \* \*

Решения Конституционного суда Республики Татарстан [март—июнь 2015 г.] // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан.— Казань, 2015.— № 1 (30).— С. 4—120.

### **Республика Тыва**

Конституционный закон Республики Тыва от 11 января 2014 г. № 2299 ВХ-1 «О внесении изменений в Конституционный закон Республики Тыва

«О Конституционном суде Республики Тыва» // Тувинская правда.— Кызыл, 2014.— 22 янв.— № 3. Приложение «Нормативные акты Республики Тыва (в новой редакции изложены полномочия Суда, введена норма о представлении Конституционного суда и др.).

Монгуш А. Судебная система Республики Тыва: история и современность / А. Монгуш // Закон и право.— 2015.— № 1.— С. 155—158.

### ***Чеченская Республика***

Озиев Т.Т. К вопросу о праве законодательной инициативы Конституционного Суда Российской Федерации / Т.Т. Озиев // Вестник Московского университета МВД России.— 2015.— № 8.— С. 71—75.

### ***Калининградская область***

Уставный Закон Калининградской области от 2 декабря 2015 г. № 483 «О внесении изменений в Устав (Основной Закон) Калининградской области» // Калининградская правда: вкладыш «Ведомости Правительства Калининградской области.— 2015.— 16 дек.— № 233; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.— 03.12.2015 (об уменьшении состава судей до 3-х, уточнении компетенции, введении предварительного конституционного контроля по проектам уставных законов и др.).

Закон Калининградской области от 2 декабря 2015 г. № 484 «О внесении изменений в Закон Калининградской области “Об Уставном Суде Калининградской области”» // Калининградская правда: вкладыш «Ведомости Правительства Калининградской области.— 2015.— 16 дек.— № 233; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.—03.12.2015 (отнесен к категории «уставных законов», внесены изменения, вытекающие из новой редакции Устава, снижен срок полномочий судей до пяти лет и др.).

Состав Уставного Суда Калининградской области // Вестник Уставного Суда Калининградской области (июль — декабрь 2014).— Калининград: Изд-во БФУ им. И. Канта.— 2015.— № 25—26.— С. 5—12.

\* \* \*

Фидельман С.Р. Информация о деятельности Уставного Суда Калининградской области / С.Р. Фидельман // Вестник Уставного Суда Калининградской области (июль — декабрь 2014).— Калининград: Изд-во БФУ им. И. Канта.— 2015.— № 25—26.— С. 53—55.

\* \* \*

Информация о нормативных правовых актах, признанных Уставным Су-

дом Калининградской области не соответствующими Уставу (Основному Закону) Калининградской области (сведения на 31 декабря 2014 года) // Вестник Уставного Суда Калининградской области (июль — декабрь 2014).— Калининград: Изд-во БФУ им. И. Канта.— 2015.— № 25—26.— С. 58, 59.

Информация о субъектах, обратившихся в Уставный Суд Калининградской области (сведения на 31 декабря 2014 года) // Вестник Уставного Суда Калининградской области (июль — декабрь 2014).— Калининград: Изд-во БФУ им. И. Канта.— 2015.— № 25—26.— С. 56.

Информация о решениях, принятых Уставным Судом Калининградской области (сведения на 31 декабря 2014 года) // Вестник Уставного Суда Калининградской области (июль — декабрь 2014).— Калининград: Изд-во БФУ им. И. Канта.— 2015.— № 25—26.— С. 57.

Решения Уставного Суда Калининградской области // Вестник Уставного Суда Калининградской области (июль — декабрь 2014).— Калининград: Изд-во БФУ им. И. Канта.— 2015.— № 25—26.— С. 13—52.

### ***Свердловская область***

Закон Свердловской области от 9 ноября 2011 г. № 103-ОЗ «О внесении изменений в Областной закон “Об Уставном Суде Свердловской области”» // Областная газета.— Екатеринбург.— 2011.— 12 нояб.— № 417—420; Собрание законодательства Свердловской области.— 2012.— № 11.— Ст. 1941 (*касается особенностей статуса судей, порядка их назначения, срока полномочий и др.*).

Закон Свердловской области от 29 октября 2013 г. № 110-ОЗ «О внесении изменений в Областной закон “Об Уставном Суде Свердловской области”» // Областная газета.— Екатеринбург.— 2013.— 1 нояб.— № 496—498; Собрание законодательства Свердловской области.— 2013.— № 10-1.— Ст. 1883 (*о профессиональной переподготовке судей и государственной пошлине*).

Закон Свердловской области от 6 июня 2014 г. № 47-ОЗ «О внесении изменений в Областной закон “Об Уставном Суде Свердловской области”» // Областная газета.— Екатеринбург.— 2014.— 7 июня.— № 101; Собрание законодательства Свердловской области.— 2014.— № 6-6.— Ст. 868 (*введены новые статьи, регулирующие контроль за расходами судей*).

Закон Свердловской области от 20 июля 2015 г. № 69-ОЗ «О внесении изменений в статью 18 Областного закона “Об Уставном Суде Свердловской области”» // Областная газета.— Екатеринбург.— 2015.— 22 июля.— № 139; Собрание законодательства Свердловской области.— 2015.— № 7.— Ст. 1028; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.— 24.07.2015.

*Комаров Д.* Отмена выборов мэров устояла в суде / Д. Комаров // Коммерсантъ Урал.— Екатеринбург.— 2015.— 18 дек.— № 234 (о решении Уставного Суда по поводу отмены выборов мэра г. Березовский).

*Холманских И.Р.* Инициативы «сверху» без поддержки населения на Урале не пройдут: интервью с полномочным представителем Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе / И.Р. Холманских // Российское право.— Екатеринбург.— 2015.— № 4 (88).— С. 23—25.

### **Челябинская область**

*Казанцев А.О.* Право на отставку как гарантия конституционного принципа независимости судей конституционных (уставных) судов в контексте «челябинского дела» / А.О. Казанцев // Журнал конституционного правосудия.— М.— 2015.— № 2 (44).— С. 34—38.

### **Санкт-Петербург**

*Пушкарская А.* Георгий Полтавченко остался при своих. Уставный суд отказался толковать нормы об увольнении его заместителей / А. Пушкарская // Коммерсантъ.— 2015.— 7 июля.— № 118.— С. 3.

Уставный суд не разрешил депутатам выражать недоверие вице-губернаторам Петербурга // Фонтанка.ру.— 2015.— 6 июля.— 14:12.

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. (правовые основы деятельности Уставного суда; его судьи, в том числе и в отставке; постановления Уставного суда; соглашения о сотрудничестве с конституционными судами Татарстана и Саха (Якутии)).

### **Проблемы образования конституционных и уставных судов в других субъектах Российской Федерации**

*Белянская О.В.* К вопросу о необходимости создания Уставного Суда Тамбовской области / О.В. Белянская // Вестник Тамбовского университета. Серия: гуманитарные науки.— 2012.— Вып. 12 (116).— С. 481—484.

*Дмитриев Ю.А.* Конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации / Ю.А. Дмитриев, Н.М. Амелин, В.О. Миронов // Сперанские чтения «Законы для пользы и безопасности людей»: материалы правового форума.— Владимир: Атлас, 2014.— С. 66—71.

## *Иркутская область*

Закон Иркутской области от 11 декабря 2014 года № 150-ОЗ «О материальном и социальном обеспечении судей Уставного Суда Иркутской области» // Областная.— Иркутск.— 2014.— 19 дек.; Ведомости Законодательного собрания Иркутской области.— 2014.— № 18.— Т. 1.

Закон Иркутской области от 11 декабря 2014 года № 151-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законы Иркутской области по вопросам организации и деятельности Уставного Суда Иркутской области» // Областная.— Иркутск.— 2014.— 19 дек.; Ведомости Законодательного собрания Иркутской области.— 2014.— № 18.— Т. 1.

\* \* \*

*Игнатенко В.В.* Учреждение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации: основные правовые проблемы и пути их решения (на примере Иркутской области) / В.В. Игнатенко, А.А. Петров, С.В. Праскова // Журнал конституционного правосудия.— М.— 2015.— № 5 (47).— С. 20—28; № 6 (48).— С. 20—28.

## **Библиография**

Библиография // *Демидов В.Н.* Конституционная (уставная) юстиция субъектов Российской Федерации как институт защиты прав и свобод человека и гражданина / В.Н. Демидов / Под науч. ред. Б.С. Эбзеева.— Казань: Идел-Пресс, 2015.— С. 363—437.

*Митюков М.А.* Текущая библиография по конституционному правосудию в субъектах Российской Федерации / М.А. Митюков // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. X): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет—сервис», 2015.— С. 38—61.

*А.С. Автономов, заведующий отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор*

Международное правосудие отправляется международными судами, арбитражами, трибуналами, а конституционное правосудие в зависимости от конкретного государства — либо специализированными судебными органами, именуемыми чаще всего конституционными судами (хотя у таких органов бывают и иные названия), либо судами общей юрисдикции (чаще всего верховными, хотя в некоторых странах всеми судами, но окончательное решение все равно остается за верховными). Правда, в некоторых странах юридическое верховенство конституции обеспечивается актами несудебных органов, но деятельность таких органов рассматриваться в данной статье не будет, поскольку она не относится к конституционному правосудию. Н.В. Витрук, например, к конституционному правосудию относит исключительно конституционный контроль, осуществляемый специализированными судами<sup>1</sup>. Я же рассматриваю конституционное правосудие несколько шире, понимая под ним вообще судебное обеспечение юридического верховенства конституции. В большинстве ситуаций в рамках конституционного и международного правосудия разрешаются неодинаковые вопросы, однако есть сферы, в которых компетенция конституционных и международных судов пересекается, при этом международные суды и национальные конституционные суды не образуют единую судебную систему. Одной из указанных сфер является защита прав человека. Для России, которая входит в Совет Европы, естественно, актуальными являются вопросы отправления правосудия Европейским Судом по правам человека.

В 2016 г. исполняется двадцать лет со дня вступления Российской Федерации в Совет Европы путем присоединения к Уставу данной региональной международной организации<sup>2</sup>. Это создало условия для присоединения к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и, соответственно, признания юрисдикции Европейского

---

<sup>1</sup> Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс / Н.В. Витрук.— 3-е изд., перераб. и доп.— М.: Норма, ИНФРА-М, 2010.— С. 18.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон «О присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы».— СЗ РФ.— 1996.— № 9.— Ст. 774).

Суда по правам человека, что и произошло двумя годами позднее. В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 30 марта 1998 г. «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней»<sup>1</sup> Российская Федерация признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации.

Участие России в Совете Европы за двадцатилетний период стало основой для серьезных правовых реформ, а также для развития юридической науки. Ориентируясь на конвенции Совета Европы, участником которых стала Российская Федерация, на правовые позиции, содержащиеся в решениях Европейского Суда по правам человека, на рекомендательные акты органов Совета Европы, органы государственной власти России вносили изменения в различные законодательные акты, включая кодексы, в частности, такие как Уголовный кодекс (УК) Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) Российской Федерации, Уголовно-исполнительный кодекс (УИК) Российской Федерации, Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», иные законодательные акты, относящиеся к другим отраслям законодательства.

Обратим внимание на то, что Россия еще до вступления в Совет Европы разделяла ценности, лежащие в основе деятельности Совета Европы, о чем свидетельствует тот факт, что глава 2 Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>, именуемая «Права и свободы человека и гражданина», в полной мере соответствует стандартам обеспечения прав человека, заложенным Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. В частности, Конституция Российской Федерации в части 1 статьи 17 предусматривает, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией.

Таким образом, Конституция Российской Федерации находится в гармоничном взаимодействии с положениями международных договоров в сфере защиты прав человека, включая упомянутую Конвенцию, и позволяет эффективно осуществлять их имплементацию наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права. При этом

<sup>1</sup> СЗ РФ. — 1998. — № 14. — Ст. 1514.

<sup>2</sup> Конституция России в данной статье цит. по изданию: Конституция Российской Федерации. — М.: Юридическая литература, 2015.

положения [Европейской] Конвенции о защите прав человека и основных свобод вместе с положениями международных пактов о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах, иных основополагающих международных договоров о правах человека составляют ядро общепризнанных принципов и норм международного права, о которых идет речь в упомянутой статье 17 Конституции Российской Федерации.

Наряду с этим в Российской Федерации после ее присоединения к Конвенции о защите прав человека и основных свобод создан и функционирует эффективный организационно-правовой механизм имплементации решений Европейского Суда по правам человека в рамках российской правовой системы, включая законодательные и иные нормативные правовые акты, а также решения высших судов. Итак, имеющаяся в настоящее время в Российской Федерации правовая база, состоящая из законодательных и иных нормативных правовых актов, а также актов высших судов, направленных на создание условий для реализации Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>1</sup>, и наличие у органов государственной власти полномочий по совершению юридически значимых действий в совокупности своей являются достаточными для эффективной имплементации Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Таким образом, в Российской Федерации выстроена целая система для претворения в жизнь решений Европейского Суда по правам человека, имплементации правовых позиций указанного Суда в российское законодательство. Вместе с тем опирающийся на Конституцию Российской Федерации Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>2</sup> уточняет процедуру исполнения решений Европейского Суда по правам человека в Российской Федерации и имплементации содержащихся в таких решениях правовых позиций.

Упомянутый Федеральный конституционный закон предоставляет Конституционному Суду Российской Федерации право по запросам федерального органа исполнительной власти, наделенного компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации, разрешать

<sup>1</sup> Текст Конвенции о защите прав человека и основных свобод в данной статье цит. по: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_29160/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/) (дата обращения 27.03.2016).

<sup>2</sup> Российская газета. Федеральный выпуск.— 2015.— 16 дек.— № 6855 (284).

вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека.

Согласно рассматриваемому Федеральному конституционному закону итоговым решением по делу может быть постановление:

— о возможности исполнения в целом или в части решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека в их истолковании данным органом;

— о невозможности исполнения в целом или части решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека в их истолковании данным органом.

При этом принципиально важным моментом для вынесения соответствующего решения по делу для Конституционного Суда Российской Федерации является соответствие рассматриваемого решения Конституции Российской Федерации с учетом ее особого и главенствующего характера для правовой системы Российской Федерации в целом.

Как представляется, указанный Федеральный конституционный закон не вступает в противоречие с правовыми стандартами Совета Европы, включая Конвенцию о защите прав человека и основных свобод и правовые позиции, содержащиеся в решениях Европейского Суда по правам человека. Более того, рассматриваемый Федеральный конституционный закон, внося определенные рамки в возможность исполнения решений межгосударственного органа, действующего на основании международного договора Российской Федерации, в отношении Российской Федерации, увязывает подобное исполнение с положениями Конституции Российской Федерации, тем самым обеспечивая фундаментальные основы государственности, что не только не противоречит ни одному из общепризнанных принципов международного права, а является важным условием для осуществления успешной и эффективной реализации решения межгосударственного органа в сфере защиты прав и свобод человека.

Что касается позиции самого Европейского Суда по правам человека относительно реализации выносимых им постановлений, то, как справедливо указывается в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней”, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации”, частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административно-

го судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» от 14 июля 2015 г., упомянутый Европейский Суд «полагает, что конкретные средства, с помощью которых в рамках национальной правовой системы будет исполняться возлагаемое на государство-ответчика в соответствии со статьей 46 Конвенции о защите прав человека и основных свобод правовое обязательство, избираются, по общему правилу, самим государством-ответчиком при условии, что эти средства будут совместимы с выводами, содержащимися в соответствующем постановлении Европейского Суда по правам человека; разрешать же вопросы толкования и применения национального законодательства должны национальные органы власти, а именно судебные органы; такая дискреция в отношении способа исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека отражает свободу выбора, присущую вытекающей из статьи 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод основополагающей обязанности государств-участников обеспечивать определенные ею права и свободы (постановления от 13 июля 2000 г. по делу «Скоццари и Джунта (Scozzari & Giunta) против Италии», от 30 июня 2005 г. по делу «Ян (Jahn) и другие против Германии», от 29 марта 2006 года по делу «Скордино (Scordino) против Италии» (№ 1), от 3 июля 2008 г. по делу «Мусаева против России», от 3 июля 2008 г. по делу «Руслан Умаров против России» и др.)<sup>1</sup>.

В свою очередь, постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней»<sup>2</sup> устанавливает, что правовые позиции Европейского Суда учитываются при применении законодательства Российской Федерации. В частности, содержание прав и свобод, предусмотренных законодательством Российской Федерации, должно определяться с учетом содержания аналогичных прав и свобод, раскрываемого Европейским Судом при применении Конвенции и Протоколов к ней. В то же время законодательство Российской Федерации может предусматривать более высокий уровень защиты прав и свобод человека в сравнении со стандартами, гарантируемыми Конвенцией и Протоколами к ней в толковании Суда. В таких случаях судам, руководствуясь статьей 53 Конвенции, необходимо применять положения, содержащиеся в законодательстве Российской Федерации.

Также следует отметить, что в постановлении Пленума Верховного

---

<sup>1</sup> Российская газета. Федеральный выпуск.— 2015.—27 июля.— № 6734 (134).

<sup>2</sup> См.: Там же.— 2013.—5 июля.— № 6121 (145).

Суда Российской Федерации № 5 от 10 октября 2003 г.<sup>1</sup> с изменениями и дополнениями от 5 марта 2013 г.<sup>2</sup> «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» воспроизведена норма, содержащаяся в федеральном законе о ратификации Конвенции, а также важное дополнение, согласно которому Конвенция о защите прав человека и основных свобод обладает собственным механизмом, который включает обязательную юрисдикцию Европейского Суда по правам человека и систематический контроль за выполнением постановлений Суда со стороны Комитета министров Совета Европы. В силу пункта 1 статьи 46 Конвенции эти постановления в отношении Российской Федерации, принятые окончательно, являются обязательными для всех органов государственной власти Российской Федерации, в том числе для судов.

Выполнение решений, касающихся Российской Федерации, в случае необходимости предполагает обязательства со стороны государства принять меры частного характера, направленные на устранение нарушений прав человека, предусмотренных Конвенцией, и последствий этих нарушений для заявителя, а также меры общего характера, с тем чтобы предупредить повторение подобных нарушений. При этом суды в пределах своей компетенции должны действовать таким образом, чтобы обеспечить выполнение обязательств государства, вытекающих из участия Российской Федерации в Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Вместе с тем необходимо учитывать, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 15). Однако, исходя из того, что Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривает правомочие Конституционного Суда Российской Федерации рассматривать запросы о соответствии не вступившего в силу для Российской Федерации международного договора Конституции Российской Федерации (подп. «г» п. 1 ч. 1 ст. 3 и гл. X [ст. 88—91] Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>3</sup>), можно презюмировать, что положения вступивших в силу международных договоров, конституционность которых не оспаривалась и не провозглашалась до их вступления в силу, находятся в гармонии с положениями Конституции Российской Федерации. При этом нельзя не обратить внимания на

<sup>1</sup> Российская газета. Федеральный выпуск.— 2003.— 2 дек.— № 3358.

<sup>2</sup> <http://lawru.info/dok/2013/03/05/n13549.htm> (дата обращения 27.03.2016).

<sup>3</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4172/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/) (дата обращения 27.03.2016).

то, что Европейский Суд по правам человека в своих решениях не только толкует, но и развивает положения Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, открывая новые, так называемые подразумеваемые права человека, не содержащиеся непосредственно в тексте данной Европейской Конвенции.

Такое расширение перечня прав человека за счет включения в этот перечень так называемых подразумеваемых прав, не содержащихся непосредственно в тексте Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и потому неизвестных государствам при ратификации указанной Европейской Конвенции, позволяет поставить вопрос о применении принципа *rebus sic stantibus* (т.е. о неизменности обстоятельств), согласно которому серьезное изменение обстоятельств по сравнению с обстоятельствами, существовавшими при заключении (ратификации) международного договора, может служить основанием для соответствующих государств ставить вопрос о неприменимости договора в новых условиях. В международной практике на *rebus sic stantibus* (в полной формулировке принцип звучит как *conventiones omnes intelliguntur rebus sic stantibus* — все договоры подразумевают неизменность обстоятельств) ссылаются и отдельные государства-участники многосторонних международных договоров. Оговорка о неизменности обстоятельств в обычном международном праве рассматривается как обоснованность в отдельных случаях отхода от общего принципа обязательности исполнения международных договоров (*pacta sunt servanda*).

Юристы по разному относятся к *rebus sic stantibus*, однако признают его существование. Так, О.И. Тиунов, в целом негативно оценивая *rebus sic stantibus* и настаивая на том, что это не принцип, а доктрина, все же признает, что существует практика «государств, правомерно прекращавших свои обязательства вследствие коренного изменения обстоятельств»<sup>1</sup>.

Венская Конвенция о праве международных договоров 1969 г. содержит статью 62 «Коренное изменение обстоятельств», часть 1 которой гласит: «На коренное изменение, которое произошло в отношении обстоятельств, существовавших при заключении договора, и которое не предвиделось участниками, нельзя сослаться как на основание для прекращения договора или выхода из него, за исключением тех случаев, когда: а) наличие таких обстоятельств составляло существенное основание согласия участников на обязательность для них договора; и б) последствие изменения обстоятельств коренным образом изменяет сферу действия обязательств, все еще подлежащих выполнению по

<sup>1</sup> Тиунов О.И. Принцип добросовестного соблюдения международных обязательств и доктрина *rebus sic stantibus* / О.И. Тиунов // Советский ежегодник международного права.— М.: Наука.— 1980.— С. 107.

договору»<sup>1</sup>. Иными словами, Конвенция о праве международных договоров допускает ссылку на коренное изменение обстоятельств даже для прекращения договора, а не только для рассмотрения вопроса о применимости в новых обстоятельствах положений договора в двух случаях, в том числе и в случае изменения обстоятельств, составлявших существенное основание согласия на обязательность договора. А для многостороннего договора, посвященного защите прав человека и основных свобод, несомненно, существенным обстоятельством является перечень защищаемых прав и свобод и содержание защищаемых прав и свобод. Государства, обращаясь к перечню защищаемых прав и свобод и разбираясь в содержании таких прав и свобод, толкуют положения договора в соответствии с Конвенцией о праве международных договоров, часть 1 статьи 31 которой устанавливает, что «договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора».

Постепенное расширение в решениях Европейского Суда по правам человека перечня прав человека за счет включения в него так называемых подразумеваемых прав, прямо не установленных Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и неизвестных тому или иному государству в момент ратификации данной Конвенции и, вследствие этого, не являвшихся частью добровольно взятых на себя соответствующим государством обязательств в момент ратификации Конвенции и составляющих новые, т.е. измененные по сравнению с ситуацией на момент ратификации, обстоятельства, выступает как внешнее по отношению к государству-участнику Конвенции обстоятельство, которое никак не зависит от самого государства. В силу такого расширения перечня прав человека государство вынуждено время от времени проверять, какие именно обязательства считаются взятыми на себя данным государством. Такая проверка не является пустой формальностью. Как известно, для адекватного выполнения обязательств по многосторонним международным правозащитным договорам любое государство должно принять соответствующие меры, в том числе и в законодательной сфере, и создать определенную инфраструктуру. В результате этого некоторые государства, заявив о своем намерении присоединиться к тому или иному многостороннему международному правозащитному договору и выразив ему поддержку путем подписания, ратифицируют тем не менее такой многосторонний международный договор спустя довольно долгое время, иногда спустя более десяти лет после подписа-

---

<sup>1</sup> [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/law\\_treaties.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml) (дата обращения 27.03.2016).

ния. Например, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации Гвинея-Биссау подписала 12 сентября 2000 г., а ратифицировала 1 ноября 2010 г. (т.е. ратификация состоялась более чем через 10 лет после подписания), Гватемала подписала 8 сентября 1967 г., а ратифицировала 18 января 1983 г. (т.е. ратификация состоялась более чем через 15 лет после подписания), Ирландия подписала 21 марта 1968 г., а ратифицировала 29 декабря 2000 г.<sup>1</sup> (т.е. ратификация состоялась более чем через 30 лет после подписания).

Такой же взвешенный и серьезный подход к исполнению многостороннего международного правозащитного договора нужен и важен и при расширении перечня прав человека за счет включения в него так называемых подразумеваемых прав, прямо не установленных Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и неизвестных тому или иному государству в момент ратификации данной Конвенции. В силу этого каждый раз при изменении обстоятельств, выразившемся в расширении перечня прав человека, государство вынуждено проверять, соответствует ли такое расширение воле и готовности государства брать на себя новые, фактически, обязательства, и с этой целью обращаться к органам, отвечающим за поддержание правопорядка, поскольку это зависит от состояния правовой системы, в которую и включаются нормы, принятые государством в качестве его обязательств. Собственно на это и направлены изменения и дополнения, внесенные в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Анализ практики исполнения решений ЕСПЧ в зарубежных государствах свидетельствует о наличии схожих подходов к обязательности этих решений, несмотря на различие правовых систем государств континентального и общего права.

В частности, в государствах континентального права, конституции которых предусматривают наличие органов конституционного правосудия, решения ЕСПЧ не всегда рассматриваются как обязательные для исполнения. Так, в Федеративной Республике Германия позиция Федерального Конституционного Суда опирается на необходимость достижения баланса между применимыми нормами международного права и внутренними нормами, прежде всего, нормами конституции.

Федеральный Конституционный Суд ФРГ основывает свою правовую позицию на принципе приоритета национальной конституции над решениями ЕСПЧ. Так, в решении Федерального Конституционного Суда ФРГ по делу «Гёргиюлю (Gorgulu) против Германии» от 26 февра-

---

<sup>1</sup> [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-2&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&lang=en) (дата обращения 27.03.2016).

ля 2004 г. он следующим образом сформулировал принцип приоритета национальной конституции перед решениями ЕСПЧ для целей национального правоприменения: во внутреннем правопорядке Конвенция о защите прав человека и основных свобод имеет статус федерального закона и наряду с практикой Европейского Суда по правам человека служит лишь ориентиром для толкования при определении содержания и сферы действия основных прав и принципов Основного Закона ФРГ при условии, что это не ведет к ограничению или умалению основных прав граждан, защищаемых Основным Законом ФРГ<sup>1</sup>. На практике это означает, что решения Европейского Суда по правам человека не всегда обязательны для исполнения судами ФРГ, но и не должны полностью игнорироваться. Вместе с тем, как полагает Федеральный Конституционный Суд ФРГ, условием достижения согласия с Европейским Судом по правам человека является предупреждение возникновения конфликтов между внутренним и международным правом на этапе национального рассмотрения.

В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии Верховный Суд также поддерживает взвешенное отношение к вопросу об обязательности решений Европейского Суда по правам человека. Об этом свидетельствует, например, решение Верховного Суда от 16 октября 2013 года<sup>2</sup>, в котором отмечена неприемлемость для британской правовой системы толкования Конвенции о защите прав человека и основных свобод в постановлении Европейского Суда по правам человека от 6 октября 2005 года по делу «Хёрст против Соединенного Королевства (№ 2)»<sup>3</sup> относительно проблемы избирательных прав заключенных. Согласно правовой позиции Верховного Суда решения Европейского Суда по правам человека в принципе не должны восприниматься как подлежащие безусловному применению. По общему правилу они лишь «принимаются во внимание». Следование же этим решениям признается возможным лишь в том случае, если они не противоречат основополагающим материальным и процессуальным нормам национального права.

Во всех приведенных случаях коллизий между Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод и актами внутреннего права, обеспечивающими конституционный правопорядок в той или иной стране, речь идет не о противоречии между Конвенцией о защите прав человека и основных свобод как таковой и национальными конституциями, а о коллизии толкования конвенционного положения, данного

---

<sup>1</sup> Цит. по: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 21-П от 14 июля 2015 г. (Российская газета. Федеральный выпуск.— 2015.— 27 июля.— № 6734(134)).

<sup>2</sup> [2013] UKSC 63.

<sup>3</sup> <https://www.lawmix.ru/abrolaw/5049> (дата обращения 27.03.2016).

Европейским Судом по правам человека в постановлении по конкретному делу, и положений национальных конституций, в том числе в их истолковании конституционными судами (или другими высшими судами, наделенными аналогичными полномочиями). Оценивая нормы внутреннего законодательства на соответствие конституциям своих государств, эти национальные судебные органы при принятии решения исходят из того, какое толкование, с учетом баланса конституционно защищаемых ценностей и международно-правового регулирования статуса личности, лучше защищает права человека и гражданина в правовой системе данного государства, имея в виду не только непосредственно обратившихся за защитой, но и всех тех, чьи права и свободы могут быть затронуты.

Конечно, международное правосудие в России пересекается прежде всего с конституционным правосудием федерального уровня, однако такое пересечение не может не затронуть и отправления конституционного правосудия на уровне субъектов Российской Федерации, ибо защита прав человека осуществляется также конституционными судами субъектов Российской Федерации. Как отмечает В.Н. Демидов, «конституционно-правовое поле Российской Федерации базируется на прочном фундаменте, включающем как федеральную Конституцию, так и конституции (уставы) субъектов Федерации. Связь и единство учредительных правовых актов федерального и регионального масштабов, по существу, определяют не только состояние конституционного права в Российской Федерации, но и всей правовой системы нашей страны»<sup>1</sup>.

Итак, проблемы, возникающие в ходе взаимодействия при осуществлении правосудия на международном и внутригосударственном конституционном уровнях, носят весьма актуальный характер, что предполагает необходимость теоретического их осмысления и принятия практических решений.

---

<sup>1</sup> Демидов В.Н. Конституционная (уставная) юстиция субъектов Российской Федерации как институт защиты прав и свобод человека и гражданина / В.Н. Демидов.— Казань: Идел-Пресс, 2015.— С. 106.

# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ КАК НОРМОТВОРЧЕСКИЙ ОРГАН

---

*С.А. Беньямина, Председатель Конституционного Суда Республики Карелия*

В Республике Карелия, в отличие от многих субъектов Российской Федерации, с 2000 года на законодательном уровне урегулированы отношения, связанные с подготовкой, принятием, опубликованием, вступлением в силу, действием, изменением, признанием утратившими силу и отменой нормативных правовых актов Республики Карелия (Закон Республики Карелия от 24 мая 2000 года № 410-ЗРК «О нормативных правовых актах Республики Карелия», Закон Республики Карелия от 4 июля 2012 года № 1619-ЗРК «О нормативных правовых актах Республики Карелия»). При этом республиканский законодатель определился также и с такими понятиями, как нормативный правовой акт и правовая норма:

нормативный правовой акт — это официальный документ, содержащий правовые нормы, принятый (изданный) в установленном порядке и в определенной форме нормотворческим органом в пределах его компетенции, а также гражданами на референдуме Республики Карелия;

правовая норма — правило поведения, обязательное для неопределенного круга лиц, рассчитанное на неоднократное применение, направленное на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений (ст. 2 Закона Республики Карелия от 4 июля 2012 года № 1619-ЗРК «О нормативных правовых актах Республики Карелия»).

Нормативными правовыми актами Республики Карелия статья 3 Закона Республики Карелия от 4 июля 2012 года № 1619-ЗРК «О нормативных правовых актах Республики Карелия» называет Конституцию Республики Карелия, законы Республики Карелия, постановления Законодательного Собрания Республики Карелия, указы Главы Республики Карелия, постановления Правительства Республики Карелия, акты (постановления, положения, приказы, правила, инструкции) иных органов исполнительной власти Республики Карелия, а в случаях, предусмотренных федеральными законами или законами Республики Карелия, — акты иных государственных органов Республики Карелия, отвечающие требованиям статьи 2 указанного Закона.

Из указанных положений следует, что нормативные правовые акты принимаются законодательной ветвью власти в лице Законодательного Собрания Республики Карелия, а также исполнительной ветвью власти, представленной в Республике Карелия Главой Республики Карелия, Правительством Республики Карелия, а также министерствами, комитетами и иными органами исполнительной власти Республики Карелия, предусмотренными структурой органов исполнительной власти Республики Карелия.

Можно ли акты Конституционного Суда Республики Карелия (далее — Конституционный Суд), представляющего судебную власть Республики Карелия, отнести к нормативным правовым актам Республики Карелия, и является ли Конституционный Суд правотворческим органом в Республике Карелия?

Обратимся к Конституции Республики Карелия и Закону Республики Карелия от 7 июля 2004 года № 790-ЗРК «О Конституционном Суде Республики Карелия» (далее — Закон о Конституционном Суде).

Согласно статье 6 Конституции Республики Карелия государственная власть в Республике Карелия на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную осуществляется Законодательным Собранием Республики Карелия, возглавляемым Главой Республики Карелия, Правительством Республики Карелия, иными органами исполнительной власти, судами Республики Карелия. Поскольку к судам субъектов Российской Федерации относятся только конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации и мировые судьи (ст. 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»), то, исходя из положений статей 6, 65 Конституции Республики Карелия, Конституционный Суд — это государственный орган судебной власти.

Конституционный Суд в ходе осуществления конституционного судопроизводства принимает постановления и определения. И те, и другие являются актами, принимаемыми в заседании Конституционного Суда, выражающими правовую позицию Конституционного Суда или констатирующими в соответствии с законом определенные обстоятельства. Постановления Конституционного Суда всегда излагаются в виде отдельных документов с обязательным указанием мотивов их принятия, а определения Конституционного Суда оглашаются в заседании и заносятся в протокол, в виде отдельного документа определения выносятся в случаях, указанных в Законе о Конституционном Суде.

Таким образом, под определение официального документа, которое дано в Федеральном законе от 29 декабря 1994 года № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов», попадают все постановления Конституционного Суда и его определения, выносимые в виде отдельного

документа: это письменные документы с определенным Законом о Конституционном Суде содержанием (ст. 42, 43, 71, 74, 75, 80, 85, 85.4), в том числе реквизитами, позволяющими его идентифицировать (наименование, дата и место его принятия); решение Конституционного Суда провозглашается в полном объеме на открытом заседании Конституционного Суда после его подписания.

Содержат ли решения Конституционного Суда правовые нормы?

Исходя из предназначения Конституционного Суда охранять Конституцию Республики Карелия, проверять законы и иные нормативные правовые акты Республики Карелия на соответствие ей, статья 68 Конституции Республики Карелия устанавливает, что акты или их отдельные положения, признанные не соответствующими Конституции Республики Карелия, утрачивают силу и не подлежат применению.

Статьи 6 и 79 Закона о Конституционном Суде устанавливают, что постановления Конституционного Суда, принятые в пределах его полномочий, обязательны для исполнения на всей территории Республики Карелия всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления, должностными и юридическими лицами, общественными объединениями, а также гражданами. Постановление Конституционного Суда окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и обязательно к исполнению в соответствии с федеральным законодательством. Кроме того, постановление Конституционного Суда действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Следовательно, постановления Конституционного Суда распространяются на неопределенный круг лиц и обладают обязательной силой.

В соответствии с частью 3 статьи 85 Закона о Конституционном Суде признание акта либо отдельных его положений не соответствующими Конституции Республики Карелия является основанием для отмены в установленном порядке положений других актов, основанных на акте, признанном не соответствующим Конституции Республики Карелия, либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были предметом обращения. Это означает, что постановления Конституционного Суда о признании нормативного правового акта (его отдельных положений) не соответствующим Конституции Республики Карелия являются актами, рассчитанными на неоднократное применение: правовая норма, признанная не соответствующей Конституции Республики Карелия и воспроизведенная в иных актах (например, подзаконных), не подлежит применению и должна быть исключена из всех нормативных правовых актов. Кроме того, такая норма не может быть установлена вновь никаким нормативным правовым актом Республики Карелия в будущем. Неоднократность применения постановлений Кон-

ституционного Суда следует также и из положений статьи 6 Закона о Конституционном Суде об обязательности для исполнения постановлений Конституционного Суда, так как обязательными для исполнения являются не только положения резолютивной части постановления, но и правовые позиции, содержащие толкование конституционных норм либо выявляющие конституционный смысл проверяемого акта, на которых основаны выводы Конституционного Суда в резолютивной части постановления.

Так, например, в постановлении от 19 января 2007 года Конституционный Суд указал, что сформулированные им ранее правовые позиции о том, что регулирование вопросов государственной службы республики находится в совместном ведении Российской Федерации и Республики Карелия, республиканский законодатель в рамках предоставленных ему федеральным законодательством полномочий вправе устанавливать права и обязанности государственных служащих, в том числе определять объем дополнительных гарантий и круг лиц, на которых они распространяются; что определение круга лиц, на которых распространяется действие республиканского закона, является прерогативой законодателя, в Законе Республики Карелия от 10 января 1997 года № 167-ЗРК «О государственной службе Республики Карелия» законодатель урегулировал положение лиц, находившихся на государственной службе на день введения указанного Закона в действие, они приобретают равные права и несут равные обязанности в соответствии с установленным Законом статусом государственного служащего Республики Карелия; что действие положений статьи 21 республиканского Закона распространяется на всех лиц, которые являлись государственными служащими в республике, вышли на пенсию на общих основаниях и приобрели право на получение доплаты к пенсии независимо от должностного положения и других обстоятельств, перечисленных в статье 19 Конституции Республики Карелия, поэтому эти положения не могут рассматриваться как нарушающие конституционный принцип равенства всех перед Законом, сохраняют свою силу и подлежат применению.

Как указывалось выше, постановление Конституционного Суда действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами; акты или их отдельные положения, признанные не соответствующими Конституции Республики Карелия, утрачивают силу и не подлежат применению.

Признавая акты или их отдельные положения не соответствующими Конституции Республики Карелия, Конституционный Суд своим постановлением изменяет правовое регулирование правоотношений.

Так, например, постановлением Конституционного Суда от 14 января 2014 года установлено, что всем педагогическим работникам муници-

пальных учреждений социального обслуживания для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей, выполняющих государственное полномочие Республики Карелия, должна предоставляться за счет средств бюджета Республики Карелия мера социальной поддержки в форме освобождения от оплаты жилой площади с отоплением и освещением независимо от вида жилищного фонда работающим и проживающим за пределами городов равным образом с работающими и проживающими за пределами городов педагогическими работниками государственных учреждений Республики Карелия.

Постановления Конституционного Суда о признании акта или его отдельных положений соответствующими Конституции Республики Карелия также могут изменять существующие правоотношения в случае выявления конституционно-правового смысла оспариваемых предписаний. Так, например, постановлением от 26 ноября 2004 года правовые предписания части первой статьи 26 Закона Республики Карелия «О государственном и муниципальном жилищных фондах и их использовании», трактующиеся на практике как устанавливающие такое обязательное условие постановки на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, как наличие регистрации по месту жительства, признаны соответствующими Конституции Республики Карелия. При этом Конституционный Суд выявил конституционно-правовой смысл этих положений, заключающийся в том, что в указанных нормах отсутствует требование об обязательности регистрации по месту жительства или месту пребывания, как одного из условий постановки их на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, что в итоге изменило правоприменительную практику.

Поскольку правовая норма — это, прежде всего, правило поведения, то это правило должно быть сформулировано так, чтобы было понятно, кому оно адресовано, при каких обстоятельствах оно применяется, в чем заключается его содержание, а также, что произойдет, если правило будет нарушено. Исходя из указанных целей, в теории права выделяют следующие элементы структуры нормы права — гипотеза, диспозиция и санкция. Норма права может содержать все три указанных элемента, а может состоять только из двух, как в тех правовых нормах, которые формулирует Конституционный Суд.

В постановлении Конституционного Суда от 14 января 2014 года указано, что поскольку работающие и проживающие за пределами городов педагогические работники муниципальных учреждений социального обслуживания для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляющих государственное полномочие

Республики Карелия, принадлежат к той же категории специалистов, что и работающие и проживающие за пределами городов педагогические работники государственных учреждений социального обслуживания Республики Карелия для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей, они также имеют право на меру социальной поддержки в форме освобождения от оплаты жилой площади с отоплением и освещением независимо от вида жилищного фонда. Иное в нарушение конституционного принципа равенства приводит к необоснованным различиям в объеме социальных прав граждан, относящихся к одной и той же вышеуказанной категории.

Гипотезой в данном случае служит положение об отнесении к одной категории работающих и проживающих за пределами городов педагогических работников муниципальных учреждений социального обслуживания для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляющих государственное полномочие Республики Карелия, и работающих и проживающих за пределами городов педагогических работников государственных учреждений этого же профиля.

Диспозицией является право работающих и проживающих за пределами городов педагогических работников муниципальных учреждений социального обслуживания для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляющих государственное полномочие Республики Карелия, на меру социальной поддержки в форме освобождения от оплаты жилой площади с отоплением и освещением независимо от вида жилищного фонда за счет средств бюджета Республики Карелия и, соответственно, обязанность органов государственной власти Республики Карелия осуществить все необходимые действия для реализации этого права (принять соответствующий закон во исполнение постановления, обеспечить его финансирование, осуществлять предоставление меры социальной поддержки).

Еще одним примером правовой нормы является сформулированное Конституционным Судом правило о том, что республиканский законодатель, изменяя ранее установленные им критерии отнесения граждан к ветеранам труда Республики Карелия, исходя из необходимости соблюдения принципа правовой определенности и предсказуемости законодательной политики в указанной сфере, обязан обеспечить участникам соответствующих правоотношений возможность предвидеть последствия своего поведения, в частности, посредством установления временного правового регулирования (постановление Конституционного Суда от 25 марта 2011 года). В данном случае изменение республиканским за-

конодателем критериев отнесения граждан к ветеранам труда Республики Карелия является гипотезой, а необходимость установить временное правовое регулирование (переходный период) — диспозицией.

Отсутствие в указанных нормах санкций является следствием особенностей всего процесса, в результате которого появились эти нормы. Поскольку они содержатся в постановлениях Конституционного Суда, принимаемых в порядке конституционного судопроизводства, то их неисполнение означает нарушение Конституции Республики Карелия и влечет ответственность, установленную Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 9, 27—29.1).

Из всего вышесказанного следует, что постановление Конституционного Суда о признании нормативного правового акта (его отдельных положений) не соответствующим Конституции Республики Карелия является официальным документом, принятым в установленном порядке и в определенной форме в пределах компетенции Конституционного Суда, содержит правило поведения, обязательное для неопределенного круга лиц, рассчитанное на неоднократное применение, направленное на изменение или прекращение существующих правоотношений, и попадает под определение нормативного правового акта, данное в статье 2 Закона Республики Карелия от 4 июля 2012 года № 1619-ЗРК «О нормативных правовых актах Республики Карелия». Но является ли Конституционный Суд нормотворческим органом?

Если определять нормотворчество как волевою деятельность государства в лице уполномоченных органов, целью которой является создание правовых норм, регулирующих сложившиеся общественные отношения, изменяющие или прекращающие их, то признать Конституционный Суд нормотворческим органом в полной мере нельзя, так как основная цель его существования — охрана Конституции Республики Карелия. Появление в процессе этой деятельности Конституционного Суда новых норм либо изменение каких-либо правовых норм, лишение их юридической силы по сути является дополнительным правовым эффектом и не превращает Конституционный Суд в нормотворческий орган, так как в деятельности Конституционного Суда отсутствует волевой признак — сам по себе Конституционный Суд не проверяет акты на соответствие Конституции Республики Карелия, для этого нужна воля другого субъекта права (гражданина, организации). Кроме того, процесс конституционного судопроизводства направлен на выявление правовых норм, не соответствующих Конституции Республики Карелия, и лишение их юридической силы, но не на урегулирование общественных отношений.

Таким образом, Конституционный Суд по итогам рассмотрения дела принимает постановления, обладающие признаками нормативного правового акта Республики Карелия, но не является по своей сути нормотворческим органом в Республике Карелия. Иного быть и не может, так как в Конституции Республики Карелия закреплён принцип разделения властей и для осуществления нормотворческой деятельности, в первую очередь законотворческой, Конституция Республики Карелия предусматривает специальный орган — Законодательное Собрание Республики Карелия.

Единственным случаем, когда Конституционный Суд Республики Карелия выступает в качестве нормотворческого органа, является принятие решением собрания судей Конституционного Суда Регламента Конституционного Суда Республики Карелия, которым устанавливаются порядок распределения поступающих в суд обращений; порядок определения очередности рассмотрения дел; особенности делопроизводства в Конституционном Суде; некоторые правила процедуры и этикета в заседаниях, требования к протоколированию и иные вопросы внутренней деятельности Конституционного Суда (ст. 26, 56 Закона о Конституционном Суде). Полномочие по нормативно-правовому регулированию указанных вопросов предоставлено законодателем Республики Карелия собранию судей Конституционного Суда по аналогии с соответствующими конституционными полномочиями Законодательного Собрания Республики Карелия и Правительства Республики Карелия регламентировать свою деятельность соответствующими регламентами и направлено на обеспечение самостоятельности и независимости Конституционного Суда Республики Карелия от иных ветвей власти как органа конституционной юстиции.

# НОВЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РАЗРЕШЕНИИ ВОПРОСОВ О ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЯ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА (МЕЖДУНАРОДНОГО СУДА) ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

---

*К.А. Будаев, Председатель Конституционного Суда Республики Бурятия в отставке, профессор юридического факультета Бурятского государственного университета, профессор юридического института Чаньчуньского политехнического университета КНР, кандидат юридических наук*

Федеральный Закон от 3 марта 1998 г. Российской Федерации ратифицировал Конвенцию о защите прав человека и основных свобод с изменениями, внесенными Протоколами к ней № 3, 5, 8 и дополнениями, содержащимися в Протоколе № 2, и Протоколы к ней № 1, 4, 7, 9 и 11, а также признал юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случае предполагаемого нарушения Российской Федерации положений этих договорных актов.

В 2010 году наша страна ратифицировала Протокол № 14, предусматривающий упрощение принятия решений Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ). Таким образом, Конвенция стала составной частью нашей правовой системы. Что касается Протокола № 6, Российская Федерация подписала, но не ратифицировала данный Протокол, касающийся отмены смертной казни в мирное время. Между тем Конституционный Суд Российской Федерации в конце 2009 года ввел мораторий на смертную казнь. Это было тяжелое решение, поскольку большинство граждан нашей страны выступают за сохранение смертной казни.

Немного статистики. На 31 декабря 2014 года Европейским Судом по правам человека против России вынесено 1683 постановления<sup>1</sup>, по годам это выглядит следующим образом:

---

<sup>1</sup> Статистические данные за 1998—2009 годы // Сравнительное конституционное обозрение.— 2010.— № 3; статистические данные за 2010 год // Сравнительное конституционное обозрение.— 2011.— № 2; Цымбалова Я. Россия в ЕСПЧ: некоторые статистические данные за 2012 и 2013 годы / Я.Цымбалова // Международное правосудие.

2002 — 2  
2003 — 5  
2004 — 15  
2005 — 83  
2006 — 102  
2007 — 192  
2008 — 245

2009 — 219  
2010 — 206  
2011 — 133  
2012 — 134  
2013 — 129  
2014 — 218

В.Д. Зорькин в своей статье «Конституционный Суд России в европейском правовом поле»<sup>1</sup> указал, что в последние 9 лет Конституционный Суд Российской Федерации более чем в 90 своих решениях сослался на Конвенцию и решения Европейского Суда.

Также В.Д. Зорькин в докладе на 13-м Международном форуме по конституционному правосудию, состоявшемся 18—20 ноября 2010 года, заявлял, что в России надежно обеспечен пересмотр судебных решений по результатам решений Европейского Суда по правам человека<sup>2</sup>.

Надо признать, что решения Европейского Суда по правам человека сыграли немалую роль в совершенствовании российского законодательства по всем отраслям правоприменения, укреплении законности, улучшении деятельности правоохранительных органов, судебной системы, в целом защите прав и свобод Российской Федерации.

Казалось, что за время участия России в Европейской конвенции по правам человека не будет случаев критики решений Конституционного Суда Российской Федерации со стороны Европейского Суда по правам человека. Однако мы ошибались. Первый звонок прозвенел в октябре 2010 года.

Ранее, 15 января 2009 года, Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении, принятом по жалобе гражданина Маркина, указал, что российское правовое регулирование, предоставляющее военнослужащим-женщинам возможность отпуска по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста и, по общему правилу, не признающее такое право за военнослужащими-мужчинами (они могут воспользоваться лишь кратковременным отпуском), не нарушает положения Конституции о равенстве прав и свобод независимо от пола.

Европейский Суд по правам человека в своем Постановлении от 7 октября 2010 года по делу «Константин Маркин против России» пришел к выводу, что, «рассматриваемое российское законодательство не

---

<sup>1</sup> Зорькин В.Д. Конституционный суд России в европейском правовом поле / В.Д. Зорькин // Журнал российского права.— 2005.— № 3.

<sup>2</sup> Зорькин В.Д. Диалог Конституционного Суда РФ и ЕСПЧ в контексте конституционного правопорядка/ В.Д. Зорькин // Сравнительное конституционное обозрение.— 2011.— № 1.

является совместимым с Конвенцией». Европейский Суд по правам человека не только присудил соответствующую компенсацию заявителю, но и рекомендовал нашей стране внести изменения в законодательство с целью положить конец дискриминации в отношении военнослужащих мужчин в том, что касается их прав на отпуск по уходу за ребенком.

Необходимо вспомнить о решении Большой Палаты Европейского Суда по правам человека, принятом 17 мая 2010 года. Этим решением Европейский Суд признал правомерным осуждение судами Латвийской Республики гражданина Российской Федерации В.М. Кононова.

Этим самым Европейский Суд по правам человека приравнял военнослужащих стран антигитлеровской коалиции к военным преступникам, осужденным и Нюрнбергским, и другим трибуналами, тем самым положив начало ревизии итогов Второй мировой войны.

В 2012—2013 гг. были рассмотрены более десятка дел, из них наиболее заинтересовали два дела: это дело «Анчугов и Гладков против России», по этому делу Европейский Суд по правам человека признал, что закрепленное статьей 32, частью 3, Конституции Российской Федерации лишение активного избирательного права лиц, отбывающих уголовное наказание в виде лишения свободы, не соответствует требованиям статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции; дело «Сабанчиева и другие против Российской Федерации», по этому делу Европейский Суд по правам человека подверг критике процедуру вынесения решения о невыдаче тел лиц, смерть которых наступила в результате пресечения террористической деятельности.

Затем 28 июля 2014 года были опубликованы решения Гаагского международного арбитража по иску трех иностранных компаний — бывших акционеров «ЮКОСа» к России. По этим трем решениям с России было взыскано более 50 (пятидесяти) млрд. долларов.

31 июля 2014 года — решение Европейского Суда по правам человека по делу бывших акционеров «ЮКОСа» против России. Европейский Суд по правам человека признал, что в отношении бывших акционеров «ЮКОСа» российскими властями было нарушено право собственности, и постановил выплатить им 1,8 млрд. евро в качестве компенсации.

30 июня 2015 года Большая Палата Европейского Суда по правам человека вынесла постановление по делу «Хорошенко против России», в котором заявитель обжаловал ограничение нашим законодательством семейных свиданий для осужденных к пожизненному лишению свободы. Суд констатировал нарушение российским государством статьи 8 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года (право на уважение частной и семейной жизни). Был сделан вывод о том, что заключенные должны пользоваться всеми основными правами и свободами, закрепленными в Конвенции, за исключением права на

свободу и личную неприкосновенность. Были отмечены недостатки российского уголовно-исполнительного законодательства в части решения свиданий с пожизненно осужденными.

В октябре 2015 года в Санкт-Петербурге проходила Международная конференция по теме «Совершенствование национальных механизмов эффективной имплементации Европейской Конвенции по правам человека»<sup>1</sup>.

Согласно сообщению на конференции заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации Татьяны Петровой, число жалоб в Европейский Суд по правам человека на Российскую Федерацию сокращается. Если в 2013 году было подано свыше 12 тысяч обращений, то в 2014 году — уже около 9 тысяч обращений, то есть на четверть меньше.

Также на конференции его участниками было отмечено, что в нашей стране исполняется до 95 % решений Европейского Суда по правам человека, а оставшаяся часть имеет конституционные, экономические, культурные сложности<sup>2</sup>.

В своей статье «Россия и Страсбург», вышедшей накануне конференции в «Российской газете», Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин отмечает<sup>3</sup>, что за последнее время судьи Европейского Суда по правам человека стали расширительно толковать ряд статей Конвенции. Например, при вынесении решения по делу «Тайрер против Соединенного Королевства» судьи Европейского Суда высказали тезис «Конвенция — это живой инструмент, который должен толковаться в свете условий сегодняшнего дня». Никто, конечно, не возражает против того факта, что условия изменились, ведь прошло уже около 70 лет тексту Конвенции, но они толкуют сегодняшние условия применительно к своим решениям и какие из этого делают правоустанавливающие выводы:

имеется отход Европейского Суда по правам человека от текстуальной трактовки Конвенции, порой переходящий в ее «дописывание», т.е. фактическое изменение ее предписаний;

наблюдается стремление Европейского Суда по правам человека на автономное использование юридических терминов, не совпадающее по содержанию с их использованием в национальных правовых системах;

предписывают государствам-ответчикам принятие дорогостоящих

---

<sup>1</sup> Голубкова М. Вопросы понимания / М. Голубкова // Российская газета.— 2015.— 26 окт.

<sup>2</sup> Голубкова М. Соответствует Конституции / М. Голубкова // Российская газета.— 2015.— 26 окт.

<sup>3</sup> Зорькин В.Д. Россия и Страсбург / В.Д. Зорькин // Российская газета.— 2015.— 22 окт.

общегосударственных мер материального, в том числе и финансового характера;

глубокое отступление от ранее заявленных правовых позиций, в том числе посредством «реинтерпретации» ранее вынесенных решений;

все более частое использование Европейским Судом при обосновании своих решений **юридической конструкции т.н. европейско-го консенсуса**. Данная юридическая конструкция подразумевает, что «поскольку соответствующий вопрос уже решен большинством государств-членов Совета Европы — определенным образом, постольку государство не должно иметь возможностей действовать по-другому»;

и наконец, политизация решений Европейского Суда, основанная на недостаточной или искаженной информированности состава суда о ситуации в государстве-ответчике и справедливости обвинений.

Эти элементы, усиливающиеся в практике Европейского Суда по правам человека, нередко создают коллизии конституционных судов и Европейского Суда относительно норм национального законодательства, примененных при рассмотрении конкретного дела.

В Генеральном докладе на XVI Конгрессе Конференции европейских конституционных судов 2014 года<sup>1</sup> было отмечено, что расхождения наблюдаются, прежде всего, в случаях, когда учет европейской судебной практики невозможен в силу конституционного права.

Конституционные суды государств-членов Европейского Союза докладывают об отдельных примерах разногласий в судебной практике относительно основополагающих принципов, в частности, в отношении приоритета права Европейского Союза над национальной конституцией.

Суд Европейского Союза исходит из верховенства права Европейского Союза также и над конституциями государств-членов, в то время как конституционные суды, хотя и принимают принцип верховенства права Европейского Союза над обыкновенными национальными законами, но не над конституцией. В отличие от Суда Европейского Союза эти конституционные суды не принимают обширный приоритет права Европейского Союза над национальным конституционным правом.

Можно привести ряд примеров, как решают эти вопросы конкретно в других европейских странах. Возьмем, к примеру, федеративное государство, поскольку наше государство также федеративное, кроме того, Российская Федерация и Федеративная Республика Германия входят в одну правовую семью. Прежде всего нас интересует решение Федерального Конституционного Суда Германии по делу Гёргиюлю<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Грабенвартер Кристоф, член Конституционного суда Австрийской Республики // Конституционное правосудие.— 2014.— № 6.— С. 19.

<sup>2</sup> Зорькин В.Д. Предел уступчивости / В.Д. Зорькин // Российская газета.— 2010.— 29 окт.

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

Я солидарен с высказыванием В.Д. Зорькина — известного ученого, теоретика и практика, Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, который, на мой взгляд, наиболее точно определил, с какого суда европейской страны брать пример, и при этом сказал, что «России, равно как и другим странам, надо опираться в своих дальнейших действиях именно на германский прецедент. И потому он конструктивен, поскольку опирается на конституционный принцип государственного суверенитета и принцип верховенства Конституции в системе нормативных правовых актов государства, и потому никто никогда не посмеет назвать решения германского конституционного суда — одного из самых авторитетных и гибких конституционных судов в мире — оголтелым, экстремистским, архаичным, реакционным и так далее...»<sup>1</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации летом 2015 года по запросу депутатов Государственной Думы принял Постановление по вопросу о том, насколько будут обязательны для России решения Европейского Суда по правам человека, когда их исполнение будет идти вразрез с положением Конституции страны.

Решение Конституционного Суда Российской Федерации, позволяющее не исполнять решение Европейского Суда по правам человека, стало предметом обсуждения ученых-специалистов в области международного права на Международной конференции «Совершенствование национальных механизмов эффективности имплементации Европейской конвенции по правам человека», прошедшей в Санкт-Петербурге.

В.Д. Зорькин, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, отметил, что «решение не может быть исполнено, если толкование Европейской конвенции о правах человека, предложенное Европейским Судом по правам человека, вступает в противоречие с Конституцией Российской Федерации. В этом случае имеется два варианта:

или менять Конституцию;

или обратиться в Конституционный Суд и спросить, что в этом случае следует предпринять.

---

<sup>1</sup> Зорькин В.Д. Предел уступчивости / В.Д. Зорькин // Российская газета.— 2010.— 29 окт.

Если мы живем в условиях не одного государства, а множества государств, мы должны учитывать, что национальный суверенитет, реализованный в Конституции, — это и есть самый надежный инструмент защиты прав человека», — подвел итоги дискуссии Валерий Зорькин<sup>1</sup>.

Недавно «Российская газета» опубликовала подписанный Президентом важный закон. Он дает Конституционному Суду России право признавать невозможным исполнение в нашей стране решений международных судов, если они нарушают принцип верховенства российской Конституции.

Сам закон предусматривает два способа разрешения Конституционным Судом таких дел. Федеральный орган, защищающий интересы нашей страны по искам против нее в международных судах, вправе обратиться в КС с запросом о возможности исполнения решения по иску. Запрос может быть направлен только если федеральный орган установит, что решение суда основано на положениях международного договора, которое может предположительно привести к расхождению решения иностранного суда с Конституцией Российской Федерации. Такие дела КС может разрешать без слушаний — если сочтет, что вопрос можно разрешить на основании правовых позиций из его прежних постановлений. А еще президент или правительство могут обратиться в КС с запросом о толковании Конституции применительно к возможности исполнения решения межгосударственного органа<sup>2</sup>.

Надо отметить, что принятие Постановления Конституционного суда Российской Федерации 14 июля 2015 года по вопросу о том, что насколько обязательны для России решения Европейского Суда по правам человека в тех случаях, когда при исполнении их могут быть нарушены положения Конституции страны, неоднозначно воспринято среди ученых<sup>3</sup>. Между тем, глава Российского государства В.В. Путин одобрил решение Конституционного Суда Российской Федерации, подписал и обнародовал поправки в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

«И весьма важная вещь — это решение законодателей России о праве Конституционного Суда принимать соответствующее решение по поводу деятельности Европейского Суда по правам человека в части, каса-

---

<sup>1</sup> Голубкова М. Вопросы понимания / М. Голубкова // Российская газета.— 2015.— 26 окт.

<sup>2</sup> Козлова Н. Высшая юридическая сила / Н. Козлова // Российская газета.— 2015.— 16 дек.

<sup>3</sup> Бланкенагель А. В принципе нельзя, но можно!... Конституционный суд РФ и дело об обязательности решений ЕСПЧ / А. Бланкенагель, И. Левин // Сравнительное конституционное обозрение.— 2015.— № 5.— С. 152.

ющейся России, российского законодательства» — оценил Президент<sup>1</sup>. «Здесь мы ничего нового не придумали, многие европейские страны идут, по сути, по тому же пути», — сравнил он. «И очень приятно было услышать и узнать, что Вы провели встречу с коллегами из Европейского Суда по правам человека, конференции», — заметил Путин.

Зорькин опроверг утверждения, что Россия противопоставила себя Европе. «Берется только так: Конституционный Суд пошел против Европы, перечеркнув все европейское», — посетовал он. Всем, кто утверждает подобное, можно привести в пример мнение генерального секретаря Совета Европы, который прислал благодарственное письмо. «Он сказал: мы поняли, что означает это постановление, и, таким образом, надеемся, что мост Страсбург — Конституционный Суд — это двустороннее движение», — пояснил председатель КС.

«Мы будем поступать не сгоряча, но если, конечно, наступит момент, когда возникнет проблема, мы будем решать ее, в том числе путем диалога. Так что я тут не вижу никакой проблемы, зря беспокоятся люди», — сказал Зорькин.

Ведь КС не может молчать, если Страсбургский суд принимает решение, «прямо идущее вразрез с Конституцией». «Но в этом нет ничего удивительного. Почему Германия может сказать, может сказать Италия, Великобритания, Франция. Как только сказала Россия — все, тут же сказали: закрыто движение в Страсбург, никакого Страсбурга нет, люди, отчаивайтесь», — заметил председатель КС<sup>2</sup>.

Интересную практику об исполнении решений Европейского Суда по правам человека во Франции высказал Председатель ЕСПЧ в то время, Жан-Поль Коста, в своем докладе на XIII Международном форуме по конституционному правосудию, состоявшемся 18—20 ноября 2010 года в Санкт-Петербурге. Он сказал, что «решения Европейского Суда неизбежно вызывали реакцию и у французских законодателей, и у судов. Для того, чтобы подчиниться решению Страсбургского суда, в одних случаях вмешательство осуществляет сам законодатель или исполнительная власть, в других — практику Европейского Суда учитывал непосредственно французский судья, модифицировавший собственную в соответствии со стандартами. Иногда в исправлении тех или иных нарушений функционирования системы участвовали и законодатели, и судьи. Это помогало избежать новых нарушений<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Латухина К. Чрезвычайно важно / К. Латухина // Российская газета.— 2015.— 16 дек.

<sup>2</sup> См.: Там же.

<sup>3</sup> Коста Ж.-П. Роль национальных властей, в частности, судебных, и будущее охраны прав человека в Европе / Ж.-П. Коста // Сравнительное конституционное обозрение.— 2011.— № 1.— С. 115.

После изложенного возникает резонный вопрос, почему Россия не может поступить так же, как и Германия, и Франция, если Европейский Суд по правам человека примет решение, противоречащее положениям нашей Конституции, тем более, после принятия нами своей Конституции на референдуме в 1993 году, эксперты из европейских стран отмечали, что Конституция Российской Федерации отвечает всем стандартам европейских ценностей, особенно по защите прав и свобод граждан. Поэтому я предложил бы решения Европейского Суда по правам человека, якобы противоречащие положениям Конституции нашей страны, пропускать через Конституционный Суд Российской Федерации. Если они действительно противоречат, допустим, например, они укажут нам ввести в стране однополые браки, то однозначно — отказать в исполнении этого решения, т.к. оно не только нарушает нашу Конституцию, но и противоречит всем нашим устоям жизни, духовности, истории, традиции и менталитету наших граждан.

По отдельным решениям Европейского Суда по правам человека, если они и противоречат положениям Конституции Российской Федерации, то Конституционный суд Российской Федерации может предложить внести поправки к Конституции или федеральное законодательство, если это решение лежит в русле европейских ценностей и принципов, которые нам надо внедрить в российскую правовую действительность.

Например, по делу «Хорошенко против России», может, из гуманистических соображений внести изменения в уголовно-исполнительное законодательство и дать возможность пожизненно осужденным к лишению свободы чаще и подольше общаться с членами семьи, ведь они за свое содеянное получили эту меру наказания; может, нет необходимости так жестко регулировать вопросы их свиданий с семьей.

# ПРИНЦИП СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

*А.Л. Васин, судья Конституционного суда Республики Татарстан в отставке, кандидат юридических наук*

Принцип состязательности носит универсальный характер в судебном процессе и по своей правовой природе является конституционным. Часть 3 статьи 123 Конституции Российской Федерации закрепляет, что судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Во взаимосвязи с частью 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации указанное положение распространяется на все виды судопроизводства: конституционное, гражданское, административное и уголовное. Данный принцип присущ и арбитражному процессу. Своими корнями этот принцип восходит еще к античным формам осуществления правосудия, в ходе которых он выкристаллизовался в знаменитую формулу «*Audiatur et altera pars*» (то есть: необходимо выслушать и другую сторону). Концептуально данный процессуальный принцип служит гарантией от предвзятого, одностороннего и необъективного рассмотрения судебных дел. Разумеется, он характерен и для регионального конституционного судебного контроля. Несоблюдение или неполное соблюдение данного принципа несет в себе угрозу правам участников судебного процесса и ставит под сомнение итоговое судебное решение. В связи с этим очень важно установить особенности реализации данного принципа, выявить правомерные исключения, которые имеются практически во всех разновидностях судебного процесса и в том числе проявляются в деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Одним из существенных факторов, влияющих на принцип состязательности в рамках института региональной конституционной (уставной) юстиции является компетенция конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Самого пристального внимания в этом аспекте заслуживает такая категория дел указанных судов, как толкование Конституции или Устава соответствующего региона. Данное полномочие присутствует в компетенции всех действующих кон-

ституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации, поскольку непосредственно основано на положениях статьи 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Особенность указанной категории дел заключается в том, что при их рассмотрении обычно имеется только одна сторона (заявитель) и, как правило, отсутствует противоположная сторона (принявшая Конституцию или Устав). Более того, в некоторых случаях по данной категории дел происходит некоторое смещение в понимании сторон, поскольку в качестве заявителей вправе выступать, например, депутаты законодательного (представительного) органа власти, которые сами же и принимали правовое положение, подлежащее толкованию конституционным (уставным) судом субъекта Российской Федерации. В таких условиях происходит очевидное нивелирование принципа состязательности при рассмотрении указанных дел.

Подобную ситуацию можно проиллюстрировать на примерах из практики конституционных (уставных) судов. Так, при рассмотрении Конституционным судом Республики Татарстан дела о толковании отдельных положений пункта 2 части второй статьи 119 Конституции Республики Татарстан в качестве стороны по делу присутствовал только заявитель (в лице представителя постоянной комиссии по вопросам законодательства, законности, регламента и депутатской этики Государственного Совета Республики Татарстан, направившей запрос в Конституционный суд Республики Татарстан)<sup>1</sup>. Аналогичная ситуация сложилась и при рассмотрении иных дел Конституционного суда Татарстана по толкованию республиканской Конституции<sup>2</sup>. В Конституционном суде Республики Саха (Якутия) при толковании региональной Конституции также была представлена только сторона заявителя<sup>3</sup>. То же самое наблюдается и в практике Конституционного суда Республики

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 11 января 2002 года № 2-П.

<sup>2</sup> См.: постановления Конституционного суда Республики Татарстан от 30 января 2002 года № 3-П по делу о толковании отдельных положений пункта 4 части второй статьи 89 Конституции Республики Татарстан, от 7 марта 2003 года № 8-П по делу о толковании положения части первой статьи 1 Конституции Республики Татарстан, от 30 мая 2003 года № 9-П по делу о толковании отдельных положений статей 5, 21, 91 Конституции Республики Татарстан, от 17 июля 2003 года № 10-П по запросу Кабинета Министров Республики Татарстан о толковании положений пунктов 7 и 8 части первой статьи 94 Конституции Республики Татарстан.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 6 апреля 1999 года № 3-П по делу о толковании положения преамбулы и статей 32, 38, 42, 49 Конституции Республики Саха (Якутия).

Северная Осетия—Алания<sup>1</sup>, Конституционного суда Республики Тыва<sup>2</sup> и других региональных конституционных (уставных) судов.

Такое же положение характерно и для практики Конституционного Суда Российской Федерации. Исследователи уже обращали внимание на то, что при толковании им Российской Конституции у заявителя отсутствует оппонент в виде противоположной стороны<sup>3</sup>.

Из этого следует, что дела по толкованию Конституции (или Устава) субъекта Российской Федерации являются очевидными случаями исключения из принципа состязательности ввиду отсутствия стороны, противостоящей заявителю.

Однако данная категория дел (толкование Конституции или Устава) является отнюдь не единственной. Имеются и иные случаи фактического отсутствия принципа состязательности при рассмотрении дел конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. При этом, разумеется, следует иметь в виду, что компетенция указанных судов не является полностью одинаковой в тех субъектах, где они созданы и действуют. Такие различия вполне обоснованны и проистекают в том числе из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой «содержащийся в части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» перечень вопросов, для рассмотрения которых субъекты Российской Федерации могут создавать конституционные (уставные) суды, нельзя считать исчерпывающим. Оспариваемая заявителями норма, оставляя на усмотрение субъекта Российской Федерации решение вопроса о создании конституционного (уставного) суда, носит не императивный, а диспозитивный характер и одновременно ориентирует на то, какие основные вопросы могут рассматриваться таким судом в случае его создания. Часть 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» не препят-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Республики Северная Осетия—Алания от 4 ноября 2003 года № 002-П по делу о толковании статьи 31 Конституции Республики Северная Осетия—Алания по запросу администрации местного самоуправления г. Владикавказа.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного суда Республики Тыва от 11 марта 2004 года № 3-П по делу о толковании положений части 4 статьи 98 Конституции Республики Тыва; постановление Конституционного суда Республики Тыва от 2 февраля 2007 года № 2-П по делу о толковании части 1 статьи 28, статьи 54, частей 1 и 2 статьи 97 Конституции Республики Тыва в связи с запросом Председателя Правительства Республики Тыва.

<sup>3</sup> *Кряжков В.А.* Конституционная юстиция в Российской Федерации / В.А. Кряжков, Л.В. Лазарев. — М., 1998. — С. 157. *Жамборов М.С.* Особенности принципа состязательности в конституционном судопроизводстве по законодательству России и США / М.С. Жамборов // Административное и муниципальное право.— 2013.— № 1.— С. 12—15.

ствуется закреплению в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации дополнительных, по сравнению с установленным перечнем, полномочий конституционных (уставных) судов, не вторгающихся в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, других федеральных судов и соответствующих компетенции субъекта Российской Федерации. При этом из Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», других федеральных законов не вытекает требование установления конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации единообразного перечня полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В частности, в компетенцию Конституционного суда Республики Саха (Якутия) входит полномочие по разрешению дел о конституционности назначения и проведения республиканского референдума (абзац 5 п. 1 ст. 88 Конституции Республики Саха (Якутия)). При этом согласно Конституционному закону «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном производстве» запрос о соответствии Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) назначения и проведения республиканского референдума направляется органом государственной власти, принимающим решение о назначении республиканского референдума (ч. 4 ст. 113). Иными словами, направление указанного запроса в республиканский Конституционный суд в связи с назначением и проведением референдума должно происходить при соблюдении по крайней мере двух условий: 1) «автоматически» (то есть в обязательном порядке, а не по желанию) и 2) тем же самым органом государственной власти, который и принимает решение о референдуме. Следовательно, при рассмотрении такого запроса в суде в конституционном процессе будет представлена только сторона заявителя, а противоположная сторона (как и в случае с толкованием Конституции) будет отсутствовать. Тот факт, что в ходе указанного судопроизводства принцип состязательности также будет реализован слабо (а фактически отсутствовать), ни в коей мере не ставит под сомнение легитимность принятого по такому делу итогового судебного решения.

Сказанное в отношении принципа состязательности относится, кстати, и к сопутствующему принципу равноправия сторон. Поскольку в указанных категориях дел, по сути, присутствует только одна из сторон, то нивелируется и этот принцип судопроизводства.

Особенный порядок реализации принципа состязательности усматривается и в ходе такой процедуры, предусмотренной, в частности, в

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 года № 103-О «По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

Уставном Суде Свердловской области, как пересмотр судебного решения (глава X-I Закона «Об Уставном Суде Свердловской области»). Сама эта процедура не является характерной для конституционного правосудия. Общепринятый порядок заключается в том, что итоговые решения органов конституционной юстиции являются окончательными, не подлежат обжалованию и вступают в силу с момента провозглашения. Как правило, в рамках конституционного правосудия изменение (корректировка) правовых позиций судов происходит не в ходе специальной процедуры по пересмотру итоговых решений, а путем принятия новой правовой позиции того или иного суда. Тем не менее в Уставном Суде Свердловской области такая процедура имеется, и она накладывает определенный отпечаток на принцип состязательности. Обратим внимание на значимые с этой точки зрения обстоятельства. Так, Закон четко устанавливает перечень органов и должностных лиц, наделенных правом на обращение в Уставный Суд с запросом о пересмотре его решения (ст. 86-2). Фактически речь идет о контрольных полномочиях данных субъектов применительно к итоговым решениям суда. Исчерпывающим образом определены основания для пересмотра решения (ст. 86-3). Правила судопроизводства по делам о пересмотре решений Уставного Суда в целом общие, но с особенностями, предусмотренными соответствующей главой (ст. 86-5). В числе таких особенностей подчеркнем тот момент, что участниками процесса по пересмотру решения Уставного Суда являются орган или должностное лицо, направившие обращение о пересмотре решения, и (или) их представители, а также стороны по пересматриваемому делу и (или) их представители. При этом указанные органы или должностные лица и их представители пользуются теми же процессуальными правами, что и стороны по делу, решение по которому пересматривается (ст. 86-11). В данном случае орган или должностное лицо, направившие в суд обращение о пересмотре дела, фактически являются новой (дополнительной) стороной в конституционном судебном процессе, обладая соответствующим набором процессуальных прав. Тем самым принцип состязательности в рамках указанной процедуры приобретает новые черты и особенности реализации.

Исходя из изложенного, следует отметить, что принцип состязательности в практике конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации имеет свои особенности. Они проявляются в отдельных категориях рассматриваемых дел, причем как в рамках общей (единой для всех) компетенции (толкование Конституции или Устава региона), так и факультативной части компетенции (например, проверка конституционности назначения и проведения референдума). Особенности имеются также в некоторых процедурах, практикуемых в рамках конституционного судопроизводства указанных органов судебной власти.

# ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НОВОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

**Э.Я. Вафин**, *управляющий Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Татарстан, кандидат экономических наук;*

**Е.П. Полякова**, *заместитель управляющего Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Татарстан*

В Российской Федерации реализуется пенсионная политика, направленная на повышение уровня пенсионного обеспечения в зависимости от участия человека в трудовой и (или) иной деятельности. Одной из актуальных проблем долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы Российской Федерации является теневая занятость населения и скрытая заработная плата. В целях легализации теневого рынка труда реализуются новые положения пенсионного законодательства, направленные на позитивную трансформацию внешних по отношению к пенсионной системе Российской Федерации факторов<sup>1</sup>.

С 1 января 2015 года вступили в силу федеральные законы от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» и от 28.12.2013 № 424-ФЗ «О накопительной пенсии». В соответствии с нормами этих законов трудовая пенсия, состоявшая из страховой части, включающей фиксированный базовый размер, и накопительной части, преобразована на два самостоятельных вида пенсий: страховую пенсию и накопительную пенсию. В результате нестраховой по своей природе фиксированный базовый размер исключен из состава страховой пенсии и преобразован в фиксированную выплату, устанавливаемую одновременно с назначением страховой пенсии.

Страховая пенсия сегодня дифференцируется в зависимости от результатов труда конкретного человека, отражаемых на его индивидуальном личном счете в форме индивидуального пенсионного коэффициента (суммы пенсионных баллов), под которым понимается объем приобретенных пенсионных прав в связи с начислением и уплатой страховых взносов в течение трудовой деятельности.

---

<sup>1</sup> См.: Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.12.2012 № 2524-р;

Установление страховой пенсии включает определение права на пенсию, размера пенсии и срока, на который она назначается.

По новым правилам для права на страховую пенсию мужчинам и женщинам, достигшим общеустановленного пенсионного возраста 60 и 55 лет соответственно, необходимо наличие не менее 15 лет страхового стажа и не менее 30 пенсионных баллов. Применение названных условий назначения страховой пенсии по старости позволит сбалансировать «вход» в пенсионную систему Российской Федерации, исключить установление страховых пенсий по старости при наличии незначительной продолжительности страхового стажа.

Для адаптации граждан к этим изменениям, названные условия вводятся постепенно, начиная с 6 лет страхового стажа в 2015 году с увеличением ежегодно на 1 год и с 6,6 балла в 2015 году с увеличением ежегодно на 2,4 балла.

Условие по наличию не менее 30 пенсионных баллов призвано легализовать рынок труда и обратить внимание граждан на важность «белой» зарплаты. Данное условие становится самым главным, поскольку при официальной зарплате, например, 3 тысячи рублей в месяц, за 15 лет страхового стажа набрать 30 баллов будет невозможно. В результате получение зарплаты в конверте в дальнейшем, при достижении пенсионного возраста, может привести к отсутствию права на пенсию.

По расчетам Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, более 90 процентов россиян, выходящих на пенсию, имеют 15 лет стажа. Поэтому, казалось бы, такое существенное увеличение страхового стажа с 5 до 15 лет, или в три раза, на самом деле является вполне посильным и реальным для большинства граждан.

Вместе с тем в практической деятельности встречаются ситуации, когда граждане в силу сложившихся неблагоприятных жизненных обстоятельств имеют крайне непродолжительные периоды работы и иной деятельности, засчитываемой в страховой стаж.

Рассмотрим ключевые параметры действующей пенсионной системы Российской Федерации.

Страховой стаж — это учитываемая при определении права на страховую пенсию и ее размера суммарная продолжительность периодов работы и (или) иной деятельности, за которые начислялись и уплачивались страховые взносы в ПФР, а также иных периодов, засчитываемых в страховой стаж.

Из понятия страхового стажа следует, что его структура определяется двумя видами периодов: образующими страховой стаж в соответствии со страховой природой его происхождения (работа и иная деятельность, связанные с уплатой страховых взносов) и засчитываемыми в этот стаж нестраховыми периодами.

По общему правилу в страховой стаж включаются периоды работы и (или) иной деятельности, которые выполнялись на территории Российской Федерации, при условии, что за эти периоды начислялись и уплачивались страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации. При этом при исчислении страхового стажа периоды деятельности лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой (индивидуальных предпринимателей, адвокатов и т.д.), глав и членов крестьянских (фермерских) хозяйств включаются в страховой стаж при условии уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации.

При условии уплаты страховых взносов в страховой стаж включаются периоды работы по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг, определяемые согласно сроку действия договора либо продолжительностью периода уплаты страховых взносов. К этой категории договоров относятся договоры подряда и поручения, договоры научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (НИОКР), возмездного оказания услуг, перевозки, транспортной экспедиции и другие.

Также предусматривается включение в страховой стаж при условии уплаты страховых взносов периодов деятельности лиц, выполнявших работу по договорам авторского заказа, по договорам об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, издательским лицензионным договорам, лицензионным договорам о предоставлении права использования произведения науки, литературы, искусства.

Наряду с этими основными периодами в страховой стаж засчитываются нестраховые периоды, квалифицируемые в таком качестве в силу того, что они не имеют самостоятельного значения, поскольку учитываются в страховой стаж лишь в случае, если им предшествовала и (или) за ними следовала работа и (или) иная «страховая» деятельность независимо от ее продолжительности. Тем самым целый ряд социально значимых событий, которые могут сопровождать человека в течение всей его жизни, признаются государством, что влечет обязанность за отдельные из них либо производить возмещение средств из федерального бюджета, либо начислять «специальные» пенсионные коэффициенты (баллы).

К иным периодам, засчитываемым в страховой стаж, относятся: периоды прохождения военной службы, а также другой приравненной к ней службы; периоды ухода одного из родителей за каждым ребенком до достижения им возраста полутора лет, но не более шести лет в общей сложности; периоды ухода, осуществляемого трудоспособным лицом за инвалидом I группы, ребенком-инвалидом или за лицом, достигшим возраста 80 лет, и другие периоды.

Исходя из принципа социальной защищенности личности в обществе, общий подход совершенствования пенсионной системы — пенсионные права, сформированные до даты перехода на новую формулу, фиксируются и сохраняются. Поэтому при исчислении страхового стажа в целях определения права на пенсию периоды работы и (или) иной деятельности, имевшие место до 1 января 2015 года и засчитываемые в стаж при назначении пенсии в соответствии с законодательством, действовавшим в период выполнения работы (деятельности), могут включаться в указанный стаж с применением правил подсчета соответствующего стажа, предусмотренных указанным законодательством (в том числе с учетом льготного порядка исчисления стажа), по выбору застрахованного лица.

Таким образом, периоды работы (деятельности) застрахованного лица могут включаться в страховой стаж (стаж на соответствующих видах работ) последовательно с учетом пенсионного законодательства, действовавшего в период выполнения данной работы (деятельности), независимо от того, выработан он полностью либо частично на дату отмены соответствующего законодательства.

Это означает, что при определении права на страховую пенсию:

— периоды работы (деятельности), протекавшие до 01.01.1992 года в период действия Закона СССР от 14.07.1956 «О государственных пенсиях», могут быть исчислены с учетом правил пенсионного законодательства СССР;

— периоды работы (деятельности), протекавшие с 01.01.1992 года до 01.01.2002 года в период действия Закона Российской Федерации от 20.11.1990 № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации», могут исчисляться с учетом правил и норм названного Закона и иных нормативных правовых актов, в соответствии с которыми исчислялись общий трудовой стаж и специальный трудовой стаж до указанной даты.

Вместе с тем на практике могут возникнуть ситуации, не подпадающие под действие данной нормы, которые в настоящее время разрешаются путем применения положений постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 29.01.2004 № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан.

Конституционный Суд Российской Федерации постановлением от 29.01.2004 № 2-П установил, что нормы Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» «по своему конституционно-пра-

вовому смыслу в системе норм не могут служить основанием для ухудшения условий реализации права на пенсионное обеспечение, включая размер пенсии, на которые рассчитывало застрахованное лицо до введения в действие нового правового регулирования (независимо от того, выработан им страховой или специальный трудовой стаж полностью либо частично)». В правоприменительной практике это решение Суда трактуется следующим образом: под законодательством, действовавшим «до введения нового правового регулирования» при определении права на трудовую пенсию и ее размера по нормам Закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ следует понимать Закон от 20.11.1990 № 340-1 и нормативные правовые акты, принятые во исполнение названного Закона.

Поэтому при необходимости можно руководствоваться постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 29.01.2004 № 2-П.

Особое внимание хотелось бы обратить на то, что с 1 января 2015 года впервые появляется возможность «купить» страховой стаж. Так, в рамках добровольного вступления в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию (ст. 29 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 21 июля 2014 года) периоды уплаты страховых взносов отдельными лицами засчитываются им или гражданам, за которых они уплачивают взносы, в страховой стаж. Продолжительность засчитываемых в страховой стаж периодов уплаты страховых взносов не может составлять более половины страхового стажа, требуемого для назначения страховой пенсии по старости.

При этом, если для назначения пенсии страховой стаж определяется по нормам Закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ, то период так называемого «купленного» стажа учитывается независимо от того, когда он имел место (до 2015 года или после 2015 года). Если же право на пенсию определяется с применением части 8 статьи 13 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ, то периоды, за которые учитывается «купленный» стаж, ограничиваются датой, начиная с 01.01.2015 года.

К лицам, которым в страховой стаж засчитываются периоды уплаты страховых взносов, относятся две категории граждан:

— физические лица, за которых не осуществляется уплата страховых взносов страхователем в соответствии с федеральными законами «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» в случае уплаты за них взносов другими физическими лицами;

— физические лица, постоянно или временно проживающие на территории Российской Федерации, на которых не распространяется обязательное пенсионное страхование в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» в случае уплаты за себя страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации<sup>1</sup>.

Размер страховой пенсии по старости в году ее назначения определяется путем умножения индивидуального пенсионного коэффициента на его стоимость.

*Стоимость пенсионного коэффициента* — это стоимостной параметр, учитываемый при определении размера страховой пенсии, отражающий соотношение суммы страховых взносов на финансовое обеспечение страховых пенсий и трансфертов федерального бюджета, поступающих в бюджет ПФР в соответствующем году, и общей суммы индивидуальных пенсионных коэффициентов получателей страховых пенсий.

*Индивидуальный пенсионный коэффициент* — параметр, отражающий в относительных единицах пенсионные права застрахованного лица на страховую пенсию, сформированные с учетом начисленных и уплаченных в ПФР страховых взносов на страховую пенсию, предназначенных для ее финансирования, продолжительности страхового стажа, а также отказа на определенный период от получения страховой пенсии.

Федеральным законом «О страховых пенсиях» определен **единый для всех возрастных групп населения порядок определения пенсионных прав граждан**, независимо от того, является или нет застрахованное лицо пенсионером на дату вступления закона в силу, то есть на 1 января 2015 года.

Основным принципом определения пенсионных коэффициентов (баллов) граждан различного возраста является преобразование пенсионных прав в соответствии с законодательством, действовавшим (или действующим) в период осуществления соответствующей трудовой и иной деятельности. В связи с этим независимо от срока назначения пенсии конкретному застрахованному лицу (до 2015 года назначается пенсия или после этой даты) оценка пенсионных прав осуществляется в следующем порядке:

— трудовая и иная деятельность до 1 января 2002 года оценивается путем определения расчетного (условного) размера страховой части пенсии на 1 января 2002 года исходя из стажевого коэффициента и отношения зарплат, ограниченного максимальным значением 1,2 с после-

---

<sup>1</sup> См.: *Покладова Т.А.* Об актуальных вопросах исчисления страхового стажа // Пенсия.— 2015.— № 7.— С. 29—34.

дующей индексацией указанного размера и его делением на стоимость одного пенсионного коэффициента, определенную по состоянию на 01.01.2015 года;

— трудовая и иная деятельность за период с 1 января 2002 года до 1 января 2015 года оценивается путем деления страховых взносов, направленных на формирование страховой пенсии, на период выплаты страховой пенсии по старости продолжительностью 19 лет, выраженный в месяцах, и на вышеуказанную стоимость одного пенсионного коэффициента;

— по-новому оценивается только трудовая и иная деятельность, которая состоялась, начиная с 1 января 2015 года, путем определения отношения страховых взносов конкретного застрахованного лица, направленных на формирование страховой пенсии, на максимально возможное их значение, подсчитанное исходя из максимальной налогооблагаемой базы, и увеличения указанного отношения в 10 раз.

При этом итоговый индивидуальный пенсионный коэффициент образуется в результате суммирования указанных пенсионных коэффициентов. Итоговый индивидуальный пенсионный коэффициент повышается на премиальные коэффициенты за каждый полный год более позднего выхода на пенсию, в том числе пенсионерам за отказ от получения страховой пенсии не ранее чем с 1 января 2015 года. За отказ от получения пенсии также повышается фиксированная выплата.

За «нестраховые периоды», такие как уход за ребенком, срочная военная служба, период получения пособия по безработице, уход за инвалидом 1 группы или 80-летним пенсионером, за детьми-инвалидами в возрасте до 18 лет, также предусмотрен основной «специальный» пенсионный коэффициент в размере 1,8 за каждый год нестрахового периода, а в отношении периодов ухода за детьми (до 1,5 лет на каждого ребенка) размер «специального» пенсионного коэффициента повышается за каждого следующего ребенка и составляет: 1,8 балла — за уход за первым ребенком; 3,6 балла — за уход за вторым ребенком; 5,4 балла — за уход за третьим или четвертым ребенком.

Таким образом, пенсионная формула настроена на то, чтобы люди имели нормальный легальный стаж работы и стремились иметь нормальную заработную плату. Дальше конструкция предусматривает, что всё, что собрано в страховой системе, переводится в баллы. На количество баллов влияет и стаж, и размер заработной платы, и более поздний выход на пенсию. Если, скажем, мужчина не уходит на отдых в 60 лет и пенсия назначается с отложенным периодом, то у него количество баллов прогрессивно увеличивается. И тогда, выйдя на пенсию, допустим, в 65 лет, он получит ее в существенно большем размере.

Современная пенсионная система располагает огромным объемом

информации, постоянно растущей и обновляемой. Выполнение современных требований к качеству и доступности государственных пенсионных услуг, снижению административных издержек в условиях постоянно нарастающих объемов информационных и финансовых ресурсов невозможно без внутреннего развития, модернизации и внедрения инновационных, организационных и программно-технологических решений и современных средств телекоммуникаций.

На их основе создана информационная система персонифицированного учета для назначения страховых пенсий в соответствии с результатами труда каждого застрахованного лица. Персонифицированный учет обеспечивает накопление и систематическую актуализацию сведений о стаже, заработке и страховых взносах каждого занятого человека в Российской Федерации. То есть для каждого физического лица, за которое уплачиваются страховые взносы, формируется и поддерживается в актуальном состоянии история его пенсионных прав, которая является базой для назначения пенсий.

Персонифицированный учет формирует зарабатываемые сегодня застрахованным лицом пенсионные права, фиксируемые в реальном масштабе времени в системе и определяющие финансовое обеспечение жизни человека через 30—50 лет, когда он вступит в роль неработающего пенсионера. Поэтому важна активная позиция каждого работающего в обеспечении достоверности сведений о его стаже, заработке и страховых взносах.

Одним из основополагающих принципов персонифицированного учета является доступность для каждого застрахованного лица сведений о нем, которыми располагает Пенсионный фонд Российской Федерации<sup>1</sup>. В связи с этим в целях информирования граждан об их пенсионных правах, сформированных в системе персонифицированного учета Пенсионного фонда Российской Федерации, с 2015 года на сайте Пенсионного фонда Российской Федерации [www.pfrf.ru](http://www.pfrf.ru) функционирует информационная система «Личный кабинет застрахованного лица».

Данная информационная система позволяет всем гражданам, независимо от того, через 10, 20 или 30 лет наступит срок выхода на страховую пенсию по старости, определить на основании индивидуальных сведений конкретного гражданина сумму пенсионных баллов и прогнозируемый размер страховой пенсии на текущий период, умножив сумму своих пенсионных баллов на их стоимость 74,27 руб. и прибавив фиксированную выплату 4558,93 руб.

Информацию о сформированных пенсионных правах (баллах) гражд-

---

<sup>1</sup> См.: Колесник А.П. Персонифицированный учет: двадцать лет спустя / А.П. Колесник // Пенсия.— 2015.— № 9.— С. 65—70.

дане также могут получить в форме выписки из индивидуального лицевого счета на Едином портале государственных услуг (функций) gosuslugi.ru.

В дальнейшем, до назначения пенсии конкретному гражданину, прогнозируемый размер его пенсии будет повышаться по мере роста стоимости одного пенсионного коэффициента и фиксированной выплаты к пенсии, а также по мере увеличения индивидуального пенсионного коэффициента конкретного гражданина за периоды его работы в текущий период.

Реализация возможности для граждан **контролировать состояние своего индивидуального лицевого счета** направлена в конечном итоге на защиту пенсионных прав граждан через легализацию теневой занятости и повышение минимальных зарплат работающих граждан. Так, если человек получает минимальную зарплату, взносы за него в пенсионную систему незначительны, соответственно сумма его пенсионных баллов за периоды его работы в текущий период будет увеличиваться незначительно, либо при получении зарплаты в конверте сумма баллов совсем не будет расти.

Данные о периодах трудовой деятельности, местах работы, размере страховых взносов полностью представлены в личном кабинете застрахованного лица в сервисе о сформированных пенсионных правах. ПФР получает их от работодателей и формирует из них базу персонифицированного учета пенсионных прав, в которой у каждого работающего гражданина есть свой индивидуальный лицевой счет. Поэтому если гражданин считает, что какие-либо сведения не учтены или учтены не в полном объеме, у него есть возможность заблаговременно обратиться к работодателю для уточнения данных и их представления в ПФР<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Пресс-служба Пенсионного фонда Российской Федерации. События месяца // Пенсия.— 2015.— № 9.— С. 10—13.

**Д.С. Велиева**, *заведующий кафедрой конституционного и международного права Поволжского института управления им. П.А. Столыпина РАНХиГС, доктор юридических наук, доцент*

Сущностью интереса выступают общественные отношения, опосредующие выгодное, оптимальное удовлетворение конкретной потребности и определяющие общие условия и средства ее удовлетворения. Одни и те же потребности часто порождают различные интересы<sup>1</sup>. Интерес есть объективное отношение общества, групп или отдельных индивидуумов к условиям собственной жизни и наличным потребностям; отношение, побуждающее социальный коллектив или отдельных людей содействовать сохранению условий, благоприятных для жизни и развития коллектива или личности, бороться с условиями, затрудняющими их существование и развитие<sup>2</sup>.

Интересы определяют и как совокупность причинно обусловленных потребностей и неотъемлемых ценностей того или иного социального субъекта<sup>3</sup>. Тем не менее исследователи советского периода заявляли о несовпадении личных и общественных интересов<sup>4</sup>.

Данная проблема не потеряла своей актуальности и в настоящий период<sup>5</sup>, характеризующийся несовпадением частных и публичных интересов. Поэтому важно найти такой способ реализации интереса, при котором один интерес, реализуясь, содействует или прямо опредмечивает другой, создавая состояние взаимосвязи, которое называется сочетани-

<sup>1</sup> См.: *Шайкенов Н.А.* Правовое обеспечение интересов личности / Н.А. Шайкенов.— Свердловск, 1990.— С. 20.

<sup>2</sup> См.: *Чесноков Д.И.* Исторический материализм / Д.И. Чесноков.— М., 1965.— С. 127.

<sup>3</sup> См.: *Федякин А.В.* Образ России: национальные интересы и приоритеты / А.В. Федякин.— М., 2005.— С. 101.

<sup>4</sup> См.: *Тарасенко А.А.* Общественные интересы и личность / А.А. Тарасенко / Ред. Н.Н. Заренок.— Минск, 1980.— С. 34—41.

<sup>5</sup> См.: *Кравченко О.Ю.* Публичные и частные интересы в праве: политико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.Ю. Кравченко.— Казань, 2004.— С. 24—26; *Курочкин С.А.* Частные и публичные интересы в праве — системное исследование / С.А. Курочкин // *Юридический мир*.— 2011.— № 10.— С. 59—61; *Бакаева О.Ю.* О соотношении частных и публичных интересов / О.Ю. Бакаева, Н.А. Погодина // *Журнал российского права*.— 2011.— № 4.— С. 36—47.

ем интересов. С помощью управления общество осознает свои коренные интересы и с позиций их формирования и реализации устанавливает определенные пропорции в процессе поиска субъектами конкретных возможностей управления своими потребностями. Но какие интересы на конкретном этапе развития общества коренные и главные — это вопрос политики<sup>1</sup>.

Категория «публичный интерес» достаточно подробно исследована в трудах отечественных ученых-правоведов<sup>2</sup>.

Под публичным интересом, по мнению А.М. Эрделевского, следует понимать подлежащий охране по смыслу закона интерес индивидуально-неопределенного круга лиц, общества в целом или публично-правового образования<sup>3</sup>.

Ю.А. Тихомиров отмечает, что публичный интерес в качестве концентрированного выражения общесоциальных потребностей и стремлений выступает системообразующим явлением и с юридической точки зрения характеризуется определенными нормативными признаками, закреплением его приоритета, установлением порядка и гарантий обеспечения, закреплением способов охраны и мер ответственности. Общее родовое понятие публичного интереса сочетается с видовыми нормативными понятиями, такими как интересы общества и государства, национальной безопасности, общие интересы, интересы наций, народов, населения, общеэкономические интересы, интересы экологического благополучия, региональные и местные интересы, корпоративные интересы. В концентрированном виде, считает Ю.А. Тихомиров, публичный интерес закрепляется в Конституции Российской Федерации и служит правообразующим для всех отраслей права, являясь при этом объектом отражения и закрепления и в отраслях частного права<sup>4</sup>.

За необходимость соблюдения баланса публичных и частных интересов как конституционно защищаемых ценностей выступает и

---

<sup>1</sup> См.: *Сиренко В.Ф.* Интерес — власть — управление / В.Ф. Сиренко / Отв. ред. В.В. Цветков.— Киев: АН УССР, Ин-т гос-ва и права, 1991.— С. 11.

<sup>2</sup> См.: *Шайкенов Н.А.* Правовое обеспечение интересов личности / Н.А. Шайкенов.— Свердловск, 1990; *Тихомиров Ю.А.* Публичное право / Ю.А. Тихомиров.— М., 1995; *Субочев В.В.* Законные интересы / В.В. Субочев / Под ред. А.В. Малько.— М.: НОРМА, 2008; *Малько А.В.* Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения / А.В. Малько, В.В. Субочев, А.М. Шериев.— М.: Норма, Инфра-М, 2010; *Матейкович М.С.* Законные интересы в конституционном праве / М.С. Матейкович.— М.: Норма; ИНФРА-М, 2011.

<sup>3</sup> Эрделевский А.М. О понятии публичного интереса в российском праве / А.М. Эрделевский // СПС КонсультантПлюс.— 2015.

<sup>4</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права.— 2001.— № 5.— С. 4—5.

Конституционный Суд Российской Федерации<sup>1</sup>. Суд в одном из своих постановлений отметил, что публичные интересы, перечисленные в статье 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, то есть не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм; чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения<sup>2</sup>.

Конституционно признаваемые цели ограничений прав и свобод установлены в части 3 статьи 55 Основного Закона. При этом, как установил Конституционный Суд Российской Федерации, при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры. Публичные интересы, перечисленные в статье 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату<sup>3</sup>.

В другом Постановлении Конституционный Суд указал, что целью обеспечения прав других может обуславливаться устанавливаемое федеральным законом соразмерное ограничение права. Вместе с тем ни законодатель, ни правоприменитель не вправе исходить из того, что этой

---

<sup>1</sup> См.: По делу о проверке конституционности положений ст. 113 Налогового кодекса РФ в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П // СЗ РФ.— 2005.— № 30 (ч. 2).— Ст. 3200.

<sup>2</sup> См.: По делу о проверке конституционности положений ст. 35 Федерального закона «Об акционерных обществах», ст. 61 и 99 Гражданского кодекса РФ, ст. 31 Налогового кодекса РФ и ст. 14 Арбитражного процессуального кодекса РФ в связи с жалобами гражданина А.Б. Борисова, ЗАО «Медиа-Мост» и ЗАО «Московская Независимая Вещательная Корпорация»: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 14-П // СЗ РФ.— 2003.— № 30.— Ст. 3102.

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре РФ» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 фев. 2000 г. № 3-П // СЗ РФ.— 2000.— № 9.— Ст. 1066.

целью может быть оправдано какое-либо существенное нарушение права, а также отказ в его защите, поскольку тем самым фактически допущено бы умаление права как такового<sup>1</sup>.

Таким образом, согласно позиции Конституционного Суда критериями ограничения прав и свобод должны выступать адекватность, соразмерность, а также разумность и необходимость этих ограничений<sup>2</sup>.

Реализация данного принципа, который в доктрине конституционного права получил название «принципа соразмерности».

Соразмерное ограничение прав и свобод человека и гражданина допускается в случае необходимости в целях защиты конституционных ценностей, в том числе прав и свобод других лиц, на основе их баланса<sup>3</sup>. Об этом говорит и судья Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиев: «Российская традиция, культура основаны на поиске золотой середины между крайностями индивидуализма и коллективизма, на балансе между публичными и частными интересами. Поэтому одной из самых важных, а потому и наиболее часто применяемых Конституционным Судом Российской Федерации норм Конституции Российской Федерации является норма части 3 статьи 55, содержащая принцип пропорциональности, или соразмерности. Вряд ли тут присутствуют мистические моменты, но, на наш взгляд, не случайно, а в силу внутренней логики Конституции статья 55 оказалась примерно в середине Конституции, как бы своим номером указывая на важность поиска “золотой середины”»<sup>4</sup>.

В науке конституционного права до сих пор нет ясности в том, что подразумевается под термином «баланс интересов», не выработаны его непротиворечивые критерии. Не уделено должного внимания содержа-

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и ст. 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 янв. 2002 г. № 1-П // СЗ РФ.— 2002.— № 6.— Ст. 626.

<sup>2</sup> См.: По делу о проверке конституционности ряда положений ст. 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 379.1 Гражданского процессуального кодекса РФ и части четвертой ст. 28 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в связи с жалобами граждан Ю.К. Гудковой, П.В. Штукатурова и М.А. Яшиной: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 фев. 2009 г. № 4-П // СЗ РФ.— 2009.— № 11.— Ст. 1367.

<sup>3</sup> Зорькин В.Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод / В.Д. Зорькин // Журнал российского права. — 2008. — № 12. — С. 3—14.

<sup>4</sup> Гаджиев Г.А. Конституция России как правовая основа экономики: правовая модель и современность / Г.А. Гаджиев // Известия вузов. Правоведение.— 2009.— № 2.— С. 83—90.

нию и целям реализации этого принципа. Нуждается в специальном рассмотрении механизм его обеспечения<sup>1</sup>.

Решение этой задачи имеет и прикладное значение. Это тем более актуально, что термины, связанные с категорией «баланс», и в юридической литературе, и в нормативных правовых актах также часто используются без должного пояснения. В свое время А.А. Мишин высказывался об установлении баланса между индивидуальными свободами и государственной безопасностью в рамках решения вопроса о том, до каких пор можно допускать свободное применение конституционных прав и свобод, не ставя под угрозу существование самой государственности<sup>2</sup>. Речь в данном случае шла об установлении пределов осуществления прав и свобод граждан, которые в настоящее время называют в качестве одного из критериев обеспечения баланса интересов.

В данном случае сущность баланса интересов выражается в реализации принципа соразмерности — адекватности между степенью важности интересов и характером затрачиваемых усилий по их обеспечению. Реализация данного принципа направлена на уменьшение вероятности наступления большего вреда в результате ограничения интересов одних субъектов и предоставления режима наибольшего благоприятствования другой стороне. Данный режим закрепляется путем установления приоритета интересов, который способствует лучшему отстаиванию этих интересов.

Категория «баланс» является весьма абстрактной и субъективной. Баланс частных и публичных интересов — это не всегда «золотая середина», иногда приоритет должен отдаваться публичным интересам, при этом частные интересы подлежат четкому законодательному ограничению в целях недопущения их нарушения<sup>3</sup>.

Государство, ограничивая личность в ее правах и свободах, может руководствоваться принципом особой значимости публичного интереса, который в отличие от частного призван, с одной стороны, обеспечить устои общества и государства как условие их существования, а с другой — гарантировать удовлетворение частных интересов в их единичном и концентрированном («усредненном») выражении<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Мальцев В.А.* Баланс интересов в сфере обеспечения безопасности: понятие и механизм государственно-правового регулирования / В.А. Мальцев // Конституционное и муниципальное право.— 2007.— № 18.— С. 5—9.

<sup>2</sup> См.: *Мишин А.А.* Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости: учебник / А.А. Мишин, В.З. Полуянов, Р.Х. Вильданов, Г.В. Барабашев.— М., 1970.— С. 117.

<sup>3</sup> См.: *Тарабрин Д.* Баланс частноправовых и публично-правовых начал в гражданском и арбитражном процессе / Д. Тарабрин // Арбитражный и гражданский процесс.— 2009.— № 11.— С. 6—10.

<sup>4</sup> См.: *Мегрелидзе М.Р.* Становление института разрешения административно-правовых споров / М.Р. Мегрелидзе // СПС КонсультантПлюс.— М., 2008.

Определяя стратегию конституционного регулирования новых явлений общественной жизни, порожденных глобальными противоречиями современности, следует исходить из того, что Конституция, текущее национальное законодательство и нормы международного права должны не нивелировать, а официально, на нормативно-правовом уровне признав сам факт существования несовпадающих интересов, конфликтов и социальных противоречий, предлагать эффективные правовые средства их разрешения<sup>1</sup>, ведь «эффективность государственной власти может быть оценена по степени защиты ею интересов общества в целом и конституционных прав каждого человека в отдельности»<sup>2</sup>.

Следует согласиться с Т.М. Пряхиной, что задача конституционного регулирования заключается в снятии неизбежного и необходимого противоречия между публичными и частными интересами в целях обеспечения национального единства и согласия<sup>3</sup>.

Как справедливо отмечает В.В. Полянский, одним из условий эффективности публичной власти является воспроизводство позитивных факторов развития государства и общества, имеющих под собой конституционные основания, которые в правовом государстве обеспечивают стабильность государства, общества, согласование публичных и частных интересов<sup>4</sup>.

В доктрине конституционного права, а также в прецедентной практике Конституционного Суда Российской Федерации сформировалась однозначная позиция, согласно которой, как отмечалось ранее, подобные вопросы должны решаться путем поиска оптимального баланса конкурирующих интересов, при этом преобладание одного интереса над другим не должно иметь абсолютного характера.

Механизм достижения баланса интересов предполагает оптимизацию жизнедеятельности государства, общества и личности за счет выявления общезначимых и приоритетных интересов субъектов права; создания беспрепятственных условий для реализации потребностей и признания приоритетов субъектов права, в том числе путем дерогации; государственно-правового закрепления и конституционного гарантирования потребностей и приоритетов субъектов права.

<sup>1</sup> См.: *Бондарь Н.С.* Конституционные ценности — категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда России) / Н.С. Бондарь // Журнал конституционного правосудия. — 2009. — № 6. — С. 1—11.

<sup>2</sup> *Мамонов В.В.* Конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.В. Мамонов. — Саратов, 2005. — С. 20.

<sup>3</sup> *Пряхина Т.М.* Конституционная доктрина современной России / Т.М. Пряхина / Под ред. В.Т. Кабышева. — Саратов, 2002. — С. 116.

<sup>4</sup> См.: *Полянский В.В.* Конституционные пределы модернизации системы публичной власти в Российской Федерации / В.В. Полянский // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 12.

## К ВОПРОСУ О СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ ПО ВОПРОСАМ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

---

*Т.В. Вербицкая, аспирант кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета*

Прежде всего следует отметить, что с момента принятия Лиссабонского договора в 2007 году государства-члены Европейского Союза стремились объединить усилия, в том числе и прежде всего в целях обеспечения безопасности. Результатом указанных усилий явилась военно-политическая интеграция Европейского Союза<sup>1</sup> в целях обеспечения единой, «интегрированной» безопасности всех государств-членов Европейского Союза. Единство безопасности достигается в силу распространенности на все государства-члены Европейского Союза, «интегрированность» — в силу того, что для обеспечения безопасности требуется консолидация усилий всех государств-членов Европейского Союза.

Несмотря на тесное сотрудничество государств-членов Европейского Союза в сфере безопасности, существуют сферы общественных отношений, обеспечение которых для государства-участника Европейского Союза носит столь важный характер, что является основанием для ограничения участия государства в подобном сотрудничестве. Указанные сферы общественных отношений выявляются в ходе судебной практики государств-участников Европейского Союза и были определены в качестве конституционных ценностей, интересы обеспечения которых являются препятствием для участия государства в сотрудничестве по вопросам безопасности.

В соответствии с судебной практикой государств-членов Европейского Союза некоторые конституционные ценности приобретают чрезвычайную важность. Во-первых, если они воспроизведены в нормах о формировании единой, «интегрированной» безопасности. Во-вторых, они включены в ряд общих «вечных» гарантий некоторых конституций государств-участников Европейского Союза, что означает невозможность их отмены или изменения. Федеральный Конституционный Суд Германии в некоторых своих решениях подтвердил, что положения о

<sup>1</sup> См.: *Кашкин С.Ю.* Правовое регулирование военно-политической интеграции в рамках Европейского Союза: учеб. пособие / С.Ю. Кашкин, А.О. Четвериков, В.Ю. Слепак / Под ред. С.Ю. Кашкина.— М: Норма; ИНФРА-М, 2014.— С. 78.

формировании единой, «интегрированной» безопасности, содержащиеся в абзаце 1 статьи 24 Основного Закона Германии, не позволяют затрагивать целостность публичного порядка Германии. В соответствии с позицией Федерального Конституционного Суда Германии, целостность публичного порядка Германии может быть затронута в нескольких случаях. Во-первых, посредством предоставления компетенции международным учреждениям, а также органам сотрудничества государств по вопросам безопасности, которые придали бы относительный характер ключевым принципам его демократической, федеративной структуры, правового государства. Во-вторых, когда подобное сотрудничество не способствует защите основополагающих прав человека, реализация которых обеспечивается на основании норм Основного Закона<sup>1</sup>. Данные критерии ограничения участия Германии в сотрудничестве по вопросам безопасности рассматриваются в качестве определителей национальной самоидентификации Германии. В нововведенном после ратификации Маастрихского договора в 1997 году абзаце 1 статьи 23 Основного Закона Германии данная юридическая практика воспроизводится в более детализированном виде. Сотрудничество по вопросам безопасности должно соответствовать целям сохранения самоидентификации Германии по отношению к любому акту о формировании единой, «интегрированной» безопасности, должно соответствовать норме абзаца 3 статьи 79 Основного Закона Германии.

Конституционный суд Италии также, со времени принятия постановления № 183/73, Фронтини, подтверждает, что в соответствии со статьей 11 Конституции Италии запрещены любые ограничения суверенитета, «которые, в рамках любого затрагиваемого положения или каким-либо иным образом, могут предоставлять для органов сотрудничества по вопросам безопасности непопустительные властные полномочия по нарушению основополагающих принципов публичного конституционного правопорядка страны или неотчуждаемых прав человека»<sup>2</sup>. Данная позиция была отражена Конституционным судом Италии в рамках постановлений № 170/84 — Граниталь и № 232/89 — Фрагд<sup>3</sup>, в которых Конституционный суд Италии рассматривает вопрос о конституционности закона о ратификации Маастрихского договора с целью выявления потенциальной возможности нарушения указанных принципов или прав человека, непрерывно подчеркивая гипотетический и «крайне маловероятный» характер возникновения подобной ситуации.

<sup>1</sup> См.: Решение Конституционного суда Германии по делу 37, 271 (279 и далее), по делу 73, 339 (375 и далее), *BVerfGE*, tome 67. P.89, содержащие прямую отсылку к конституционно-правовой практике Италии и Дании.

<sup>2</sup> Вышеуказанное решение Конституционного суда Германии.

<sup>3</sup> Вышеуказанное решение Конституционного суда Германии.

Исходя из постановления от 6 апреля 1998 года о ратификации Маастрихтского договора, Высший суд Дании встал на путь выбора аналогичного направления<sup>1</sup>: «В соответствии с разделом 20 запрещено наделять международную организацию, органы сотрудничества по вопросам безопасности правом принятия правовых актов или решений, противоречащих положениям Конституции, включая право на свободу. Разумеется, подобным полномочием не обладают и органы государственной власти».

Однако, как и Конституционный суд Италии, Высший суд Дании подчеркивает, что контроль применимости актов органов сотрудничества по отношению к ограничениям по осуществлению передачи полномочий на основании акта о присоединении к подобному сотрудничеству представляет собой «необычное явление»<sup>2</sup>. Иными словами, в соответствии с указанной судебной практикой, в рамках сотрудничества по вопросам безопасности не могут быть затронуты права национальной самоидентификации каждого из его государств-участников, являющиеся одним из оснований функционирования его конституционной системы. В данном отношении основополагающие конституционные ценности государств-участников сотрудничества представляют собой ключевое ограничение «компетенции по участию в процессах формирования единой, «интегрированной» безопасности» государств-членов подобного сотрудничества. Указанные ограничения должны быть соблюдены также органами сотрудничества по вопросам безопасности, как это было отражено, например, в абзаце 3 статьи 6 Договора об учреждении Европейского Союза.

В соответствии с юрисдикционной практикой Конституционного совета Франции пересмотр договоров не противоречит конституции, в случае если «не наносится ущерб ключевым условиям осуществления национального суверенитета»<sup>3</sup>. Данный критерий конституционности договора уже был выработан в 1970 году, и Конституционный совет вернулся к нему в 1985 году, чтобы его применение стало возможным

---

<sup>1</sup> Вышеуказанное решение Конституционного суда Германии, пункт 9.2.

<sup>2</sup> Вышеуказанное решение Конституционного суда Германии, пункт 9.6. Судебные органы должны признать, что акт органов сотрудничества неприменим на территории Дании, «если возникнет чрезвычайная ситуация того, что в соответствии с необходимой четкостью может быть установлено, что любой акт, рассматриваемый Судом справедливости, основан на применении соглашения о сотрудничестве, на основании которого превышен объем передаваемых элементов суверенитета, исходя из акта о присоединении к процессу создания единого института национальной безопасности».

<sup>3</sup> По вопросу развития судебной практики, см. в контексте Iliopoulos-Stranga J. Droit constitutionnel national des Etats - les participants de la CE et la formation d'un système unifié de sécurité nationale (Rapport de la Grèce), FIDE, 1996. P. 120.

и в будущем<sup>1</sup>. Также Конституционный совет отказался от ограничительного подхода, который был им применен при вынесении решений по двум предыдущим делам — в 1976 году по поводу акта об участии парламента в обеспечении единой, «интегрированной» безопасности<sup>2</sup>, а другое — в 1991 году о коллективной безопасности в рамках Шенгенской конвенции<sup>3</sup>. В данном последнем правоприменительном акте он воспроизвел принцип, согласно которому «никакое положение конституции не позволяет осуществлять предоставление части или всех элементов национального суверенитета международной организации, независимо от ее вида», и таким образом он противопоставляет «предоставлению» полномочий «ограничениям» суверенитета, прямо выраженным в 15-м абзаце Преамбулы Конституции 1946 года. Данная искусственная лимитация не выдержала проверку временем<sup>4</sup>.

В то же время указанный критерий затрагивания ключевых условий осуществления национального суверенитета не представляет собой абсолютный запрет участия в процессах формирования единой, «интегрированной» безопасности. Представляется, что Конституционный совет Франции впервые выработал достаточно широкое или «адаптивное» толкование указанных критериев до такой степени, что допустил, что соблюдение национального суверенитета не исключает участие Франции в международной организации, наделенной правом принятия решений посредством передачи компетенции на основании договоренности государств-участников подобного сотрудничества<sup>5</sup>. Затем он объявил, что в случае, если положение соглашения о сотрудничестве будет признано неконституционным, возникнет обязанность изменить Конституцию Франции. В частности, данная ситуация проявилась в отношении некоторых взаимосвязанных положений Маастрихского и Амстердамского договоров, касающихся, с одной стороны, права голоса и возмож-

<sup>1</sup> См.: Решение Конституционного совета Франции № 70-39 от 19 июня 1970 года, Rec., 1970 год, С. 15, Собственные источники и решение № 85-188 от 22 мая 1985 года, Rec., 1985 год, С. 15, Дополнительный Протокол № 6 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1991/91-294-dc/decision-n-91-294-dc-du-25-juillet-1991.8764.html>.

<sup>2</sup> См.: Решение Конституционного совета Франции № 76-71 от 30 декабря 1976 года, Rec., 1976.— С. 15.

<sup>3</sup> См.: Решение Конституционного совета Франции № 91-294 DC, от 25 июля 1991 года, Rec., 1991.— С. 91

<sup>4</sup> В отношении краткого изложения научной дискуссии по данной проблеме, см. *Martin A.M. Droit constitutionnel de l'Espagne et de la formation d'un institut de la sécurité nationale unifiée, FIDE, Constitutions des Etats de droit — participants du Conseil de l'Europe et l'institution d'une unique sécurité nationale*, V. 17, 1996.— P. 206.

<sup>5</sup> См.: Решение Конституционного совета Франции № 97-394 от 31 декабря 1997 года, Rec.— С. 344.

ности быть избранными граждан Европейского Союза на уровне муниципальных выборов, валютного союза, визовой политики в контексте обеспечения национальной безопасности<sup>1</sup> и, с другой стороны, безопасности в сфере миграции, предоставления убежища и контроля внешних границ<sup>2</sup>. В решении по делу о Маастрихском договоре Конституционный совет Франции предложил следующий подход: «однако в случае, если будет установлено, что международные обязательства, принятые для реализации указанной цели, противоречат Конституции или наноят существенный ущерб возможности осуществления национального суверенитета, то разрешение на участие в сотрудничестве данного вида может быть получено на основании пересмотра конституции»<sup>3</sup>.

Иными словами, в соответствии с практикой Конституционного совета Франции, ни несовместимость с положениями Конституции, ни ключевые условия осуществления национального суверенитета не являются непреодолимым препятствием для участия в процессе формирования единой «интегрированной» безопасности, если подобное решение было принято парламентом, сопровождаемое соответствующим пересмотром конституции. «Сверхконституционность» в значении абсолютного запрета, контроль за реализацией которого возлагается на Конституционный совет Франции, на основании его решения 92-312, существует только в отношении абзаца 4 статьи 89 Конституции Франции и абзаца 5 статьи 89 Конституции Франции<sup>4</sup>. Из этого следует, что концепция национального суверенитета в том виде, в котором она закреплена в Конституции Франции, не является «неприкосновенной», но открытой для изменений, как это закреплено в абзаце 15 Конституции Франции 1946 года или предусмотрено в статье 88-1 и особенно в статье 88-2 Конституции Франции, позволяющей «предоставление компетенции» органам сотрудничества по вопросам безопасности.

Во Франции, так же как и в Испании и Греции, понятие национального суверенитета тесно связано с принципом демократии. Отныне Конституционный совет Франции не помещает его среди «существенных условий»; он ограничивается только исполнением решений учреждения Республики; установлением продолжительности жизни нации и гаран-

---

<sup>1</sup> См.: Решение Конституционного совета Франции № 92-308 от 9 апреля 1992 года, Rec.— С. 55; Решение Конституционного совета Франции № 92-312 от 2 сентября 1992 года, Rec.— С. 76.

<sup>2</sup> См.: Решение Конституционного совета Франции № 97-394 от 31 декабря 1997 года, Rec.— С. 344.

<sup>3</sup> См.: Решение Конституционного совета Франции № 92-308 от 9 апреля 1992 года, Rec.— С. 55.

<sup>4</sup> См.: Решение Конституционного совета Франции № 92-312 от 2 сентября 1992 года, Rec.— С. 76.

тий основополагающих прав и свобод гражданина<sup>1</sup>. В противовес в решении Конституционного совета Германии, касающемся ратификации соглашения о сотрудничестве в сфере безопасности, в рамках оценки соответствия данного договора с положениями Основного Закона в основном сделана опора на принцип демократии: законность и осуществление контроля, исходящие от народа сотрудничающих государств, являются важным условием членства Германии в подобном союзе, учитывая тот факт, что чем в большем объеме подобный союз будет приобретать полномочий, тем более данный принцип должен быть отражен в его институциональном правопорядке<sup>2</sup>. В то же время будет подходяще отметить, что Федеральный Конституционный Суд Германии, также как и Высший суд Дании, придал особое значение тому, что участие в наднациональной или международной организации с необходимостью влечет изменения в демократической системе<sup>3</sup>.

Высший суд Ирландии пришел к выводу, что национальный суверенитет был затронут участием в процессах формирования единой, «интегрированной» безопасности. В деле Кротти Суд установил, что ратификация Единого европейского акта в 1985 году, и особенно его статьи 30, связанной с политическим сотрудничеством в сфере обеспечения безопасности и обязывающей государство отказаться от части своей независимости и суверенитета в осуществлении его внешних связей, противоречит Конституции<sup>4</sup>. Данное решение представляется тем более примечательным, что кажется, никакого представления компетенции не было осуществлено в области безопасности в рамках политического сотрудничества. В то время указанное взаимодействие носило межправительственный характер, никакое решение не могло быть принято без согласия всех государств-участников сотрудничества, вводимые в действие акты не обладали прямым действием. В противоречие Конституционный совет Франции объявил, что переход от единогласия к большинству при принятии решений в рамках Совета ЕС (абзац 2 ст. 67 Договора об учреждении Европейских Сообществ), предусмотренный в нововведенном Разделе IV Договора об учреждении Европейских Сообществ, касающемся обеспечения безопасности в сфере визовой политики, предоставления убежища, миграции, представляет собой по-

---

<sup>1</sup> См. Решение Конституционного совета Франции № 85-188 от 22 мая 1985 года, Дополнительный протокол № 6 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и № 91-294 от 25 июля 1991 года, Rec., 1997.— С. 91.

<sup>2</sup> См.: Решение Конституционного суда Германии № 89, 155 (184, 213).

<sup>3</sup> См.: Решение Конституционного суда Германии № 89, 155 (183 и далее); Решение Верховного суда Дании, вышеуказанная ссылка № 203, пункт 9.9.

<sup>4</sup> См.: Решение Верховного суда Ирландии от 9 апреля 1987 года, Кротти, [1987] IR 713.

святательство на ключевые условия осуществления национального суверенитета, и, как следствие, должно соответствовать предварительно пересмотренным положениям Конституции<sup>1</sup>.

Данная судебная практика может иметь значение для Российской Федерации в силу того, что она является государством-участником систем коллективной безопасности (как Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, так и Организации Договора коллективной безопасности), участвует в сотрудничестве по вопросам безопасности в рамках ШОС, является членом Союзного государства России и Белоруссии.

---

<sup>1</sup> См. Решение Конституционного совета Франции № 97-394 DC от 31 декабря 1997 года, Рес., 1997.— С. 344.

# ФОРМЫ И МЕТОДЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ СПОРОВ (КОНФЛИКТОВ) ПРОФСОЮЗНЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

---

**Т.П. Водопьянова**, *председатель общественной организации «Федерация профсоюзов Республики Татарстан», доцент кафедры социально-трудовых отношений и основ профсоюзного движения Казанского филиала Образовательного учреждения профсоюзов высшего образования «Академия труда и социальных отношений», кандидат социологических наук*

«Признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку»

*Статья 37 Конституции  
Российской Федерации*

По данным профсоюзного научно-мониторингового центра «Трудовые конфликты» (НМЦ «ТК») г. Санкт-Петербург на территории Российской Федерации в 2015 году зарегистрировано 76 социально-трудовых конфликтов<sup>1</sup>, из них 62 СТК завершились в этом же году, а 81 процент СТК завершились полным или частичным удовлетворением требований работников.

Наибольшее количество СТК развивалось в Дальневосточном — 13 (17%), Северо-Западном — 13 (17%), Сибирском — 13 (17%) и Приволжском — 11 (15%) федеральных округах. Основными причинами СТК оставались: полная невыплата заработной платы — 41 СТК (54%) и сокращение работников — 26 СТК (34%), среди других причин возникновения СТК отмечены увольнение работников и низкий уровень заработной платы.

Социально-трудовые конфликты неотрывно сопровождают рыночные экономические отношения и несут в себе многообразные социаль-

---

<sup>1</sup> Далее по тексту — СТК.

ные и экономические последствия. Поэтому предупреждение трудовых споров профсоюзными объединениями Республики Татарстан<sup>1</sup> является одним из приоритетных направлений деятельности.

Объективный мониторинг социально-трудовой обстановки, своевременное выявление и устранение нарушений трудовых прав работников — важные и эффективные инструменты по предупреждению социально-трудовых споров (конфликтов)<sup>2</sup>. Предупреждение трудовых споров профсоюзными объединениями Республики Татарстан осуществляется, прежде всего, путем выявления нарушений в сфере трудовых отношений, что возможно при проведении общественного контроля за соблюдением работодателями законодательства о труде.



В результате проведенных свыше 8500 проверок за период 2011—2015 годов выявлено более 27 тысяч нарушений (это почти в два раза превышает их количество за период 2006—2010 годов).

В адрес работодателей в период 2011—2015 годов направлено порядка 6000 представлений об устранении выявленных нарушений, из них устранено 88%. При этом отмечена стойкая тенденция нарушений, связанных с оплатой труда, что является одной из ключевых причин возникновения трудовых споров.

Эффективной мерой по устранению нарушений трудового законодательства и предупреждению возникновения (развития) конфликтов является взаимодействие ФПРТ (в рамках соглашений) с органами прокуратуры и Гострудинспекцией в Республике Татарстан, которое осуществляется по следующим направлениям:

- проведение совместных проверок;
- направление профсоюзами материалов в органы государственного контроля и надзора;
- проведение профилактических мероприятий.

Указанные меры позволяют оперативно устранять нарушения трудовых прав работников и предупреждать возникновение трудовых споров.

<sup>1</sup> Федерация профсоюзов Республики Татарстан и ее членские организации.

<sup>2</sup> Далее по тексту — трудовые споры.

В период 2011—2015 годов проведено порядка 300 (плановых и внеплановых) совместных проверок по соблюдению работодателями трудового законодательства. В результате — порядка 20% руководителей предприятий привлечено к административной ответственности и ликвидирована задолженность по зарплате, в фонды социального и медицинского страхования, пенсионный фонд в размере более 26 млн. рублей.

Например, в результате совместных проверок образовательных организаций Рыбно-Слободского муниципального района установлены: ненадлежащее оформление трудовых договоров и вносимых в них изменений, размер заработной платы ниже МРОТ. По выявленным нарушениям к руководителям применены меры административного взыскания в виде наложения штрафов.

Обращение Бугульминской федерации профсоюзов в прокуратуру г. Бугульмы и Гострудинспекцию позволило отменить неправомерное введение простоя с оплатой 2/3 средней заработной платы для работников диспетчерского отдела ООО «Бозна».

При проверке ЗАО «ПАК-Инвест» г. Набережные Челны установлены: нарушение сроков выплаты заработной платы, расчетов при увольнении, невыплата компенсации при нарушении сроков выплаты заработной платы, задолженность по заработной плате в общей сумме 9 млн. руб. К должностным лицам предприятия применены меры административного взыскания. Вместе с тем в связи со сложной финансовой ситуацией на предприятии вопрос с выплатой задолженности по заработной плате не решен, ситуация находится под контролем прокуратуры и отраслевого профсоюза.

В результате совместной проверки в одном из учреждений социального обслуживания в 2014 году устранены нарушения прав работников при установлении норм труда, изменении размера заработной платы, наложении дисциплинарных взысканий. Руководитель учреждения привлечен к административной и дисциплинарной ответственности.

Примером взаимодействия представителей прокуратуры и профсоюзов является практика совместных мероприятий, направленных на профилактику правонарушений в сфере труда.

Так, в рамках организованных советом профсоюзных организаций работников образования Мензелинского муниципального района Республики Татарстан встреч проводилось обучение профсоюзного актива представителем прокуратуры Мензелинского муниципального района Республики Татарстан, курирующим сферу образования, по вопросам: «Правовое регулирование оплаты труда в ОО», «Рабочее время и время отдыха педагогического работника», «О правовом регулировании заключения и расторжения трудового договора с работником ОО».

Не всегда предпринимаемые меры приводят к устранению спорных вопросов, нередко они перерастают в неурегулированные разногласия — трудовые споры.

Формат работы профсоюзов по урегулированию трудовых споров определяется, прежде всего, трудовым законодательством, а многолетний опыт правозащитной работы профсоюзных объединений Республики Татарстан<sup>1</sup> позволил определить следующие формы и методы, используемые для урегулирования трудовых споров (в зависимости от их видов).

**Индивидуальные трудовые споры:**

комиссии по трудовым спорам;  
судебная форма.

**Коллективные трудовые споры:**

обращение в государственные контрольно-надзорные органы, вовлечение органов государственной власти в урегулирование трудовых конфликтов;

организация пикетов, митингов;  
приостановка работы;  
привлечение средств массовой информации.

Комиссии по трудовым спорам — КТС<sup>2</sup> сегодня есть там, где реально действуют профсоюзы и соответствующие юридические службы. В Республике Татарстан данный инструмент урегулирования трудовых споров активно применяется. Несмотря на то, что многие правоприменители считают КТС устаревшим и неэффективным инструментом в разрешении индивидуальных трудовых споров, профсоюзная статистика указывает на обратное. Так, только за последние три года в КТС было рассмотрено более 4 тысяч заявлений работников.

Преимущества разрешения индивидуальных трудовых споров в КТС очевидны. В первую очередь, это наиболее доступный и оперативный способ разрешения трудового спора, поскольку рассматривается в более короткие сроки, а порядок рассмотрения в КТС менее сложный по сравнению с судебной процедурой, а его решение имеет силу исполнительного листа.

Если в КТС входят профессионалы, знающие трудовое законодательство, и она имеет авторитет у работников, то ее деятельность экономически выгодна как работодателю, так и работникам, поскольку позволяет сохранить время, деньги и репутацию обеих сторон спора.

Не все вопросы можно урегулировать во внесудебном порядке, и в правоприменительной практике профсоюзами используется судебная

---

<sup>1</sup> Федерация профсоюзов Республики Татарстан и ее членские организации

<sup>2</sup> Далее — КТС

форма урегулирования споров. Так, за период 2011—2015 годов из 3000 исковых заявлений, подготовленных профсоюзными правовыми инспекторами труда, с их участием рассмотрено порядка 2723 дел, удовлетворено свыше 90% исков.



Основной блок судебных дел связан с нарушением пенсионного законодательства и применением норм трудового права, обусловленных спецификой системы отдельных отраслей (здравоохранения, образования и др.).

Растущая организованность работников, умение отстаивать и защищать свои интересы, участие профсоюзных объединений в урегулировании индивидуальных и коллективных трудовых споров, совместная работа с органами надзора и контроля не только по урегулированию, но и по предупреждению трудовых споров способствует тому, что в 95% случаев урегулирование конфликтных ситуаций завершается удовлетворением требований работников.

Мониторинг социально-трудовой обстановки показывает, что на сегодняшний день в нашем регионе нет острых социально-трудовых конфликтов, охватывающих целые трудовые коллективы, таких как были на производственном предприятии «Швейник», ОАО «Алнас», ОАО «Авиакомпания «Татарстан»».

Удовлетворение требований работников профсоюзам удается добиваться при своевременном запуске различных защитных механизмов, предусмотренных законодательством: обращение в государственные контрольно-надзорные органы, вовлечение органов государственной власти в урегулирование конфликтов, организация приостановки работы с привлечением общественного внимания через средства массовой информации, через протестные действия (акции). При этом протестные

действия, как правило, ограничиваются пикетами, митингами, отказами от выполнения трудовых обязанностей с угрозой устроить забастовку.

Так, предзабастовочная ситуация сложилась в Казани в 2014 году — водители и врачи «Скорой помощи» хотели провести забастовку в связи с низкой заработной платой. Но руководителю региональной профсоюзной организации удалось этот конфликт погасить путем переговоров в правительстве республики, и на следующий день после переговоров вопрос был решен: всем медицинским работникам «Скорой помощи» — от водителей до врачей — были повышены должностные оклады.

В Татарстане профсоюзные объединения никогда не относились к забастовке легковесно, как к способу для достижения задач. Противоречия в социально-трудовых отношениях объективно неизбежны, а при определенных условиях даже необходимы, так как в наиболее явной форме выражают интересы конфликтующих сторон. Однако затяжные конфликты, сопровождающиеся высоким уровнем напряженности в коллективе, ухудшением производственных и финансовых показателей, могут привести не только к значительным потерям для организации, но и к объявлению забастовки<sup>1</sup>.

Сегодня законодательная процедура объявления забастовки достаточно сложная. Любое отклонение от порядка объявления забастовки, а также порядка проведения примирительных процедур может повлечь за собой признание судом забастовки незаконной. Ответчиками по таким делам в судах должны выступать работники и нести при этом гражданско-правовую ответственность перед работодателем, а фактически конфликт остается неурегулированным, загнанным вглубь.

Для успешного урегулирования конфликтов необходимо точно понимать возможности и риски. Чем крупнее предприятие, тем дольше разрешается конфликт, поэтому входя в него, следует ориентироваться на оптимальные сроки его урегулирования и правильно рассчитать силы. Важным этапом в предупреждении конфликтных ситуаций является их прогнозирование, своевременное воздействие на них и смягчение последствий.

---

<sup>1</sup> По данным Росстата в 2015 году в РФ зарегистрировано 5 забастовок с участием 833 человек. Потери рабочего времени составили 10,2 тыс. человеко-дней. В 2014 году Росстат зафиксировал две забастовки с участием 461 человека. Потери рабочего времени составили 5011 человеко-дней.

Последний всплеск забастовочной активности, по данным Росстата, пришёлся на октябрь 2005 года — 2565 забастовок, в которых участвовало 83,8 тыс. человек. В 2005 году состоялось 2575 забастовок с участием 84,6 тыс. человек.

# О КОНСТИТУЦИОННОМ ПРИНЦИПЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВОСУДИЯ ТОЛЬКО СУДОМ

---

**Н.И. Газетдинов**, *доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики КФУ, кандидат юридических наук*

Принцип осуществления правосудия только судом закреплен в статье 118 Конституции Российской Федерации. Более развернутую характеристику данный принцип нашел в уголовно-процессуальном (ст. 8 УПК РФ) и гражданском процессуальном (ст. 5 ГПК РФ) законодательствах.

По каким-то причинам данный принцип не был закреплен в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации.

Как известно, целью осуществления правосудия судами, как одной из ветвей государственной власти, по любому из видов судопроизводства является обеспечение защиты закрепленных в Конституции Российской Федерации и в других законах и подзаконных актах прав и свобод граждан Российской Федерации и других субъектов правоотношений.

Поэтому в числе одной из основных обязанностей государства в соответствии с Конституцией Российской Федерации является осуществление защиты прав и законных интересов. В статье 2 Конституции закреплено: признание, соблюдение, защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства, а в соответствии со статьей 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и обеспечиваются правосудием.

По справедливому замечанию И.Я. Фойницкого, наряду с другими обязанностями на государственную власть возлагается обязанность «доставить правосудие населению. Эта функция призывает к жизни судебную власть как ветвь власти государственной, дополняющую другие ее ветви — власти законодательную и исполнительную».<sup>1</sup>

В современной юридической литературе понятие правосудия в сфере судопроизводства вызывает достаточно оживленную дискуссию. О том, что эти дискуссии имели место еще в древности, свидетельствуют афоризмы.

<sup>1</sup> См. *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства / И.Я. Фойницкий.— СПб., 1996.— Т.1.— С.145.

Для наглядности можно привести некоторые афоризмы о правосудии из статьи И.В. Смольковой. Вот отдельные из них: «правосудие — душа законов» (Цицерон); «правосудие — есть неизменная и постоянная воля предоставлять каждому его право» (Юстиниан); «правосудие — это справедливость в действии» (Ж. Жубер).<sup>1</sup> Эти высказывания великих мыслителей-философов весьма близки к сегодняшнему пониманию правосудия и созвучны взглядам современных ученых. С.Л. Лонь определяет правосудие как особый вид государственной деятельности, осуществляемой судом.<sup>2</sup> А.В. Гриненко под правосудием понимает деятельность судов, осуществляемую от имени государства в соответствии с законом, по рассмотрению и разрешению гражданских, уголовных дел, дел об административных правонарушениях, а также иных дел в пределах их полномочий.<sup>3</sup> Аналогичное определение понятия правосудия дает также В.С. Авдонкин<sup>4</sup>, В.М. Семенов правосудие определяет как суждение суда о правах и обязанностях (ответственности) каких-либо лиц на основе применения закона к конкретным фактам, случаям жизни, поступкам людей.<sup>5</sup> Рассматривая различные подходы к определению понятия «правосудие», Ф.А. Абашева данное понятие по уголовным делам определяет как возложенную исключительно на суды функцию, направленную на разрешение обвинения по существу.<sup>6</sup>

Ряд авторов в содержание правосудия включают любую деятельность судов.<sup>7</sup>

Для обоснования своих позиций относительно определения данного ими понятия правосудия, авторы в качестве аргументов называют признаки, которые по их мнению свойственны и характеризуют сущность этой правовой категории.

Не вступая в дискуссию с уважаемыми авторами относительно существенных характеристик правосудия, тем не менее полагаем необходимым изложить свою позицию относительно свойств данного понятия:

<sup>1</sup> См. Современные проблемы судебного права.— Оренбург, 2012.— С.176—186.

<sup>2</sup> См. Правоохранительные органы: учебник / Под ред. В.П. Божьева.— М., 2012.— С. 28.

<sup>3</sup> См. Гриненко А.В. Правоохранительные органы в вопросах и ответах / А.В. Гриненко.— 2-е изд.— М., 2009. — С. 28.

<sup>4</sup> См. Авдонкин В.С. Правоохранительные органы в схемах с комментариями / В.С. Авдонкин.— 5-е изд.— М., 2010. — С. 17.

<sup>5</sup> См. Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник / Под. ред. В.М. Семенова, В.А. Бойдукова.— М., 2008. — С. 24.

<sup>6</sup> См. Абашева Ф.А. Осуществление правосудия по уголовным делам судами первой инстанции / Ф.А. Абашева.— Ижевск, 2012.— С. 93.

<sup>7</sup> См. Шамардин А.А. Правоохранительные органы: учеб. пособие / А.А. Шамардин, А.П. Гуськова.— Оренбург, 2012. — С. 25; Бозров В.М. Современные проблемы российского правосудия по уголовным делам в деятельности военных судов / В.М. Бозров.— Екатеринбург, 1999. — С. 18.

правосудие, безусловно, в соответствии с действующей Конституцией Российской Федерации это исключительная деятельность судов; эта деятельность направлена на защиту прав граждан и юридических лиц путем установления объективной истины по делу; эта деятельность осуществляется в определенной процессуальной форме в строгом соответствии с законом; принятые в процессе осуществления правосудия решения после их вступления в законную силу подлежат обязательному исполнению.

С учетом анализа действующего законодательства, в первую очередь положений Конституции Российской Федерации, и позиций уважаемых ученых, рассмотренных нами в настоящей статье, можно дать следующее определение понятию правосудия: *правосудие — это деятельность судов, входящих в судебную систему, которая направлена на обеспечение защиты прав и свобод граждан и организаций путем рассмотрения и разрешения гражданских, административных, уголовных и арбитражных дел в определенной процессуальной форме.*

Но при этом необходимо подчеркнуть, что в этом определении отсутствует еще один важный признак, который характеризует суть деятельности судов, осуществляющих правосудие, а именно то, что эта деятельность должна обеспечивать реальную защиту прав граждан и организаций, закрепленных как в Конституции Российской Федерации, так и в других законах, т.е. вступившие в законную силу решения судов должны исполняться.

Реальное осуществление судебной власти в форме правосудия, следовательно, реальная защита прав физических и юридических лиц, включая права самого государства, закрепленные в законодательстве обязанности защиты прав и свобод (ст. 2, 18, 45, 46 Конституции РФ, ст. 2 ГПК РФ, ст. 3 КАС РФ, ст. 6 УПК РФ и др.) предполагают восстановление судом нарушенных прав в реальной действительности, а не в виде принятых решений, которые не всегда исполняются. В соответствии со статьей 6 Закона о судебной системе Российской Федерации, статьей 13 ГПК РФ и статьей 392 УПК Российской Федерации, принятое судом любое решение подлежит обязательному исполнению органами и должностными лицами органов исполнения судебных решений. В статьях 45, 46 Конституции Российской Федерации государство гарантирует защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечивая гарантию судебной защиты, но насколько в действительности принятые при осуществлении правосудия судом решения реально исполняются, судебная власть за этим контроля не осуществляет. В случаях, когда то или иное решение суда, направленное на защиту прав конкретного лица, не исполняется, разве можно утверждать, что правосудие осуществлено, что принцип осуществления правосудия реализован. Разумеется, нет. Пока

решение суда реально не исполнено, о выполнении возложенной на суды обязанности государства по защите прав считать выполненной нельзя.<sup>1</sup> По данным Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Республике Татарстан в 2015 году в результате совершенных преступлений причинен ущерб на сумму 1 миллиард 349 миллионов 254 тысячи, возмещен всего на сумму 439 миллионов 122 тысячи рублей.<sup>2</sup>

И.Я. Фойницкий по этому поводу писал: «Суд должен быть силой, а для этого необходимо, чтобы в руках судебной власти сосредотачивались все мероприятия, обеспечивающие возможность судебного разбирательства и действительное осуществление судебных решений».<sup>3</sup>

В этой связи возникает необходимость возложения на судебную власть осуществления судебного контроля над исполнительным производством. Необходимо отметить, что раньше такой контроль имел место, судебные исполнители состояли при судах и подчинялись судьям и председателю суда, которые осуществляли контроль над исполнением принятых ими судебных решений.

Действующее российское законодательство на судебную власть такую функцию не возлагает. В соответствии с действующим законодательством суды в обеспечении исполнения судебных решений принимают участие лишь путем рассмотрения обращений участников исполнительного производства с заявлением или жалобой на действия или бездействия судебных приставов-исполнителей, а также других органов и лиц, обязанных исполнять судебные акты.

Определенное несоответствие конституционному положению содержит уголовно-процессуальное законодательство.

Действующее уголовно-процессуальное законодательство, наряду с реабилитирующими основаниями для прекращения уголовного дела и уголовного преследования, предусматривает также возможность прекращения уголовного дела не судом, а следователем с согласия руководителя следственного органа, дознавателем с согласия прокурора на основании заявления потерпевшего или его законного представителя в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести, если это лицо впервые совершило преступление и примирилось с потерпевшим и загладило причиненный ему вред (ст. 25 УПК РФ). Также в статьях 28, 28.1 УПК Российской Федерации предусмотрена возможность прекращения уго-

<sup>1</sup> По результатам деятельности ФССП за 2013 год, исполнение судебных решений, находящихся в исполнительном производстве, составляет 41,4%.

<sup>2</sup> Материалы расширенной коллегии Следственного управления Следственного комитета РФ по РТ от 28 января 2016 года.

<sup>3</sup> По результатам деятельности ФССП за 2013 год, исполнение судебных решений, находящихся в исполнительном производстве, составляет 41,4%. См. *Фойницкий И.Я.* Указ. раб. — С. 189.

ловного преследования органами предварительного расследования, и не только по преступлениям, которые являются менее тяжкими и средней степени тяжести, но и иной категории (ч. 2 ст. 28). По данным Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Республике Татарстан в 2015 году расследовано 5266 уголовных дел, из них только 46,2% составили тяжкие и особо тяжкие преступления. Таким образом, по нереабилитирующим основаниям, т.е. признавая подозреваемого или обвиняемого преступником в соответствии со статьей 76 УК Российской Федерации<sup>1</sup>, органы предварительного расследования по действующему законодательству могли осуществлять «квазиправосудие», т.е. по закону им было предоставлено право признать лиц виновными и считать их преступниками.

Надо сказать, вопрос этот непростой, однозначного ответа на него вряд ли можно найти.

Проблемы в реализации конституционного принципа осуществления правосудия только судом по уголовным делам имеет место также и в судебной практике.

В соответствии с данными Обзора судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2014 год, подготовленного Главным управлением организационно-правового обеспечения деятельности судов и Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, районными судами в 2014 году рассмотрено 498,8 тысяч уголовных дел, из них рассматривалось в особом порядке при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением (гл. 40 УПК РФ) 312 тысяч уголовных дел, при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (гл. 40.1 УПК РФ) — 3,2 тысячи дел, всего 315 тысяч 200 дел, что составляет 63,15% рассмотренных уголовных дел<sup>2</sup>.

Таким образом, без проведения судебного разбирательства, т.е. без соблюдения требований, принципов, закрепленных в Конституции Российской Федерации и в уголовно-процессуальном законодательстве, в обход норм института доказательств и доказывания, без соблюдения требований (гл. гл. 10, 11 УПК РФ) и множества других норм уголовно-процессуального закона по подавляющему большинству уголовных дел, уголовное судопроизводство осуществлялось в обход принципа осуществления правосудия только судом. Допуская определенные исключения из требования конституционного принципа осуществления правосудия только судом, все же никак нельзя согласиться с тем, что по подавляющему большинству уголовных дел правосудие осуществляется в особом порядке.

---

<sup>1</sup> Предусматривает основание освобождения от уголовной ответственности по этим категориям уголовных дел, где прямо указано: «лицо, впервые совершившее преступление».

<sup>2</sup> Российская юстиция.— 2015.— № 12.

# РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: современное состояние и вопросы его совершенствования

---

**А.Г. Гатауллин**, *заместитель Председателя Конституционного суда Республики Татарстан в отставке, доктор юридических наук, профессор;*

**И.Р. Галиуллин**, *аспирант кафедры экономики и права Казанского национального исследовательского технологического университета*

Актуальность темы исследования обусловлена тем центральным местом, которое занимает образование в жизни человека и общества. Культурная ценность образования как основы духовного совершенствования личности, как способа утверждения ее достоинства, средства экономического благосостояния человека и условия всестороннего развития общества определяет конституционное закрепление права на образование в качестве одного из основных прав человека и гражданина и влечет необходимость обеспечения гарантий его реализации.

Анализ обширного теоретического и практического базиса, затрагивающего такую конституционную ценность, как право граждан на образование, позволяет авторам констатировать усиливающийся интерес представителей конституционно-правовой науки к исследованию аксиологической проблематики и отметить объективность выработки дефиниции конституционных ценностей как таковых [1]. Это обусловлено многоаспектностью определения категории «ценность» в рамках концептуально философских правовых категорий, трактующих ценность, например, как некую идеологию, удовлетворяющую имеющуюся потребность индивида в социуме (трактаты натуралистического подхода Дж. Дьюи, рассматривающего ценности с их практической значимости для социума), как форму идеализма, элементом которого выступает «сознание всеобщего» (идеи аксиологического трансцендентализма мыслителей В. Виндельбанда и Г. Риккерта, а также М. Шелера, полагающих, что градация социальных ценностей иерархична и выстраивается в виде гражданских, жизненных, культурных и религиозных потребностей), или как обобщенные целевые ориентиры и способы их реализации, выполняющие миссию фундаментальных основ (трактаты социокультурной теории М. Вебера).

Обращение к трудам известных мыслителей, ученых-конституционалистов российской науки XIX — начала XX вв., являвшихся основоположниками ценностного понятия права как идейных представлений о всеобщем благе, демократии, равенстве, свободе и справедливости (труды П.И. Новгородцева, К.С. Аксакова, С.А. Авакьяна, Б.Н. Чичерина, А.С. Хомякова, И.В. Киреевского, В.С. Соловьева, Б.А. Кистяковского, Н.А. Бердяева, В.Д. Зорькина, С.А. Пушкарева и многих других), позволяет прийти к выводу о том, что эти постулаты лежат в основе современных трактовок конституционных ценностей, являются базовыми понятиями конституционной аксиологии как самостоятельного направления конституционно-правовых исследований.

Основываясь на существующих концептуальных основах понимания конституционных ценностей, государственно-правовых принципах, положениях закона, авторы отстаивают собственную субъективную позицию о том, что конституционными ценностями, по своей сути, являются социально значимые блага, а именно блага-идеалы, блага-возможности, блага-цели, объективированные в форму конституционных категорий. Авторы считают, что объективированные формы конституционных ценностей в свою очередь отражают интеграционные процессы традиционных представлений о демократии и свободе конституционно-правовой культуры и являются *юридико-правовыми ценностями как в доктринальном, так и правотворческом (правоприменительном) аспектах.*

Авторами статьи был проведен обширный анализ законодательных, международно-правовых положений, касающихся трактовки и видения социально-значимых благ и их формально-юридического закрепления в качестве конституционных ценностей в конституционном праве [2]. Теоретические выводы подкреплены изучением актов Конституционного суда Республики Татарстан, многолетним практическим опытом работы соавтора статьи в ветвях судебной власти.

Субъективной дискуссионной позицией, воплощающей теоретические и практические представления, является предположение авторов о том, что унификация конституционных ценностей в условиях глобализации и усиливающегося влияния различных геополитических вопросов в рамках международно-правовых актов служит мощным средством и стимулом закрепления конституционной самоидентификации национальной правовой системы и институтов публичной власти. Формально-юридическое и аксиологическое закрепление тех или иных ценностей в иерархии конституционных прав и свобод граждан должно быть отражено в конституционном тексте в качестве специфичных нормативных блоков, которые, в свою очередь, объединяют личные, политические, социально-экономические и иные права и свободы, включая прописанное в статье 43 Конституции Российской Федерации право на получение образования.

Анализ доктринальных положений, касающихся легальных дефиниций понятия «образование», позволяет отметить следующее: образование представляет собой фундаментальную социальную ценность (высшее благо), с помощью которого открываются возможности самореализации личности в социуме и приобщения этой личности в конечном итоге к общезначимым культурным ценностям. Реализация таких возможностей закреплена не только в Конституции большинства стран мирового сообщества, но и прописана в основных международных правовых нормах, что, в свою очередь, подтверждает *уникальность признания права на образование в глобальном аспекте.*

В российском законодательстве конституционная ценность права граждан на образование, как отмечалось, закреплена в статье 43 Конституции Российской Федерации, ее формально-юридическая детализация содержится также в отраслевом законодательстве, формирующем образовательное право.

Конституционные нормы содержат:

— *нормативную модель права*, которая включает в себя опосредованные конституционно-правовые императивы, определяющие общедоступность и бесплатность дошкольного образования, бесплатное среднее профессиональное образование; обязательность получения общего образования, конкурсный отбор при получении первого высшего бюджетного образования; исключительное право полномочий Министерства образования и науки Российской Федерации в установлении федеральных государственных образовательных стандартов и т.д.;

— *онтологические и аксиологические нормы конституционно-правовых императивов правового регулирования уникального права на образование*, которые позволяют сохранить юридические позиции закрепления норм регионального законодательства, весомые для позиционирования национальной идентичности путем вхождения в мировое образовательное пространство в форме укрепления образовательных интеграций;

— *конституционный континуум прав и свобод личности, гражданин*на в качестве равного единства на свободное изъявление интеллектуального, творческого, научного потенциала личности, а также реализацию права заниматься преподавательской деятельностью, прописанной в части 1 статьи 44 Конституции Российской Федерации.

При определении места категории «право на образование» в иерархической структуре конституционных ценностей, необходимо отметить следующее: все права и свободы личности, закрепленные в статье 43 Конституции Российской Федерации, определены применительно к конкретным формам образования, а именно его поэтапным ступеням: дошкольное, общее, среднее, высшее профессиональное.

Такое разнообразие в сочетании со значительным количеством нор-

мативно-правовых актов федерального и регионального уровня, их регламентирующих, затрудняет целостность конституционно-правового восприятия права на образование как базового элемента института прав и свобод личности [3]. Тем более, что нормы об образовании содержат и международные правовые акты, в том числе Болонская декларация, предполагающая активное внедрение Болонского процесса в российское образовательное пространство. Именно сочетание этих норм формирует существенную (субстанциональную) нормативную модель права на образование, отражающую конституционно-правовое содержание этого права и позволяющую оценить степень и качество его реализации в отраслевом законодательстве.

Изучив содержание нормативной модели права, а также опираясь на данные анализа литературных источников, результаты социологических исследований, положений Федеральной целевой программы развития образования до 2017 года, считаем целесообразным последовательное обоснование субстанциональных направлений взаимосвязи правомочий граждан в сфере профессионального образования и следующих основополагающих институтов конституционного права:

— *федеративное устройство* (ст. 68, 71, 72 Конституции Российской Федерации, закрепляющие статус русского языка в качестве государственного языка Российской Федерации на всей ее территории (ч. 1 ст. 68), гарантии Российской Федерации всем ее народам права на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ч. 3 ст. 68), установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экологического, социально-экономического, культурного и национального развития Российской Федерации (п. «е» ст. 71), обеспечение соответствия конституций и законов республик и иных нормативно-правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам (п. «а» ст. 72));

— *социальное государство*, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие гражданина (ч. ч. 1 и 2 ст. 7 Конституции РФ); в том числе условий витальности права на образование, обоснованных в трудах мыслителя-конституционалиста В.И. Крусса, авторская теория которого содержит исследование природы конституционного правопользования и форм его нормативного и правоприменительного опосредования в сфере профессионального образования.

Исследование авторами имеющихся в конституционно-правовой науке подходов к определению форм реализации права на профессиональное образование, содержащихся в трудах С.В. Барабановой, И.Ф. Никитиной, В.И. Крусса, Н.С. Бондарь и др., позволяет авторам ста-

ть предложить собственную классификацию институционально-функциональных форм реализации права на профессиональное образование. Считаем, что таковыми выступают право выбора будущей специальности (отрасли научного знания); право выбора вида образовательного учреждения и право выбора соответствующих образовательных программ.

Системные проблемы российского образования, связанные с волнообразной демографической ситуацией, отсутствием объективных прогнозных показателей в реальной потребности специалистов государственного управления, медленными темпами внедрения инновационных технологий в образовательное пространство; неоднозначность и противоречивость взглядов на результаты реализации концепции Болонской декларации в системе российского образования напрямую касаются образовательных учреждений Российской Федерации.

Таким образом, целесообразно полагать, что современная управленческая кадровая политика должна быть направлена на усиление мотивации обучающихся в развитии своих профессионально значимых компетенций, что в конечном итоге позволит решить задачи, стоящие перед инновационно ориентированной моделью системы российского образования.

### **Список использованной литературы:**

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

*Жуковская И.В.* Особенности досудебного урегулирования споров с участием посредника / И.В. Жуковская, А.Г. Гатауллин // Вестник Казанского юридического института МВД России.— 2015.— № 1 (19).— С. 97—101.

*Жуковская И.В.* Дискурсивно-аналитический аспект формирования профессионально-значимых качеств курсантов (слушателей) в процессе вузовской подготовки. Правовое и духовно-нравственное воспитание российского офицерства / И.В. Жуковская // Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / Под об. ред. Р.А. Ромашова.— Самара, 2015.— С. 76—81.

*И.И. Гилязов, Председатель Верховного суда Республики Татарстан*

На современном этапе развития нашей страны важнейшим государственным инструментом защиты прав и законных интересов человека и гражданина является судебная система, функционирование которой находится в центре общественного, политического и профессионального внимания.

Для судов общей юрисдикции Республики Татарстан и мировых судей ушедший год ознаменовался увеличением количества обращений в суды. Так, за отчетный период судами рассмотрено 815 тысяч дел и различных материалов, что на 5 процентов больше, чем в 2014 году.

Мировыми судьями рассмотрено почти 480 тысяч дел и материалов, что составило 58 процентов от общего количества, и рост составил 4 процента от предыдущего года; районными и городскими судами — почти 292 тысячи дел и материалов, рост на 3,5 процента; Верховным судом Республики Татарстан рассмотрено почти 44 тысячи дел и материалов, рост на 12 процентов. При этом увеличение количества произошло по уголовным делам и материалам — на 16 процентов; по гражданским делам и материалам — на 3 процента; по административным делам произошло снижение на 1 процент.

Выросла и служебная нагрузка каждого звена судебной системы: у мировых судей — на 3 процента и достигла 242 дела и материала в месяц на один участок; в районных судах — на 4 процента и составила 76 дел на одного судью; судьи Верховного суда Республики Татарстан рассматривали по 29 дел в месяц, увеличение почти на 12 процентов.

В области уголовного судопроизводства сохраняется тенденция последних лет. Так, в 2015 году произошло увеличение количества рассмотренных материалов в порядке судебного контроля на 18 процентов, что составило 84 тысячи. Число уголовных дел, рассмотренных первой инстанцией по существу, увеличилось на 9 процентов и составило около 20 тысяч.

Качество рассмотрения уголовных дел судами остается на должном и высоком уровне и составило в 2015 году: в Верховном суде Республики Татарстан — 80 процентов; в районных и городских судах — 82 процента; у мировых судей — 65 процентов.

Возросло на 13 процентов, в сравнении с прошлым годом, количество ходатайств о продлении срока содержания под стражей, что беспокоит не только нас, но и Верховный Суд Российской Федерации. На 23 процента увеличилось количество ходатайств об избрании меры пресечения в виде домашнего ареста.

Из 22247 лиц, представших перед судом, к уголовной ответственности было привлечено 16573 лица. На начало года по 16291 лицу приговоры вступили в законную силу. Как и в предыдущие годы, почти 60 процентов преступлений совершено лицами без постоянного источника дохода; 25 процентов осуждённых имели судимости; каждое третье преступление совершалось в состоянии алкогольного опьянения. Представленные данные во многом свидетельствуют о социальных и экономических проблемах в нашем обществе.

Анализируя динамику статистики, необходимо обратить внимание на то, что число гражданских дел в судах увеличилось на 3 процента по сравнению с прошлым 2014 годом и судами рассмотрено почти 490 тысяч таких дел. Данное обстоятельство в первую очередь говорит о росте доверия к судебной власти. Граждане все чаще выбирают суд как способ защиты своих нарушенных прав и интересов, они верят, что с помощью суда можно отстаивать свои права.

Как и раньше, в общей массе гражданских дел, рассмотренных по первой инстанции, наибольшую долю составили дела: о взыскании сумм по договорам займа; споры об установлении фактов, имеющих юридическое значение; о взыскании страхового возмещения; споры, связанные с жилищными правами.

В сфере рассмотрения дел об административных правонарушениях имеет место незначительный спад числа рассмотренных дел в мировой юстиции и увеличение дел по пересмотру в районных судах и Верховном суде Республики Татарстан. Так, у мировых судей количество дел уменьшилось почти на 4 процента; в районных и городских судах на 7 процентов по первой инстанции, в то же время увеличилось практически на 18 процентов в порядке пересмотра; в Верховном суде республики увеличение составило почти 14 процентов.

Такая динамика снижения и роста обусловлена снижением количества совершенных административных правонарушений по некоторым категориям дел; большим пересмотром судебных актов вышестоящим судом; изменением законодательства в сфере административного судопроизводства.

По-прежнему наибольшее количество административных дел связано с нарушениями в области общественного порядка и общественной безопасности; дорожного движения; финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг; охраны собственности.

В числе нововведений в ушедшем 2015 году явилось вступление в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, за исключением некоторых положений, вступающих в силу в 2016 году, регламентирующего порядок рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений.

Так, в Верховный суд Республики Татарстан на рассмотрение по первой инстанции по правилам нового Кодекса поступило 393 административных исковых заявления, из них окончено производством — 135 дел. Произошло значительное, более чем в 2 раза, увеличение количества поступивших таких заявлений.

Всего поступило 30 административных исковых заявлений об оспаривании республиканских законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Татарстан. Рассмотрено 7 заявлений о приостановлении деятельности и ликвидации региональных отделений политических партий, религиозной организации. С требованиями об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объекта недвижимости поступило 299 заявлений, рассмотрение которых представляло большую сложность и в связи с новизной этой категории дел, и в связи с экономической составляющей.

В 2015 году Верховный суд Республики Татарстан активно занимался и аналитической работой — проведено 117 обобщений. Актуальными являлись в уголовной коллегии обобщения по вопросам условно-досрочного освобождения и экстремизму; в гражданской коллегии — в сфере страхования; в административной коллегии — об оспаривании нормативно-правовых актов и кадастровой стоимости.

Обращаясь к стратегическим направлениям развития судебной системы республики, следует отметить, что основной задачей судебной деятельности является качественное и своевременное рассмотрение дел.

Судебное постановление должно быть законным, обоснованным и справедливым. Изменение и отмена судебных актов в апелляционном и кассационном порядках всегда является следствием нарушения норм процессуального или материального права.

Причины, из-за которых допускаются те или иные ошибки в применении закона, связаны с различными обстоятельствами. Часть ошибок имеет объективный характер, поскольку обусловлена сложностью правоотношений, которые необходимо установить суду, многочисленностью обстоятельств, имеющих значение для дела, сложностью оценки доказательств, отсутствием толкования закона или судебной практики, новизной спора.

В то же время в основе указанных нарушений чаще всего лежат совершенно другие причины. Более того, по целому ряду вопросов, которые являются предметом спора, имеются правовые позиции Консти-

туционного Суда, Пленума Верховного Суда Российской Федерации, разъяснения, опубликованные в Бюллетенях.

Безусловно, на высоком уровне должна быть и культура судопроизводства. Каждый судья своей деятельностью формирует у граждан представление о судебной власти. Разница между ожидаемым и действительным нередко вызывает у граждан неудовлетворение работой судебной системы.

О недостаточном профессиональном и культурном уровне отдельных наших работников свидетельствуют и жалобы непроцессуального характера.

В сравнении с 2014 годом число подобного рода обращений снизилось всего на один процент.

Основная часть таких обращений связана с несогласием с вынесенными судебными актами, несоблюдением судьями Кодекса судейской этики, обращениями консультативно-справочного характера и на допускаемые процессуальные нарушения. Положительным моментом является снижение практически в 2 раза жалоб от граждан на длительное рассмотрение. С 2014 года уменьшается и количество нареканий на работу сайтов судов. Почти в 2,5 раза уменьшилось и количество жалоб от граждан на грубость и пренебрежительное отношение к участникам процесса. Однако вместе с тем выросло число жалоб на предвзятое отношение, заинтересованность. Почти в 1,5 раза увеличилось количество обращений, в которых граждане жалуются на действия судей.

Важным вектором развития судебной системы является использование информационных технологий. Элементы электронного правосудия функционируют в судах общей юрисдикции — только в нашей республике работает такая информационная система, как «Электронный Татарстан», существенно улучшающая порядок регулирования документооборота. В будущем планируется внедрение «Электронного архива», что позволит нам собрать всю информационную структуру судебных актов.

Открытость и доступность информации в судебной системе — одно из актуальных и приоритетных направлений в целях исполнения требований Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Во Всероссийском рейтинге информационной открытости федеральных судов общей юрисдикции коэффициент судов Республики Татарстан составил 78%.

Практически все судебные акты публикуются в сети Интернет для общего доступа.

Кроме того, с целью оперативного извещения участников, а также экономии финансовых средств, работниками аппарата ведется активная работа по СМС-оповещению сторон процесса.

Активно используются возможности информационных технологий, в частности видео-конференц-связи при рассмотрении апелляционных жалоб осужденных.

Наши граждане интересуются жизнью судейского корпуса республики, за счет этого растет посещаемость официальных сайтов судов. Только сайт Верховного суда Республики Татарстан в 2015 году посетили 480 тысяч человек.

Среди основных направлений — дальнейшее укрепление мировой юстиции республики. За прошлый год благодаря политической воле и поддержке руководства республики удалось сделать очень многое. Это новые здания и отремонтированные помещения мировых судей в городах и районах республики, повышение зарплат работникам аппарата мировых судей.

Вместе с тем, несмотря на значительные положительные изменения, еще остаются нерешенными вопросы размещения ряда участков мировых судей. По-прежнему актуальна и проблема нехватки кадров.

Не менее важным является укрепление кадрового потенциала судебной системы. В 2015 году штатная численность федеральных и мировых судей республики составила 701 единицу. В отчетном периоде проделана большая кадровая работа по подбору и назначению 101 судьи. Привлечено к исполнению обязанностей 44 судей районного звена и мировых судей. Таким образом, состав судей за 2015 год обновился на 15 процентов.

Общее количество работников аппарата судов республики и мировых судей составляет 1947 человек.

Относительно состава судейского корпуса следует отметить, что треть судей районных и городских судов в возрасте от 41 года до 50 лет, имеют стаж работы свыше 10 лет. Ближайший резерв — мировые судьи, половина которых в возрасте от 31 до 40 лет со стажем в основном до 10 лет.

45 процентов судейского корпуса республики составляют женщины, 55 процентов — мужчины.

Для судей республики прошедший 2015 год был напряжённым и сложным в связи со значительной нагрузкой по всем направлениям деятельности. Мы справились с возложенными законом обязанностями, показав свою работоспособность, внутренний потенциал для самосовершенствования и улучшения качества отправления правосудия.

Судейский корпус республики является сплоченным, что выражается, конечно же, в участии в общественной жизни коллектива и республики.

В 2015 году проведено большое количество интеллектуальных, спортивных и иных мероприятий, в которых мы непосредственно принимали участие.

Это: 4-я победа подряд на VIII Чемпионате по мини-футболу среди судей Приволжского федерального округа; турниры по лыжным гонкам, шахматный, по настольному теннису, по хоккею с шайбой, по мини-футболу; спортивное событие «Казанский марафон»; спартакиада государственных служащих по плаванию; участие в республиканской акции «День посадки леса»; общегородской субботник.

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

В 2015 году регулярно издавалась газета «Суд да Дело в Татарстане» и вышел 1 номер научно-практического юридического журнала «Правосудие в Татарстане».

При участии судей республики на канале ТНВ было подготовлено 24 фильма из цикла «Черное озеро», где рассказывается о наиболее резонансных преступлениях и назначенных по ним судом заслуженных наказаний.

В заключение хотелось бы отметить, что на сегодняшний день судебная власть в России — значимый институт государственной власти, целью которого является защита нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

2015 год был, несмотря на сложную ситуацию в стране, весьма стабильным — это самый главный фактор, позволяющий укреплять позиции и повышать эффективность отправления правосудия.

# РОЛЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

---

*Л.А. Гусева, доцент КФУ, судья Конституционного суда Республики Татарстан в отставке, кандидат политических наук*

Современное правовое развитие России характеризуется совершенствованием механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

В Конституции Российской Федерации максимально полно и последовательно закреплён комплекс прав и свобод человека и гражданина. Согласно Основному закону страны формы их защиты отличаются в настоящее время широким разнообразием. Конституционные положения закрепляют государственную защиту (ст. 2, ч. 1; ст. 45, ч. 2; ст. 61), судебную защиту (ст. 46); защиту прав и свобод органами местного самоуправления (ст. 130); защиту прав и свобод правозащитными организациями, общественными объединениями и профессиональными союзами (ч. 1 ст. 30, ч. 2 ст. 45, ч. 1 ст. 48); самозащиту прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 45).

В России создана система органов и должностных лиц, ответственных за обеспечение и защиту прав человека и гражданина. В широком смысле это, с одной стороны, система государственных, правоохранительных и правозащитных организаций, таких как уполномоченные по правам человека, суд, милиция, прокуратура и т.д. С другой стороны, это система общественных правозащитных организаций, таких, например, как комитет по защите прав потребителя, адвокатура, различные общественные объединения и движения. Существуют также общественные советы (палаты), комитеты, комиссии и другие подобные образования, создаваемые как при Президенте Российской Федерации, так и в органах исполнительной власти в субъектах Федерации. Но как государственные, так и общественные правозащитные организации объединяет общая цель — защита прав человека и гражданина.

В Российской Федерации провозглашён курс на построение правового государства. Это дало мощный импульс к разработке и формированию отечественной концепции прав человека и их защиты и, возможно, в дальнейшем приведёт к построению гражданского общества.

Формирование гражданского общества в значительной степени зависит от самоорганизации самого общества на основе активной дея-

тельности независимых общественных, в том числе правозащитных объединений, и от неукоснительного соблюдения национальных и международных стандартов прав и свобод человека.

В силу разных причин простым людям сложно встать на судебную защиту своих частных прав. Отсюда и вытекающая реальность нашего общества — их единение в общественные объединения, т.е. создание различного рода общественных объединений, которые, в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, имеют равные права с гражданами в защите гражданских прав.

Важное место в системе защиты прав и свобод человека занимают правозащитные общественные объединения.

Достижение желаемого качества защищенности прав человека связывают с деятельностью правозащитных общественных объединений. Существующее на сегодняшний день большое количество подобного рода организаций свидетельствует о высоком уровне развития общества, его способности к саморегулированию и самоуправлению на основе свободной инициативы граждан и их объединений в целях обеспечения прав и свобод каждого члена общества.

Правозащитная деятельность основывается на идее интеграции всех форм активности государственных и негосударственных структур, формальных и неформальных организаций, внутригосударственных и международно-правовых институтов, индивидуальных и групповых организованных и неорганизованных действий, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина от нарушений и посягательств.

Правозащитные организации — это те организации, которые призваны служить населению, содействовать реализации их прав, добиваться социальных изменений и быть на службе людей. Это должны быть независимые, эффективно действующие неправительственные организации, которые, внося вклад в защиту основных прав человека, в целом способствуют национальному развитию, обеспечению единства общества и укреплению стабильности и безопасности страны. Их деятельность должна быть нацелена на то, чтобы управление на всех уровнях стало прозрачным и доступным для контроля, чтобы дать возможность гражданам через общественные организации широко участвовать в демократических процессах и развитии прав человека и основных свобод.

Права человека и их защита — обязательные элементы в понимании сущности и содержания правового государства. Для российской правовой системы признание прав человека повлекло пересмотр всего законодательства, всей системы правового регулирования в целях обеспечения признания, уважения и защиты прав человека.

В настоящее время в России сложился определенный механизм по защите прав и свобод человека, представляющий собой образованную

на основе единых, законодательно закрепленных принципов систему государственных и муниципальных органов, а также негосударственных и международных организаций: это и деятельность Президента Российской Федерации как гаранта прав и свобод, и институт Уполномоченного по правам человека; конституционная юстиция; судебная защита; административные действия органов исполнительной власти; международно-правовой механизм защиты прав и свобод человека; неправительственные организации. Взаимосвязь государственных и негосударственных правозащитных систем происходит в случае, когда человеку требуется полное осуществление его права на правовую защиту. Здесь прослеживается, с одной стороны, необходимость государства не издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ), а с другой стороны — возможность для гражданина получения помощи при осуществлении им права на правовую защиту (ст. 1 Международного акта об основных принципах, касающихся роли юристов).

С точки зрения позитивного права роль правозащитников, в том числе и одиночек, очень велика. Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1998 г. резолюцией № 53/144 была принята Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.

В соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. В силу чего эта Декларация о правозащитниках является обязательной для исполнения.

Согласно Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина провозглашены в числе основ конституционного строя. Статья 2 Конституции гласит, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Таким образом, деятельность правозащитных организаций, в компетенцию которых входит защита прав и свобод человека, сегодня осуществляется на основе гарантированных Конституцией Российской Федерации (ст. 30) права граждан создавать общественные объединения и свободы их деятельности. Государство не вправе ограничивать цели и задачи общественных объединений, вмешиваться в их внутренние дела. Объединения создаются без предварительного разрешения государственных органов, а их уставы принимаются ими самостоятельно и только регистрируются в Министерстве юстиции и его органах. Мини-

стерство контролирует законность целей и задач объединений, а также деятельности правозащитной организации уставным функциям, а финансовые органы — источники их доходов и расходование средств. Общественное объединение может быть ликвидировано только по решению суда. Необходимо отметить, что содержание прав граждан на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об общественных объединениях» и другими нормативными правовыми актами об отдельных видах общественных объединений. Во всех названных правовых актах содержатся положения, дающие возможность создавать некоммерческую организацию, занимающуюся защитой прав человека. Более того, Федеральный закон «Об общественных объединениях» содержит норму о том, что создание общественных объединений способствует реализации прав и законных интересов граждан.

Таким образом, принятые и вступившие в действие нормативные правовые акты создали правовую базу для реализации программ и проектов правозащитных движений, способствующих их сконцентрированной и эффективной деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

В Российской Федерации насчитывается огромное количество различных правозащитных организаций, созданных для оказания юридической помощи гражданам и организациям, защиты их прав и законных интересов. Сюда входят самые разные организации — от небольших групп до крупных общественных объединений, движений и фондов. Эти организации, возникающие по инициативе общественности, традиционно относятся к институтам гражданского общества.

Российские правозащитные организации активно сотрудничают с международными организациями по защите прав человека, такими как Европейский Суд по правам человека, Комитет по правам человека ООН, Комитет против пыток ООН, Совет по правам человека ООН. Авторитет и профессионализм российских правозащитных организаций, а также широкое признание их достижений международным сообществом позволяют рассматривать их в качестве органичной части международного правозащитного движения.

Резкий рост количества правозащитных организаций в России обусловлен, прежде всего, демократическими преобразованиями последних лет и возрастающим желанием граждан непосредственно участвовать в принятии решений по вопросам, затрагивающим их права и жизненные интересы.

Представители правозащитных организаций часто приглашаются

в качестве независимых экспертов и специалистов в различные парламентские комиссии, консультативные правительственные группы.

## Литература

Конституция Российской Федерации // Российская газета.— 1993.— 25 дек.

Международный акт об основных принципах, касающихся роли юристов.

Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы. Принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 г. № 53/144.

Гражданский кодекс Российской Федерации 1994 г. № 51-ФЗ (с изменениями на 20 января 2013 года).

Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 31.01.2016).

# ЗАЩИТА КОНСТИТУЦИОННЫМИ (УСТАВНЫМИ) СУДАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В СФЕРЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

---

**В.Н. Демидов**, *начальник Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Татарстан, Председатель Конституционного суда Республики Татарстан в отставке, профессор*

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации отличаются наличием у них разноплановых полномочий, и опыт их деятельности показывает востребованность практически всех из них, хотя степень их реализации оказалась различной. При этом с полной определенностью можно утверждать, что такая категория дел, как рассмотрение конституционных жалоб граждан и их объединений, является абсолютно доминирующей в практике практически всех органов конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации и при этом не зависит от колебаний политико-правовой конъюнктуры того или иного региона — она востребована постоянно.

Рассмотрение дел по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав и свобод является самой массовой категорией дел, рассматриваемых Конституционным Судом России и конституционным (уставным) правосудием субъектов Федерации. Эксперты отмечают, что «с учетом высшей, согласно основам конституционного строя Российской Федерации, ценности человека, его прав и свобод и обязанности государства признавать, соблюдать и защищать их, а также социального предназначения российского правосудия в целом приоритетной в перечне целей конституционного судопроизводства согласно специализации органов конституционной судебной юрисдикции является именно защита основных прав и свобод человека и гражданина. Эта цель является обязательной и приоритетной для всех органов конституционной судебной юрисдикции вне зависимости от последовательности формулирования в законодательстве целей конституционного судопроизводства и наличия при их перечислении в законе прямого указания на защиту основных прав и свобод человека и гражданина»<sup>1</sup>.

Предметом конституционного (уставного) судопроизводства в субъек-

<sup>1</sup> Жилин Г.А. Единство конституционного судопроизводства в Российской Федерации // Г.А. Жилин // Журнал конституционного правосудия.— 2012.— № 1.— С. 1—7.

ектах Российской Федерации оказываются все категории прав и свобод человека и гражданина — личные (гражданские), политические, социальные, экономические, культурные. Самой распространенной категорией дел при осуществлении регионального конституционного (уставного) судопроизводства является защита социальных прав граждан. Вместе с тем важность защиты социальных прав граждан для работы конституционных (уставных) судов не умаляет значимости для них и других категорий дел, в частности, связанных с защитой личных (гражданских) и политических прав и свобод человека, в том числе прав, относящихся к отрасли избирательного законодательства.

Одним из примеров итогового решения конституционного (уставного) суда, защитившего конституционное право граждан избирать и быть избранным в государственные и муниципальные органы власти, является дело Конституционного суда Татарстана по жалобе гражданки М.Г. Пикашовой. Заявительница обратила внимание Конституционного суда на непропорциональное распределение избирательных участков и избирательных округов в приложении к постановлению Главы администрации города Казани от 23 августа 2005 года № 2086 «Об образовании на территории г. Казани избирательных участков по выборам депутатов представительного органа муниципального образования в г. Казани», что создавало ей препятствия в выдвижении своей кандидатуры при проведении муниципальных выборов.

В сформулированной при выработке итогового решения правовой позиции Конституционного суда отмечается, что оспариваемые положения по своему правовому смыслу и целевому предназначению, исходя из международных и конституционных норм и в соответствии с требованиями федерального и республиканского законодательства, являются важным условием обеспечения беспрепятственной реализации гражданами их конституционных прав избирать (активного избирательного права) и быть избранными (пассивного избирательного права) на выборах в представительный орган муниципального образования. При этом Конституционный суд учел и то обстоятельство, что на стадии предварительного рассмотрения конституционной жалобы заявительницы в период досудебного разбирательства территориальная избирательная комиссия Кировского района города Казани пересмотрела прежнее решение об отказе гражданке М.Г. Пикашовой в регистрации кандидатом в депутаты и зарегистрировала ее в этом качестве<sup>1</sup>.

Случается, что выявленные в ходе предвыборной кампании недостатки избирательного законодательства и пробелы правового регули-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 11 мая 2006 г. № 20-П.

рования не могут быть оперативно устранены в рамках законодательного процесса, и в этом случае конституционное (уставное) правосудие способно стабилизировать политико-правовую ситуацию в регионе. Так, Конституционный суд Республики Саха (Якутия) в 1996 году в течение одного месяца принял сразу три постановления по вопросам выборов Президента данного субъекта Федерации<sup>1</sup>.

При этом сформулированные им правовые позиции носят ярко выраженный правозащитный характер. Например, в постановлении по делу о проверке конституционности примечания приложений № 1 и № 2 к Закону Республики Саха (Якутия) от 8 мая 1996 года «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» Конституционный суд, исследуя отдельные нормативные положения, регламентирующие порядок сбора подписей избирателей при выдвижении кандидатов на должность Президента Республики Саха (Якутия), отметил, что «нормы статьи 32 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» прямо не предписывают обязанности избирателя собственноручно внести в подписной лист данные о себе. Норма части 5 статьи 32 Закона, делая ссылку на приложения, определила предмет регулирования установлением только формы подписного листа. Законодатель, выйдя за эти пределы, в примечании закрепил предписание, обязывающее избирателя собственноручно внести данные о себе. В примечании содержится императивно обязывающая норма, не допускающая отступлений и исключений. В силу этого примечание не согласуется и входит в противоречие с частью 8 статьи 32 Закона.

Примечание в том виде, в каком оно закреплено, не создает равных возможностей для реализации избирательных прав граждан. Предписание возлагает обязанность на всех граждан без исключения. Отдельные граждане в силу объективных причин (инвалидности, малограмотности) не могут внести данные о себе собственноручно. Соблюдение на деле данного предписания означало бы отказ указанным гражданам в праве выражения поддержки определенного кандидата. Таким образом, данная норма не обеспечивает реализацию права граждан избирать органы народовластия и тем самым не соответствует статье 14 Конституции Республики Саха (Якутия)<sup>2</sup>.

Значимое положение, закрепляющее принцип альтернативности при осуществлении выборов Президента республики, имеется в постановлении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) по вопросу о

<sup>1</sup> См.: постановление от 8 октября 1996 г. № 7-П; постановление от 26 октября 1996 г. № 9-П.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 8 октября 1996 г. № 7-П.

проверке конституционности статьи 4 Закона Республики Саха (Якутия) «О Президенте Республики Саха (Якутия)»:

«В части 1 статьи 4 Закона «О Президенте Республики Саха (Якутия)» законодатель наряду с конституционными принципами установил в качестве обязательного условия проведения выборов на альтернативной основе.

Установление такого порядка имеет самостоятельное значение. Демократический порядок выдвижения кандидатов предполагает наличие альтернативы. Число кандидатов Законом не ограничивается. Тем самым обеспечивается как свободное соперничество различных политических сил, так и альтернативность выбора избирателей...

Определение в статье 4 оспариваемого Закона альтернативности как обязательного условия выборов Президента Республики не является установлением нового конституционного принципа как по форме, так и по существу, потому не противоречит статье 67 Конституции Республики Саха (Якутия)<sup>1</sup>.

Несколько правовых позиций, обеспечивающих права граждан, содержатся и в постановлении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) по делу о проверке конституционности части 2 статьи 6 Закона Республики Саха (Якутия) «О Президенте Республики Саха (Якутия)»:

«Нормы Конституции Республики Саха (Якутия) предъявляют к кандидатам в президенты определенные требования. В отношении вице-президента в Конституции нет таких требований. В соответствии с частью 3 статьи 78 Конституции статус вице-президента определяется законом. Определение возрастного ценза в статусе вице-президента связано с пассивным избирательным правом. При этом законодатель обязан придерживаться общих требований, устанавливающих условия приобретения гражданами пассивного избирательного права и его ограничения, закрепленных Конституцией Республики Саха (Якутия) и федеральным законом.

Согласно части 2 статьи 6 Закона Республики Саха (Якутия) «О Президенте Республики Саха (Якутия)» верхний возрастной предел для избрания вице-президента установлен 60 лет. Закон в этой части входит в противоречие со статьей 14 Конституции Республики, устанавливающей способы осуществления народовластия. Норма, содержащая основополагающий принцип конституционного строя, имеет преимущественную силу по сравнению с нормами Закона, определяющими статус вице-президента<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 24 октября 1996 г. № 8-П.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 26 октября 1996 г. № 9-П.

Имеются примеры, когда конституционные (уставные) суды практически одновременно обеспечивают конституционность избирательно-го законодательства на региональном и муниципальном уровнях. Так, Конституционный суд Республики Дагестан в январе 1999 г. принял итоговые решения по положениям республиканского Закона «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» в связи с жалобами граждан И.К. Гаджимагомедова и И.Н. Набиева и Закона «О выборах депутатов Народного собрания Республики Дагестан» в связи с запросом депутата Народного собрания К.Д. Джамалутдинова и жалобой гражданина Ю.Б. Шахбанова<sup>1</sup>. А Конституционный Суд Республики Бурятия в марте 1997 г. проверил на соответствие Конституции отдельные нормы Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Республике Бурятия» (в части порядка избрания глав органов местного самоуправления) и Закона «О выборах депутатов Народного хурала Республики Бурятия»<sup>2</sup>. В данном решении, в частности, было отмечено, что оспариваемая норма республиканского законодательства устанавливает проведение выборов депутатов Народного Хурала Республики Бурятия по одномандатным избирательным округам и не предусматривает данные выборы по спискам кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, избирательными блоками. Конституционный Суд Бурятии указал, что это положение противоречит правилам, установленным федеральными законами от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», и тем самым констатировал противоречие оспариваемых нормативных положений с федеральными законами и Конституцией Республики Бурятия<sup>3</sup>.

В Республике Башкортостан Конституционный Суд не раз проверял на конституционность нормы Кодекса о выборах в связи с проведением республиканских и муниципальных избирательных кампаний<sup>4</sup>. В одном из своих решений Конституционный Суд Башкортостана, в частности, отметил, что «устанавливаемые законодателем правила порядка сбора подписей и проверки достоверности подписей в подписных листах не

---

<sup>1</sup> См.: постановления Конституционного суда Республики Дагестан от 14 и от 22 января 1999 г.

<sup>2</sup> См.: постановления Конституционного Суда Республики Бурятия от 6 и от 14 марта 1997 г.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 11 июля 2003 г.

<sup>4</sup> См., например: постановления Конституционного Суда Республики Башкортостан от 20 октября 1999 г., от 5 февраля 2002 г., от 7 июля 2003 г.

должны искажать существо этого права, создавать необоснованные препятствия для его реализации, нарушать принцип равного избирательного права. Принцип равного избирательного права на данной стадии избирательного процесса предполагает юридическое равенство, равный правовой статус избирателей того избирательного округа, где выдвинут кандидат. Однако правовые последствия, предусмотренные оспариваемыми положениями, нарушают этот принцип, поскольку невозможность собственноручного внесения избирателем данных в подписной лист влечет за собой признание этих подписей недостоверными»<sup>1</sup>. Основываясь на данных выводах, Конституционный Суд Башкортостана признал оспоренные положения республиканского Кодекса о выборах не соответствующими Конституции Республики Башкортостан.

Пример из практики работы Конституционного Суда Республики Адыгея также свидетельствует о вкладе регионального конституционного (уставного) правосудия в защиту прав граждан в сфере избирательного законодательства. В своей правовой позиции Конституционный Суд, в частности, отметил, что требование постоянного или преимущественного проживания на территории Республики Адыгея, предъявляемое для кандидата, участвующего в выборах Президента Республики Адыгея в порядке самовыдвижения, противоречит Конституции Республики Адыгея. Пассивное избирательное право, закрепленное в Конституции Республики Адыгея, относится к основным правам и свободам и является индивидуальным правом гражданина, важнейшим элементом его конституционного статуса. Поэтому установление Законом Республики Адыгея требования постоянного или преимущественного проживания гражданина Российской Федерации на территории Республики Адыгея в качестве основания для приобретения пассивного избирательного права не допускается<sup>2</sup>.

Отнюдь не редкостью являются проверки конституционности уставов муниципальных образований в части регулирования ими вопросов, связанных с проведением муниципальных выборов, установлением требований к кандидатам на выборные должности местного самоуправления. Примерами таких решений являются, в частности, постановления Уставного Суда Свердловской области от 7 июля 1999 г. (в отношении Устава муниципального образования «Город Нижний Тагил»), Конституционного суда Республики Коми от 30 января 2002 г. (в отношении Устава муниципального образования «Город Ухта»), Конституционного

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 5 февраля 2002 г. № 18-П.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Адыгея от 13 сентября 2001 г. № 6-П.

суда Республики Татарстан от 24 мая 2007 г. (в отношении Устава муниципального образования города Казани)<sup>1</sup>.

О роли и значении конституционного (уставного) правосудия для совершенствования избирательного законодательства свидетельствует и такой красноречивый факт, имевший место в Республике Карелия, что избирательные кампании по проведению муниципальных выборов практически не обходились без соответствующих правовых позиций Конституционного Суда Республики Карелия. Его итоговые решения в сфере выборов в органы местного самоуправления (как представительных органов, так и глав муниципальных образований) принимались довольно регулярно<sup>2</sup>. При этом предметом рассмотрения в Конституционном Суде становились также и нормативные положения, регламентирующие порядок избрания депутатов Законодательного собрания Республики Карелия<sup>3</sup> и проведения референдумов в Республике Карелия<sup>4</sup>.

Заметно влияние конституционного (уставного) правосудия субъектов Российской Федерации и на развитие регионального законодательства о референдуме. Здесь можно отметить, например, постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 25 апреля 2005 г. № 3-П по делу о проверке конституционности пунктов 3 и 7 статьи 48 Закона Республики Саха (Якутия) от 25 апреля 2000 г. № 179-П «О местном референдуме»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: постановление Уставного Суда Свердловской области от 7 июля 1999 г. по делу о соответствии Уставу Свердловской области отдельных положений пункта 6 статьи 8, пункта 1 статьи 17, пункта 3 статьи 18, пункта 1 статьи 19, пункта 10 статьи 21, пункта 2 статьи 33 и пунктов 1 и 2 статьи 53 Устава муниципального образования «Город Нижний Тагил» // Областная газета.— 1999.— 20 июля; постановление Конституционного суда Республики Коми от 30 января 2002 г. по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 49 Устава муниципального образования «Город Ухта» в связи с жалобой гражданина А.Е. Бусырева // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми.— 2002.— 12 нояб.— № 11(1).— Ст. 2223; постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 24 мая 2007 г. № 25-П по делу о проверке конституционности части первой статьи 33 и абзацев 3 и 4 статьи 81 Устава муниципального образования города Казани, утвержденного решением представительного органа муниципального образования города Казани от 17 декабря 2005 г. № 3-5, в связи с жалобой гражданина И.М. Муртазина // Республика Татарстан.— 2007.— 5 июня.— № 110.

<sup>2</sup> См.: постановления Конституционного Суда Республики Карелия от 5 декабря 1995 г., от 12 мая 2003 г., от 26 декабря 2007 г.

<sup>3</sup> Например, постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 28 декабря 1998 г. и постановление от 9 апреля 1999 г. (в котором конституционной проверке подверглись сразу 5 статей Закона «О выборах депутатов Законодательного собрания Республики Карелия»).

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 14 мая 1996 г.

<sup>5</sup> Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 25 апреля 2005 г. № 3-П по делу о проверке конституционности пунктов 3, 7 статьи 48 Закона Рес-

Таким образом, в сферу конституционного (уставного) правосудия попадает большое число аспектов реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в сфере избирательной деятельности. Осуществляя защиту этих прав и свобод во всем диапазоне законодательных полномочий субъектов Российской Федерации, конституционные (уставные) суды создают дополнительный уровень гарантий, ориентированный на укрепление законодательной базы региона и нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Благодаря этому российские регионы могут вносить собственный вклад в достижение конституционно значимой цели по эффективной защите прав и свобод человека и гражданина.

Практика конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации убедительно свидетельствует о том, что данный институт судебной власти обеспечивает эффективную защиту права граждан избирать и быть выбранными в органы государственной власти и местного самоуправления и имеет реальную перспективу для развития этого направления своей деятельности.

## НУЖНА ЛИ КОНСТИТУЦИОННАЯ ЮСТИЦИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ?

---

**А.Т. Карасев**, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, доктор юридических наук;

**А.В. Савоськин**, советник заместителя Председателя Уставного Суда Свердловской области, кандидат юридических наук

Вопрос этот не риторический и не случаен. В последние годы мы видим, что в субъектах, имеющих такую юстицию, под видом экономии средств и оптимизации расходов бюджета принимаются решения либо о прекращении, либо о приостановлении деятельности судов, осуществляющих конституционное (уставное) судопроизводство в субъектах Российской Федерации. Что, в этих субъектах не происходит нарушение Основного Закона субъекта? Разве нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти субъекта Федерации, а также органами местного самоуправления, не содержат ошибок, которые в ряде случаев приводят к нарушению прав граждан, в том числе наиболее значимых, в сфере здравоохранения, образования, культуры и ряде других. И граждане не всегда могут защитить свои права, в том числе и в судах общей юрисдикции. Подобная практика ставит под угрозу создание в России демократического, правового государства, где высшей ценностью являются права и свободы человека и гражданина.

По мнению Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина, конституционные (уставные) суды субъектов Федерации выступают медиаторами в отношениях между властью и обществом и в то же время являются определенной гарантией для государственной власти и страны в целом<sup>1</sup>.

Следует согласиться с данной характеристикой конституционных (уставных) судов. Такой способ (конституционный) разрешения споров позволяет снять социальное напряжение в регионе, «выпустить социальный пар», не допустить неправового способа разрешения конфликта и реально обеспечить основные права и свободы человека и граждани-

---

<sup>1</sup> Информация о работе Консультативного Совета председателей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан: спец. выпуск.— 2010.— С. 13.

на, предусмотренные как Конституцией Российской Федерации, так и конституциями (уставами) субъектов Федерации.

Своей деятельностью такие суды предоставляют гражданам, проживающим на территории субъекта, дополнительные гарантии защиты своих прав и свобод, в отличие от тех субъектов Федерации, где эти органы не созданы.

Согласно статье 46 Конституции Российской Федерации каждому гражданину предоставляется право обжалования в судебном порядке любого действия (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

Действительно, проверка муниципальных правовых актов на соответствие федеральному законодательству — компетенция судов общей юрисдикции. Так, например, согласно пункту 2 статьи 4 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» Уставный Суд Свердловской области проверяет муниципальные правовые акты на соответствие Уставу Свердловской области. Но имеется правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, высказанная им в Постановлении от 11 апреля 2000 года № 6-П, о том, что «рассмотрение судом общей юрисдикции дела о проверке закона субъекта Российской Федерации, в результате которого он может быть признан противоречащим федеральному закону, не исключает последующей проверки его конституционности в порядке конституционного судопроизводства», которую вполне правомерно и обоснованно можно применить и к муниципальным правовым актам.

В соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и согласно части 2 статьи 76 Конституции в данной сфере могут приниматься как федеральные акты, так и акты субъектов Российской Федерации.

Попробуем некоторые положения подтвердить практикой деятельности Уставного Суда Свердловской области, являющейся субъектом Российской Федерации (ст. 65), а Устав Свердловской области — актом субъекта Российской Федерации. Если в Устав области включены нормы, заимствованные из федеральных законов, то у Уставного Суда появляется полномочие проверить муниципальный правовой акт на соответствие его этим нормам Устава. Представляется неоправданной позиция отдельных лиц разделить нормы Устава на главные и второстепенные, не имеющие аналогов в федеральном законодательстве и воспроизводящие некоторые общие правила, закрепленные в федеральных законах. И, как следствие, попытка выделить нормы, на соответствие которым можно проверять муниципальные правовые акты и на соответствие ко-

торым этого делать не следует. Следуя такой логике, необходимо и в Конституции Российской Федерации выделить основные (национальные) нормы, характерные только для Российской Федерации, и нормы, воспроизводящие многие положения, содержащиеся в международно-правовых актах. Но это же не означает, что Конституционный Суд Российской Федерации может проверять нормативные правовые акты, перечисленные в статье 125 Конституции Российской Федерации, на соответствие национальным нормам и не может проверить их на соответствие заимствованным из международных актов положениям Конституции Российской Федерации.

Ссылки на нормы федеральных актов в решениях Уставного Суда Свердловской области не свидетельствуют о том, что Уставный Суд проверяет муниципальный правовой акт на соответствие федеральному законодательству, как это пытаются представить некоторые средства массовой информации. Это лишь один из аспектов, указывающих на единство правового пространства на территории Российской Федерации, один из приемов, подтверждающих аргументированную позицию Суда. Уставный Суд действует не только в рамках Устава Свердловской области, Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», но и в рамках Конституции Российской Федерации, претворяя в своих решениях принципы конституционного строя России, которые являются обязательными для всех субъектов, расположенных на территории Российской Федерации, независимо от того, это — орган государственной власти субъекта Федерации или орган местного самоуправления.

Конституционные и уставные суды субъектов призваны, с одной стороны, обеспечить исполнение конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, соответствие им нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления, а с другой — обеспечить верховенство федеральной Конституции.

Так, Уставный Суд Свердловской области в своих постановлениях от 22 июня 2011 года, 5 июля 2012 года, 16 апреля 2013 года, 19 марта 2014 года подтвердил, со ссылкой на федеральное законодательство, что принятие и изменение правил землепользования и застройки городского округа — муниципального образования «город Екатеринбург» относится к полномочиям Екатеринбургской городской Думы как представительного органа муниципального образования.

По вопросам местного значения органами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также *конституциям (уставам)*,

законам, иным нормативным правовым актам *субъектов Российской Федерации* (ч. ч. 1 и 4 ст. 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Какой еще орган кроме конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации сможет проверить муниципальный правовой акт на соответствие конституции (уставу) субъекта Российской Федерации? В порядке конституционного (уставного) судопроизводства — никакой. Процесс признания не соответствующим конституции или уставу субъекта федерации нормативного правового акта существенно отличается от разрешения конкретных споров между хозяйствующими субъектами в арбитражном суде либо в судах общей юрисдикции. Признание акта противоречащим основному закону субъекта влечет защиту прав неограниченного круга граждан, которые вступают в данные правоотношения и в соответствии с региональным законодательством может повлечь отмену незаконных нормативных и правоприменительных актов, основанных на акте, признанном не соответствующим Конституции (Уставу) субъекта.

В своем постановлении от 22 июня 2011 года Уставный Суд Свердловской области установил, что при изменении правового режима территориальных зон был нарушен общий принцип организации местного самоуправления, а именно: решение вопросов местного значения должно осуществляться исходя из интересов населения, закрепленных в статьях 86 и 87 Устава Свердловской области. Опубликование изменений, которые предполагалось внести в Правила землепользования и застройки, в черно-белом варианте и в соответствующем масштабе, не позволяли ознакомиться с проектом муниципального правового акта и обеспечить участие в публичных слушаниях заинтересованных жителей муниципального образования. После принятия данного постановления в газете «Вечерний Екатеринбург» предполагаемые изменения в Правила землепользования и застройки публикуются в цвете и масштабе, позволяющим жителям города Екатеринбурга ознакомиться с предполагаемыми изменениями и воспользоваться своим правом на участие в осуществлении местного самоуправления и решении вопросов местного значения.

Во всех своих постановлениях Уставный Суд области проводит мысль о необходимости соблюдения требований законодательства (как федерального, так и регионального) всеми органами, организациями, гражданами, находящимися на территории Свердловской области. Кроме того, в них он реализует положения Конституции Российской Федерации о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Указанные выше постановления Уставного Суда ни в коей мере не препятствуют возможности изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд (например, строительства дорог, инженерных объектов, стадиона для проведения матчей чемпионата мира по футболу) в соответствии с требованиями федерального законодательства. Основания для изъятия земельных участков перечислены в статье 49 Земельного кодекса Российской Федерации. Также постановления Уставного Суда не препятствуют Екатеринбургской городской Думе переводить землю из одной территориальной зоны в другую с соблюдением действующего законодательства и обеспечением баланса между частными и публичными интересами.

Правила землепользования и застройки муниципального образования город «Екатеринбург» развивают и конкретизируют Генеральный план, который предполагает развитие города до 2025 года. В соответствии с условными обозначениями территорий жилой и общественно-деловой зон в Генеральном плане Екатеринбурга выделена зона многоэтажной, среднеэтажной и малоэтажной застройки. Признание Правил землепользования и застройки в части установления на определенной территории городского округа — муниципального образования «город Екатеринбург» территориальной зоны Ж-5 (зона многоэтажной жилой застройки 5 и более этажей) не соответствующим Уставу Свердловской области не влияет на определение зоны в Генеральном плане.

Кроме того, Генеральный план города Екатеринбурга ни разу не был предметом рассмотрения в Уставном Суде Свердловской области, поэтому вряд ли орган конституционной юстиции области своими решениями «ставит крест на развитии города» и позволяет отдельным жителям менять Генеральный план города без участия органов местного самоуправления. Это не соответствует действительности, тем более не стоит забывать, что местное самоуправление — это форма осуществления народом своей власти, о чем необходимо помнить органам местного самоуправления, когда речь идет о принятии решений, связанных с развитием города именно в интересах его жителей и с их активным участием.

Все это лишь подтверждает позицию о том, что органы конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации не только нужны, но и необходимы. Да и практика отдельных зарубежных стран с федеративной формой государственного устройства показывает, что в субъектах таких государств также создаются и действуют конституционные суды (например, в землях ФРГ действуют конституционные суды, которые вправе контролировать соответствие актов земель как федеральной, так и конституции земель).

# ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ СУДОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮРИСДИКЦИИ КАК НОРМАТИВНО-ИНТЕРПРЕТАЦИОННЫЙ ФАКТОР СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА

---

*А.Н. Ким-Кимэн, Председатель Конституционного суда Республики Саха (Якутия), доктор юридических наук, профессор*

Проводимая сегодня в России судебная реформа в качестве основной задачи государственного строительства на современном этапе направлена на всемерное укрепление судебной власти в целом, в том числе на развитие отдельных, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, видов судопроизводства, в частности конституционного судопроизводства, обеспечивающего конституционную законность и защиту основных прав и свобод человека и гражданина.

Качественно новый период реформирования российской государственности в соответствии с общемировой тенденцией цивилизованного общественного развития в направлении учреждения и укрепления институтов свободного гражданского общества, рыночной экономики, правового демократического государства во многом явился причиной начала процесса формирования и функционирования в Российской Федерации конституционного правосудия, осуществляемого судебными органами конституционного контроля.

На федеральном уровне конституционная юстиция представлена Конституционным Судом Российской Федерации — судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. В субъектах Российской Федерации конституционная юстиция представлена деятельностью конституционных (уставных) судов. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации согласно частям 2 и 4 статьи 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» являются составной частью единой судебной системы Российской Федерации. Это положение означает, что конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации функционируют в условиях единого правового пространства и на их деятельность распространяются в полном объеме все, без исключения, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством принципы осуществления конституционного правосудия.

Решения судов конституционной юрисдикции выступают как специальные нормы, которые отменяют действие неконституционного нормативного правового акта или его отдельных положений, являются обязательными для всех субъектов общественных отношений, а следовательно, имеют нормативный характер. Все решения конституционных судов содержат правовые позиции, выступающие в качестве единой целостной системы аргументов, обоснований и основанных на них выводов.

В соответствии с действующими федеральными и региональными законоположениями суды конституционной юрисдикции в обязательном порядке осуществляют казуальное толкование соответствующей конституции в процессе реализации других предоставленных им полномочий при рассмотрении конкретных дел. Органы конституционного правосудия при реализации своих полномочий обращаются к нормам конституции и осуществляют толкование конституционных установлений, без которого невозможно уяснение положений конституции и разрешение по существу конкретного дела. Рассматривая конкретные дела, конституционные (уставные) суды дают разъяснение смысла конституционных (уставных) норм, которое указывается в их решении по делу. Органы конституционной юстиции в принятии своих решений по определенному делу обязаны основываться исключительно на положениях конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

В силу прямого действия конституционных установлений и верховенства конституции в системе правовых актов государства, обычные суды вправе осуществлять толкование конституции и оценивать с ее позиций нормы действующего законодательства, но они не вправе принимать решение о неконституционности нормы. Право решать вопрос о неконституционности нормы и, следовательно, принимать решение об утрате ею своей юридической силы является исключительной компетенцией конституционного правосудия. В противном случае возможно возникновение такой ситуации, когда разные суды могут давать различные и противоречащие друг другу заключения относительно конституционности одной и той же правовой нормы. Такая ситуация в судебной деятельности неизбежно приведет к ликвидации единообразия правоприменительной практики и будет означать исчезновение единого правового пространства в территориальных границах единого национального государства.

Конституционные суды, рассматривая нормативные правовые акты на предмет их конституционности, вправе интерпретировать конституцию, но в отличие от обычных судов, органы конституционной юстиции являются главным и основным институтом интерпретации конституционных норм. Посредством такой интерпретации конституционные суды, вынося решение о неконституционности правовой нормы и, сле-

довательно, об утрате ею своей юридической силы, осуществляют толкование конституции, которое является юридически обязательным для всех субъектов правоотношений.

Толкование конституции конституционными судами находит свое выражение в проведении ими конституционного контроля, призванного обеспечивать прямое непосредственное действие норм конституции и ее верховенство как основного, главного закона в иерархии правовых актов государства.

Конституционные суды, которые являются высшими судебными инстанциями по защите конституции и конституционного строя, одновременно представляют собой и окончательные инстанции толкования конституции. Толкование норм конституции, осуществляемое органами судебного конституционного контроля, является официальным, а значит обязательным для всех без исключения участников правовых отношений.

Органы судебного конституционного контроля при разрешении конкретных дел и конституционных споров создают прецеденты толкования конституционных норм и таким образом заполняют пробелы в конституционном регулировании. Кроме того, органы конституционной юстиции правомочны выявлять пробелы также и в действующем законодательстве. В случае установления конституционным судом факта неконституционности из-за существующего пробела в законодательстве, он сообщает об этом компетентному законодательному органу и этим обязывает его принять необходимые меры для устранения пробела в правовом регулировании.

Конституционные суды при разрешении конкретных дел выявляют существующие противоречия и пробелы в правовом регулировании. Органы конституционного правосудия в процессе своей деятельности осуществляют конституционный контроль действующего законодательства, контролируют действие применяемых нормативных актов и выявляют их недостатки. Поэтому органы конституционной юстиции лучше других осведомлены о наличии слабых сторон действующего законодательства. Такая их компетентность позволяет им определять оптимальные пути качественного улучшения действующих правовых норм и в резолютивной части своих постановляющих решений оформлять соответствующие предложения по их совершенствованию, адресованные законодателю.

Конституционные суды, толкуя конституционные нормы в процессе разрешения конкретных дел либо давая официальное толкование положений конституции, выявляя противоречия и пробелы в действующем законодательстве, оказывают существенное воздействие на правотворчество и фактически участвуют в формировании права. Вследствие та-

кой своей роли в государственном механизме конституционные суды обоснованно именуется «правотворческой юстицией».

Органы конституционного правосудия в процессе реализации своих полномочий, при толковании норм конституции и в случае выявления пробела в правовом регулировании, своим решением могут восполнить этот существующий пробел. Такие решения конституционных судов являются, наряду с типичными нормативными правовыми актами, своеобразной их разновидностью, так как их действие распространяется на неопределенный круг случаев и фактов общественной жизни и персонально неопределенный круг субъектов правоотношений. Конституционные суды легитимно создают общеобязательные судебные прецеденты, а следовательно, являются субъектами правотворчества.

Решения конституционных судов в отношении неконституционных нормативно-правовых актов обязывают законодателя привести их в соответствие с конституционными установлениями. Решения конституционных судов обладают такой юридической силой, что являются обязательными для исполнения всеми государственными органами, включая законодательный орган — парламент. Деятельность конституционных судов направлена на всех субъектов права без исключения, но, прежде всего, она адресована государственной законодательной власти, которая должна беспрекословно выполнять требования, предъявляемые конституционными судами к ее правотворчеству.

Вследствие того обстоятельства, что решения органов конституционной юстиции являются общеобязательными, они оказывают существенное влияние на нормативное содержание правотворческой деятельности законодателя. Выраженные в решениях конституционных судов положения обязывают законодателя принять соответствующие нормативные акты для устранения образовавшегося пробела в правовом регулировании после признания данными судами определенных нормативных актов неконституционными. При этом положения, содержащиеся в решениях конституционных судов, обязательно формируют нормативное содержание и характерные качества принимаемого парламентом закона.

Решения конституционных судов представляют собой конституционно-правовые судебные прецеденты, выступают в качестве источников права и формируют правовую систему. Прежде всего, правотворческие функции конституционных судов выражаются посредством толкования норм конституции. В процессе интерпретации конституционных положений конституционные суды своими постановлениями восполняют существующие пробелы в конституционных установлениях, осуществляют их восполнение, содействуют совершенствованию законоположений конституционного уровня и, следовательно, способствуют обеспечению надлежащей эффективности правового регулирования.

Государственно-правовая роль конституционных судов как «негативных законодателей» проявляется в том, что правовые позиции, содержащиеся в принимаемых этими судами решениях, имеющие в свою очередь нормативно-регулирующее значение, оказывают заметное влияние на законотворческий процесс, протекающий в стране, посредством опережения законодателя. В правовой практике это находит свое выражение в предрешении содержания законоположений, принимаемых парламентом, а также в предварении той интерпретации конституционных норм, которую в ходе законодательного процесса осуществляют парламентарии.

Юридическая сила принимаемых конституционными судами решений предопределяет их характер не только как индивидуальных конституционно-правоприменительных актов, но также их нормативно-интерпретационный характер, обобщенность и всеобщезначительность. В связи с этим представляется уместным полагать, что конституционные суды выступают не только в качестве «негативных», но и «позитивных» законодателей, так как конституционно-правовые решения данных судов являются источниками права для парламентов и других субъектов правотворчества.

Суды конституционной юрисдикции не только лишают неконституционные акты либо их отдельные нормы юридической силы, но и конкретизируют общие конституционные положения, придавая им более определенную форму, а следовательно, и более широкое нормативное назначение, предопределяя наступление желаемого социального эффекта.

Решения конституционных судов по своей сути не являются правоприменительными, а в большей степени носят нормативно-интерпретационный характер. Общеобязательность решений конституционных судов придает им силу юридического прецедента. Правовые позиции конституционных судов, которые указываются в их решениях при толковании конституционных норм, выражают официальное, то есть общеобязательное правопонимание соответствующих норм. Приведенные в решениях конституционных судов их правовые позиции являются образцом и правилом, которыми должны руководствоваться законодательные, исполнительные и судебные органы государства, органы местного самоуправления, все должностные лица при разрешении ими вопросов, относящихся к их компетенции.

Нормативное толкование органами конституционного правосудия положений конституции не создает новых конституционных норм, но при этом оно позволяет обеспечивать жизнеспособность конституции без изменения ее текста. В актах нормативного толкования содержится официальное правопонимание конституционных положений, призванное устранить неопределенность в конституционных установлениях,

обеспечить надлежащее их соблюдение, исполнение и применение. Давая официальное толкование конституции, органы конституционной юстиции определяют содержание конституционных положений, разъясняют их смысл для субъектов правовых отношений и тем самым обеспечивают единообразное понимание и применение норм конституции.

Органы конституционной юстиции, в силу предоставленных им полномочий, в отличие от обычных судебных органов, оказывают глобальное влияние на всю правовую систему государства, вследствие того, что конституционные суды осуществляют конституционный контроль деятельности, прежде всего, государственных органов законодательной и исполнительной власти в сфере их нормотворчества. Таким образом, конституционные суды корректируют правотворческую деятельность этих органов и направляют ее в определенное конституционное русло, тем самым осуществляют конституционную регламентацию нормативного содержания деятельности как федеральных, так и региональных государственных органов.

Создание и функционирование в субъектах Российской Федерации конституционной юстиции как неотъемлемого элемента общенациональной судебной системы, безусловно, является позитивным фактором в укреплении правовой государственности и демократического конституционного строя России. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации возникли из реальной необходимости авторитетного, властного и эффективного контроля деятельности региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях соблюдения ими конституционных норм, защиты прав и свобод человека и гражданина. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации, являясь эффективной полноценной формой защиты основных законов субъектов Российской Федерации, призвано на основе единых устоев и принципов российского конституционализма обеспечить непосредственную реализацию региональных конституционных установлений и не допустить узурпации, произвола, злоупотреблений властью региональными государственными органами и органами местного самоуправления.

Сложившаяся практика реализации статуса органов конституционного правосудия субъектов Российской Федерации показывает, что их деятельность направлена на решение конституционно-правовых вопросов широкого спектра публично-властного взаимодействия различных элементов государственного механизма и политической системы общества. Имеющие императивное значение правовые позиции региональных конституционных (уставных) судов касаются организации и функционирования системы органов государственной власти, органов местного самоуправления, законодательного процесса, взаимоотношения органов

государственной власти с органами местного самоуправления, правовых основ территориальной организации местного самоуправления, правомочий должностных лиц, государственных, муниципальных органов, их юрисдикционной деятельности, избирательного и референдумного процессов.

Результаты регионального конституционного нормоконтроля свидетельствуют о том, что юридическая техника правотворческих органов субъектов Российской Федерации еще пока далека от идеальной и конституционные (уставные) суды, разрешая публично-правовые споры, не только создают необходимые юридические условия для воплощения конституционных норм в реально действующее право, обеспечивают дополнительные гарантии судебной защиты основных прав и свобод человека и гражданина, общественных объединений, юридических лиц, но и активно осуществляют конституционное корректирование действующего законодательства субъектов Российской Федерации.

В качестве примера представляется возможным указать Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 30 июня 2015 года № 3-П «По делу о толковании положений пунктов 13 и 17 статьи 56 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия)», где, в частности, говорится, что содержащиеся в настоящем Постановлении резолютивные выводы Конституционного суда Республики Саха (Якутия), основанные на его правовых позициях, сформулированных в мотивировочной части настоящего Постановления, не препятствуют Государственному Собранию (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) как конституционному законодателю на основании пункта 1 статьи 56 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия), относящего к ведению Парламента республики право принимать, изменять и дополнять Конституцию Республики Саха (Якутия), руководствуясь установлениями Конституции Российской Федерации, моделирующими конституционный строй России и формализующими ее федеративное устройство, исходя из нормативных требований, выраженных в статьях 72, 73, 76 и 77 Конституции Российской Федерации, с учетом положений федерального законодательства, определяющих компетенцию законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, применительно к осуществлению парламентского контроля за деятельностью руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в назначении которых на должность они принимали участие, внести в действующее конституционно-правовое регулирование соответствующих отношений изменения, направленные на совершенствование правового механизма реализации конституционной ответственности должностных лиц исполнительной власти Республики Саха (Якутия).

Правовые позиции региональных органов конституционной юрисдикции в силу их императивного преюдициального значения, а также их имплементации в правовую систему субъектов Российской Федерации оказывают существенное влияние на правовое регулирование в соответствующих субъектах Российской Федерации, обеспечивают верховенство, высшую юридическую силу, непосредственное действие их основных законов, единство и стабильность конституционно-правового поля, оказывают конструктивное влияние на укрепление конституционной законности и правопорядка.

## ИЗМЕНЕНИЕ ПОЗИЦИИ ОРГАНА КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ: опыт Конституционного Совета Франции

---

**М.А. Кокотова**, преподаватель кафедры конституционного права  
УрГЮУ, кандидат юридических наук

В соответствии со статьей 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>1</sup>, решения Конституционного Суда являются окончательными. Из данного положения следует в том числе недопустимость обращения за проверкой о конституционности нормы, которая уже была предметом его рассмотрения. В отношении Конституционного Совета Франции (орган конституционного контроля) существует аналогичное положение, закрепленное в статье 62 Конституции Франции<sup>2</sup>.

Признание окончательности решений органа конституционного контроля не только подтверждает значимость его роли, но и позволяет сократить объем обращений. В то же время данное положение ограничивается в правоприменительной практике для того, чтобы избежать нарушения прав граждан и ограничения возможностей данного органа корректировать законодательство. В Постановлении от 21 декабря 2005 г. Конституционный Суд России указал: «Поскольку положения Конституции России проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом контексте, правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом России в результате интерпретации, истолкования тех или иных положений Конституции России применительно к проверявшемуся нормативному акту в системе прежнего правового регулирования и имевшей место в то время конституционной практики, могут уточняться либо изменяться, с тем чтобы адекватно выявить смысл или иных конституционных норм, их букву и

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 04.06.2014 № 9-ФКЗ) // СЗ РФ.— 1994.— № 13.— Ст. 1447; <http://www.pravo.gov.ru> 06.02.2014.

<sup>2</sup> Конституция Французской Республики 1958 г. // Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / Под ред В.В. Маклакова.— 6-е изд. перераб. и доп. — М.: Волтерс Клувер, 2010.— С. 78—132.

дух, с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования<sup>1</sup>».

Однако во французской практике такая конструкция не просто признана, но и детально разработана. В решении от 3 декабря 2009 г.<sup>2</sup> Конституционный Совет уточнил, что может быть принято во внимание изменение применимых норм и обстоятельств права и факта, воспроизведя деление, разработанное в практике Государственного Совета (органа, осуществляющего контроль, в том числе конституционный, актов органов исполнительной власти)<sup>3</sup>. В то же время в его собственной практике понятие «изменение обстоятельств» пока употреблялось только в отношении изменения норм или решений Конституционного Совета, то есть обстоятельств права.

Содержание понятия «обстоятельства факта», таким образом, еще не определено применительно к контролю конституционности законов и оставляет свободу для усмотрения. Следует согласиться с тем, что под обстоятельствами права могут пониматься масштабные изменения в политической и социально-экономической сфере, такие как «все более расширяющееся использование глобальной сети Интернет, которое способно привести к пересмотру былых представлений о свободе слова... проблему однополых браков<sup>4</sup>». Адаптация конституционной нормы к изменениям жизни общества, которая давно признана одной из задач Конституционного Совета<sup>5</sup>, должна учитываться и в последующем контроле. Широко толкуя это понятие, Конституционный Совет может рассматривать принятые ранее решения.

Понятие «обстоятельства права» уже было истолковано в трех решениях, в каждом из которых содержатся разные основания проверки. Первым таким основанием является изменение проверяемого закона, в результате которого он стал неконституционным. Думается, что не вполне логично в этом случае говорить об изменении обстоятельств. По сути, любое изменение закона означает появление новой нормы, конституционность которой может быть проверена, даже если не изменилось число статей и общий объем закона. Одна и та же статья под одним и тем же номером в разные периоды своего существования содержит раз-

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П // СЗ РФ.— 16.01.2006.— № 3.— Ст. 336.

<sup>2</sup> Décision № 2009-595 DC du 3 décembre 2009 // JORF du 11 décembre 2009. P. 21381.

<sup>3</sup> Décision № 2009-595 DC du 2 juin 1999 // Rec. P. 160. URL: <http://www.conseil-etat.fr> (дата посещения — 5 июня 2014 г.)

<sup>4</sup> Карпенко К.В. Институт последующего (конкретного) конституционного контроля во Франции / К.В. Карпенко // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения.— 2013.— № 5.— С. 785.

<sup>5</sup> См., например: Cayla O. Le Conseil constitutionnel et la constitution de la science du droit // Le Conseil constitutionnel a 40 ans.— Paris, 1999.— P. 140, 141.

ные нормы. Поэтому речь идет не об изменении обстоятельств, сделавшем ранее бывшую конституционную норму противоречащей Конституции, а о появлении новой нормы, которая может быть проверена на соответствие Конституции.

Конечно, следует оговориться о том, что в статье 61-1 Конституции Франции объект проверки Конституционного Совета определен как «закон», а не как «норма», но очевидно, что отношения закона и нормы являются отношением формы к содержанию. Ведь если новая статья закона появляется путем кодификации других, ранее существовавших законов, Конституционный Совет не говорит о появлении новой статьи. Он признает ее идентичность статье включенного в кодекс закона, хотя очевидно, что это разные статьи разных законов, имеющие разные номера. Единственное, что их объединяет — их содержание, то есть правовая норма.

Разумеется, изменение закона может быть не настолько существенным, чтобы стала целесообразной проверка нормы. С практической точки зрения, вероятно, разумно установить дополнительное основание для отказа в проверке конституционности такой нормы. Конструкция «изменение обстоятельств», с одной стороны, учитывает имеющуюся у законодателя возможность «писать законы посредством изменения текстов предыдущих законов<sup>1</sup>», а с другой стороны, позволяет не загружать Конституционный Совет проверкой несущественных изменений, внесенных в уже проверенный акт. Но тем не менее изменение нормы оспариваемого закона как основание для ее проверки Конституционным Советом по сути ближе к принятию новой нормы, чем к появлению обстоятельств, сделавших целесообразной повторную проверку уже рассмотренной Конституционным Советом нормы.

Наличие изменения закона, способного обосновать повторную проверку конституционности, было признано в решении от 5 июля 2013 г.<sup>2</sup> о проверке конституционности статьи L. 36-11 Кодекса почты и электронных сообщений в связи с предоставлением ею одному органу одновременно полномочий по проведению расследования и осуществлению правосудия. Конституционный Совет указал, что включение в оспариваемую статью положений, предоставляющих полномочия по расследованию, сделало ее неконституционной.

Однако, не всякое изменение закона, даже непосредственно включившее в него оспариваемую норму, считается основанием для повторной проверки конституционности. В решении от 29 сентября 2010 г.<sup>3</sup> Кон-

---

<sup>1</sup> *Disant M.* L'identification d'une disposition n'ayant pas déjà été déclaré conforme à la Constitution // *Constitutions*.— 2010.— № 4.— P. 541.

<sup>2</sup> Décision № 2013-331 QPC du 05 juillet 2013 // *JORF* du 7 juillet 2013.— P. 11356.

<sup>3</sup> Décision № 2010-44 QPC du 29 septembre 2010 // *JORF* du 30 septembre 2010.— P. 17783 (о проверке конституционности ст. 885 А, 885 Е и 885 U Налогового кодекса,

ституционный Совет отказался признать «изменением обстоятельств» введение в статью закона, по сути, той самой нормы, конституционность которой оспаривалась. Эта норма предусматривает распространение солидарного налога на недвижимое имущество на лиц, соединенных гражданским договором, тогда как раньше этот налог платили только лица, находящиеся в браке или внебрачном сожительстве. В обоснование своего решения Конституционный Совет указал, что норма об установлении этого налога на одинаковых условиях для лиц, состоящих в браке и нотариально удостоверенном конкубинате, была признана конституционной, а присоединение к ним новой категории лиц не является изменением обстоятельств, способным обосновать повторную проверку конституционности закона. В комментарии уточняется, что эта норма не содержит никаких изменений принципа налогообложения семьи как субъекта налогового права<sup>1</sup>.

Порядок, установленный данной позицией, можно сравнить с тем, который осуществляется в российском конституционном судебном процессе на основании понятия «аналогичный предмет обращения». Конституционный Совет указал, что оспариваемая норма аналогична другой, уже признанной конституционной, поскольку обе эти нормы устанавливают один и тот же налог для одной и той же категории субъектов налогового права.

Вторым основанием для повторной проверки нормы является изменение положений Конституции. Прежде всего, это может быть связано с установлением новых требований Конституцией. В решении от 21 февраля 2012 г.<sup>2</sup> Конституционный Совет признал изменением обстоятельств включение в статью 4 Конституции положения, согласно которому «закон гарантирует плюралистическое выражение мнений и равное участие партий и политических группировок в демократической жизни Нации». Думается, что в отношении изменений, вносимых в Конституцию, критерием является не их отличие от ранее существовавших норм (поскольку такое отличие презюмируется), а их связь с оспариваемым положением. В описываемом решении оспаривалось требование о предоставлении неопределенному кругу лиц доступа к персональным данным граждан, предложивших кандидатуру на президентские выборы. Заявители ссылались на то, что эта мера может отпугнуть лиц, имеющих право выдвижения кандидатуры и тем самым противоречит

---

устанавливающих различный порядок уплаты налога на имущество физических лиц для лиц, состоящих в браке и в конкубинате).

<sup>1</sup> Les Cahiers du Conseil constitutionnel Cahier № 30 // URL: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/201044QPCccc\\_44qpc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/201044QPCccc_44qpc.pdf) (дата посещения — 30 августа 2014 г.).

<sup>2</sup> Décision № 2012-233 QPC du 21 février 2012 // JORF du 22 février 2012. P. 3023.

принципу свободы выражения мнений. Конституционный Совет согласился с тем, что детализация Конституцией права на выражение мнений применительно к его реализации в политическом процессе позволяет рассмотреть эту жалобу.

Но наиболее интересным является третье основание, заключающееся в появлении нового толкования Конституции, содержащегося в практике самого Конституционного Совета. В решении от 6 мая 2011 г.<sup>1</sup> о проверке конституционности статьи 393 Уголовно-процессуального кодекса, позволяющей прокурору проводить допрос задержанного в отсутствие адвоката, Конституционный Совет указал, что, хотя эта статья уже была признана им конституционной, тем не менее, поскольку в другом, более позднем решении, он признал неконституционным предоставление аналогичных полномочий полицейским, конституционность этих положений может быть проверена вновь.

Для понимания причин, по которым наличие решения Конституционного Совета может обосновать повторную проверку конституционности нормы, представляется интересным рассмотреть случай, в котором Конституционный Совет не признал свое решение основанием для пересмотра. Это решение<sup>2</sup> было принято по вопросу о соответствии статьи 1728 Налогового кодекса совокупности конституционных принципов, в том числе принципу индивидуализации наказаний. Конституционный Совет указал, что уточнение о том, что данный принцип вытекает из статьи 8 Декларации прав и свобод человека и гражданина, содержащееся в его решении от 22 июля 2005 г., не является «изменением обстоятельств».

Из практики Конституционного Совета видно, что его решение признается изменением обстоятельств, так как предлагает толкование конституционных норм вплоть до выведения из них новых конституционных принципов, на соответствие которым может быть проверен оспариваемый закон. Признание решения Конституционного Совета в качестве «изменения обстоятельств» показывает признание правотворческой роли Конституционного Совета в системе органов государственной власти.

Интересно, что в практике Государственного Совета обстоятельством права признается, помимо изменения закона, признание нового принципа права. На этом основании в решении от 2 ноября 1982 г.<sup>3</sup> он отменил положения декрета Президента Французской Республики от 21

---

<sup>1</sup> Décision № 2011-125 QPC du 06 mai 2011 // JORF du 7 mai 2011.— P. 7850.

<sup>2</sup> Décision № 2010-104 QPC du 17 mars 2011 // JORF du 18 mars 2011.— P. 4935 (о проверке конституционности последнего абзаца статьи 1728 Налогового кодекса в той мере, в какой она предусматривает увеличение на 80% налоговой ставки для оккультной деятельности).

<sup>3</sup> Décision du 2 janvier 1982 № 35196 // Lebon. URL: <http://www.conseil-etat.fr> (дата посещения — 6 августа 2014 г.)

ноября 1933 г. в части регламентации им права граждан участвовать в осуществлении уголовного судопроизводства. Заявитель оспаривал конституционность нормы, которая предоставила такое право только нотаблям<sup>1</sup>, отказав в нем «прислуге» и «наемным работникам».

Государственный Совет, согласившись с заявителем, в обоснование своей позиции указал, что уже с момента принятия Конституции 1946 г. был закреплен принцип равенства перед законом и равного участия в осуществлении государственной власти, и акты, противоречащие ему, подлежали отмене.

Таким образом, практика Конституционного Совета Франции демонстрирует широкое применение тех способов, которые для российского конституционного судопроизводства являются новыми и неосвоенными. Столь быстрая разработка этих способов в практике Конституционного Совета, конечно, во многом определяется наличием практики, которую он мог просто заимствовать. Кроме того, его «смелость» кажется чрезмерной, например, в том, что касается признания «изменением обстоятельств» его собственной практики. Но в целом данная практика, думается, является логичным направлением в развитии практики органа конституционного контроля.

---

<sup>1</sup> Именитые граждане, видные деятели.

**СУБИНСТИТУТ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ОСНОВНЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД**

---

**В.И. Крусс**, *заведующий кафедрой теории права Тверского государственного университета, доктор юридических наук, профессор;*

**Ю.С. Чеканова**, *студентка юридического факультета Тверского государственного университета*

Объективирование материи российского «внутригосударственного» права опосредовано аутентичным правотворчеством Конституционного Суда Российской Федерации, которое в контексте конституционализации национальной правовой системы<sup>1</sup> затронуло едва ли не все области и виды общественных отношений и практик. Однако правоведение лишь постепенно осознает масштаб, значение и онтологическую связанность происходящего и редко находит в нем предпосылки для подтверждения своего статуса как единой науки права. Заинтересованность и отклики ее на результаты деятельности органа российской конституционной юстиции свидетельствуют преимущественно о приверженности «легальной» номенклатурной диспозиции отраслевых юридических дисциплин. Между тем Конституционный Суд Российской Федерации по определению не может утверждать актуальные правовые смыслы и формулировать нормативно значимые положения на тех «диалектах», которыми представлена отраслевая научная полемика. Этот властный орган говорит на универсальном — конституционно-правовом — языке, поскольку механизм обеспечения возможностей пользования основными правами, свободами и обязанностями всегда представлен категориями и понятиями, отражающими как системное единство названных опосредуемых элементов, так и агрегатно-функциональную связанность их опосредующих средств.

Умозрительная (научная) презентация конституционно-правовой материи «допускает» только относительное обособление институтов современного права, формирующихся «вокруг» близких по предмету и

---

<sup>1</sup> См.: Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории: монография / В.И. Крусс. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. — С. 87—91 и др.

назначению основных полномочий личности<sup>1</sup>. Ядро таких институтов составляют правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: политической, экономической, социальной, процессуальной и иной направленности, а дальнейшая фокусная центровка методологического посыла ведет к субинститутам, ни один из которых, впрочем, содержательного монизма также не достигает. Показателен в данном отношении субинститут правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам так называемого «информационного права». На научном уровне право это, как известно, утверждают в значении отрасли<sup>2</sup>, хотя материалом и эмпирической базой доктринальных отвлечений и обобщений здесь выступают нормативные правовые акты самых разных секторов российского законодательства: гражданского, административного, уголовного, налогового, земельного и т.д.

На наш взгляд, логику подобного рода восприятия и обобщений можно показать, только отправляясь от конституционного права на информацию в формате статей 24 (ч. ч. 1 и 2), 29, (ч. ч. 1, 4 и 5), 33, 42, 44 (ч. 1) Конституции Российской Федерации. Впрочем, и такие, связанные конституционно-правовой методологией разработки<sup>3</sup> оказываются перед необходимостью анализа значительного массива нормативных правовых актов, включая несколько десятков федеральных законов, а также других источников права. При этом исследователям приходится учиты-

---

<sup>1</sup> См.: *Крусс В.И.* Теория конституционного правопользования / В.И. Крусс.— М.: Норма, 2007.— С. 489—500 и др.

<sup>2</sup> См., например: *Бачило И.Л.* Информационное право: актуальные проблемы теории и практики: коллект. моногр. / И.Л. Бачило.— М.: Юрайт, 2009.— 530 с.; *Кузнецов П.У.* Основы информационного права: учеб. для бакалавров / П.У. Кузнецов.— М.: Проспект, 2014.— 312 с.

<sup>3</sup> См., например: *Баранова Н.Б.* Конституционное право граждан на информацию и его реализация в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.Б. Баранова.— Пенза, 2005; *Валитова Л.И.* Конституционное право на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л.И. Валитова.— Казань, 2014; *Вахрамеев Р.Г.* Право на информацию в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.Г. Вахрамеев.— Екатеринбург, 2015; *Гавришов Д.В.* Гарантии реализации субъективного права на информацию: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.В. Гавришов.— Белгород, 2010; *Жиронкина Ю.Е.* Соотношение права на информацию и право на охрану тайны личной жизни по Конституции Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.Е. Жиронкина.— М., 2013; *Лапо Л.Г.* Конституционно-правовое регулирование ограничения права на информацию в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л.Г. Лапо.— М., 2013; *Погорелова М.А.* Конституционно-правовое регулирование права на информацию в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.А. Погорелова.— М., 2010; *Щербович А.А.* Конституционные гарантии свободы слова и права доступа к информации в сети Интернет: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Щербович.— М., 2013.

вать риски формального наличия нормативных элементов, в последующем «дисквалифицируемых» как неконституционные. Субинститут соответствующих правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации от таких угроз «застрахован» и позволяет охарактеризовать «информационное право» наиболее значимым, существенным и принципиальным образом. С учетом ограничений по объему данной публикации, охарактеризуем его специфику и основные элементы.

Предварительная классификация профильных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации обнаруживает их преимущественно апофатический характер. Природа и содержание конституционного права на информацию раскрываются через конкретизации его нарушений, в том числе: необоснованным применением мер пресечения и юридической ответственности в связи с распространением информации; распространением информации, умаляющей достоинство личности (диффамацией)<sup>1</sup>; нарушениями конфиденциальности персональных данных<sup>2</sup>, адвокатской<sup>3</sup>, банковской или иной приватной тайны<sup>4</sup>, а также в контексте конституционной оценки установленных федеральным законодателем ограничений, связанных с правовой охраной информации, составляющей государственную<sup>5</sup> или иную публично зна-

<sup>1</sup> Именно в правовых позициях Конституционного Суда РФ раскрывается смысл представления о том, что достоинство личности составляет основу признания его прав и свобод. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 11-П по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова // СЗ РФ.— 2000.— № 27.— Ст. 2882.

<sup>2</sup> См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 23 декабря 2014 г. № 2941-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Солобуты Сергея Геннадьевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», статьей 7 и частью 1 статьи 19 Федерального закона «О персональных данных» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 27 мая 2010 г. № 727-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Морозова Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>4</sup> См., в частности, Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2015 г. № 15-П по делу о проверке конституционности положений статьи 139 Семейного кодекса Российской Федерации и статьи 47 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» в связи с жалобой граждан Г.Ф. Грубич и Т.Г. Гушиной // СЗ РФ.— 2015.— № 26.— Ст. 3944. Далее — Постановление № 15-П.

<sup>5</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 г. № 287-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Павлова Ивана Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 3 статьи 6 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и пунктом

чимую тайну<sup>1</sup>, препятствующих угрозам злоупотреблений информационными правами<sup>2</sup>, экстремистского<sup>3</sup> и деструктивного пользования свободой массовой информации<sup>4</sup>, использования телекоммуникационных и иных информационных технологий<sup>5</sup>.

В каждом из названных решений (актов) Конституционного Суда Российской Федерации представлены нормативно значимые положения высокого уровня обобщения, непосредственно или по сути выходящие на уровень правовых позиций как концептуально значимых концентрированных идей предметно-целевой направленности<sup>6</sup>, по сути и обеспечивающих федеративную гармонизацию российской правовой системы<sup>7</sup>, ее перманентную конституционализацию.

Достаточно часто правовые позиции вырабатываются и высказываются Конституционным Судом Российской Федерации в ретроспективном контексте, подтверждающем их имманентную однородность,

---

1.2 Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти // СПС КонсультантПлюс.

<sup>1</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 14 января 2016 г. № 3-О по запросу Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда о проверке конституционности части 2 статьи 117 и части 2 статьи 259 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 27 января 2016 г. № 139-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Калистратова Дмитрия Коммунарочича на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 13, частями 1, 3 и 8 статьи 17 Федерального закона «О полиции» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> См., в частности: Определение Конституционного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 3024-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы иностранной организации «Watchtower Bible and Tract Society of New York, Inc.» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 1 и статьей 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», а также пунктом 2 части 5 статьи 151 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС КонсультантПлюс. Далее — Определение № 3024.

<sup>4</sup> См., в частности: Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 г. № 1182-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шевченко Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктами 1—3 и 5 статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьей 38 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>5</sup> См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 1993 г. № 11-П по делу о проверке конституционности постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года «О мерах по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании и в службах информации» // Российская газета. — 1993. — 19 июня.

<sup>6</sup> См.: *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография / Н.С. Бондарь. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. — С. 138—139 и др.

<sup>7</sup> См.: *Демидов В.Н.* Конституционная (уставная) юстиция субъектов Российской Федерации как институт защиты прав и свобод человека и гражданина: монография / В.Н. Демидов. — Казань, 2015. — С. 296—298.

принципиальную связанность и динамичную «преемственность» в объективации требований и критериев конституционного должного. При этом соответствующее восприятие, а значит и необходимость учета правоустанавливающего значения таких положений не зависят от вида решения (акта) Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в Определении № 3024 Суд, с одной стороны, фактически сформулировал правовую позицию, согласно которой отнесение существующими законоположениями к экстремистской деятельности (экстремизму) и экстремистским материалам всех действий и материалов, связанных с возбуждением социальной, расовой, национальной или религиозной розни и пропагандой исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии, само по себе конституционные права и свободы не нарушает, поскольку основано на воспроизводстве и конкретизации положений Конституции Российской Федерации. С другой стороны, было подчеркнуто, что приведенное принципиальное установление имплицитно выражено в ряде ранее принятых решений Конституционного Суда Российской Федерации. Связанная необходимостью учитывать такие установления судебная практика призвана, подчеркнул Суд, обеспечивать и наиболее эффективное противодействие информационному экстремизму, и защиту нравственности, прав и законных интересов других лиц, обеспечения безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Конституционная сила правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации позволяет не только подтверждать (легитимировать) даже принципиальные подходы, вырабатываемые федеральным законодателем, но и вводить в механизм правового регулирования институциональные инновации, федеральному законодателю очевидно недоступные. Например, в том же Определении № 3024 Суд признал принципиальную (конституционную) состоятельность связанного с преодолением окончательности вступивших в законную силу судебных актов исключения сайта в сети Интернет, ранее признанного экстремистским, из федерального списка экстремистских материалов и из единой автоматизированной информационной системы. Такое гарантирующее правоприменение, очевидно затрагивающее и сугубо информационные, и экономические основные права, предполагает соответствующую конкретизацию процессуального порядка и статусов участников, на что и было указано законодателю. Однако сама установленная Судом принципиальная возможность в объем компетенции федерального законодателя не входит, выступая содержательной конкретизацией конституционного права на информацию в цифровую эпоху.

Посредством правовых позиций Конституционного Суда Российской

Федерации может обеспечиваться развернутая содержательная характеристика и информационных правовых режимов и институтов. Так, согласно Постановлению № 15-П правовой режим тайны усыновления в России направлен на создание полноценных семейных, подлинно родственных отношений между усыновителем и усыновленным, обеспечение стабильности усыновления, защиту прав и интересов всех членов семьи как непререкаемого по своей конституционной ценности социального института.

Отдельного упоминания в рамках обозначенной проблематики заслуживают и «простые» отказные определения, принимаемые Конституционным Судом Российской Федерации по мотивам несоответствия поданной жалобы критериям ее допустимости. Казалось бы, такие акты не должны и не могут содержать, тем более — вводить правовые позиции в конституционный механизм обеспечения информационных прав и свобод человека. Однако, во-первых, и они также актуализируют ресурсы института конституционно-правовой аналогии. Во-вторых, они факультативным образом противодействуют нарушениям основных информационных прав в конкретных правоотношениях. Например, в одном из такого рода определений Конституционный Суд Российской Федерации недвусмысленно указал на наличие признаков нарушения конституционных прав на распространение информации владельцев сайтов, доступ к которым ограничивается одновременно с ограничением доступа к сайтам, содержащим запрещенную в Российской Федерации информацию, ненадлежащими действиями (бездействием) обслуживающего их провайдера хостинга<sup>1</sup>.

В завершение отметим, что правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам признания и обеспечения основных информационных прав и свобод в Российской Федерации отмечены достоверной (суб)институциональной целостностью и составляют доктринально-нормативное ядро конституционно-правовой материи, связанной с представлениями об отраслевой спецификации «информационного права». Они отмечены определенной, обусловленной природой информационной реальности, спецификой опосредования конституционного правопользования и нуждаются в последующем комплексном научном анализе и системной классификации.

---

<sup>1</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2014 г. № 1759-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Харитонов Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 2 статьи 151 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и пунктом 2 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

# РАСШИРЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВА НА ЗАЩИТУ КАК ПРАВА ПРОЦЕДУРЫ

---

*С.Э. Либанова, профессор кафедры конституционного права УрГЮУ,  
доктор юридических наук*

Выявление конституционных возможностей неизбежности обеспечения реальной защиты, восстановления, а главное исключения нарушения органами системы публичной власти конституционных прав и свобод человека является одной из важнейших задач юридической науки, ее вкладом в изыскание путей становления государства правовым.

Государство станет правовым, когда каждый судья, начиная с мирового, при вынесении решений будет руководствоваться конституционными презумпциями, гарантированными Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, а решения Конституционного Суда Российской Федерации приобретут большую юридическую силу, чем Верховного Суда Российской Федерации, и их исполнение будет реально обеспечено.

Правосудие не является универсальной гарантией законности, если оно не ориентируется на ценности права и конституционные принципы. Сворачиваемость демократических институтов, неэффективность государственной власти, коллизии между федеральным законодательством и законодательством субъектов, формализм конституционных предписаний как выражение кризиса конституционного строя способны оказать деструктивное влияние на функционирование всех отношений в стране.

Полагаем, что для этого необходимо расширить полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, создав коллегия по проверке конституционности правоприменения нормативных актов судебной системой.

Нередко конституционные права человека ущемлены такой ситуацией, когда закон соответствует Конституции Российской Федерации, но применен судом с нарушением конституционных принципов. Основные конституционные права человека, прямо записанные в Конституции Российской Федерации, этим грубо нарушаются и не восстанавливаются фактически, порождая недоверие к деятельности всей судебной системы и государству.

Констатация наличия данного факта должна явиться не только пра-

вовым процессуальным основанием для направления дела на новое рассмотрение в рамках системы судов общей юрисдикции, но и основанием для проверки Конституционным Судом Российской Федерации данного дела в случае неустранения возникшей в деятельности судебной системы неконституционности правоприменения Верховным Судом Российской Федерации или кассационной инстанцией суда субъекта Российской Федерации по делам, рассмотренным по первой инстанции мировым судом.

Расширение полномочий Конституционного суда в сфере проверки неконституционного правоприменения имеет место в деятельности Конституционного Суда Азербайджанской Республики. В части 5 статьи 130 Конституции Азербайджанской Республики<sup>1</sup> закреплено право на обращение в Конституционный Суд при неверном толковании нормативно-правовых актов судами (ч. 34.2 ст. 34 Закона «О Конституционном Суде Азербайджанской Республики»), в том числе Верховным Судом Азербайджанской Республики. В статье 131 Конституции Азербайджанской Республики прописана структура Верховного Суда, а в статье 132 — апелляционного суда Азербайджанской Республики.

Юридически значимыми признаются нарушение права на защиту как права принципа и как права процедуры, а также причинение вреда заявителю.

Введение в России права на защиту как права процедуры поможет преодолеть правовой нигилизм и повысить авторитет не только деятельности всей судебной системы, но и государственной власти в целом.

Подтверждением актуальности предлагаемого автором нововведения, призванного не только на законодательном уровне, но и фактически обеспечить неизбежность конституционного правоприменения, в первую очередь судебной системой, является Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»<sup>2</sup>, обязывающее суды при разбирательстве конкретных судебных дел руководствоваться Конституцией Российской Федерации.

В пункте 2 части 2 этого Постановления указано, что суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности: а) когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального за-

---

<sup>1</sup> Конституция Азербайджанской Республики на рус. яз.— Баку: QANUN,2014.— 60с.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 (в ред. от 16.04.2013) «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия» // СПС КонсультантПлюс.

кона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения; б) когда суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции, противоречит ей; в) когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции Российской Федерации, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции; г) когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, противоречит Конституции, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

Указы Президента Российской Федерации как главы государства подлежат применению судами при разрешении конкретных судебных дел, если они не противоречат Конституции и федеральным законам (ч. 3 ст. 90).

Политическая воля Президента Российской Федерации, основанная на статье 80 Конституции Российской Федерации и деятельность Конституционного Суда Российской Федерации (п. 5 ст. 125) позволят нормативное обеспечение прав человека высшим законом сделать реально действующим.

Для этого требуется определить критерий конституционности правоприменения, понятный каждому правоприменителю, а главное, каждому правоисполнителю, обеспечивающий гармоничное интегрирование институциональных систем общества (правового государства и гражданского общества) в сфере обеспечения конституционных прав.

Отдельные принципы, закрепленные в Конституции Российской Федерации, могут эффективно реализоваться только в единстве с порядковыми по сути конституционными гарантиями. Это позволило автору объединить их в единую новую концептуальную категорию, образованную на правовом конституционном уровне группой особых конституционных норм, определив ее как «принцип-гарантия Конституции». В качестве таковых нами предлагается рассматривать: человек — высшая ценность (ст. 2, 17, 18), народовластие (ст. 3, 32), верховенство права (ч. 1. ст. 4, ст. 15)<sup>1</sup>.

Полагаем, что именно конституционные принципы, выполняющие одновременно роль конституционных гарантий, прямо закрепленные в статьях 2, 17, 18, 3, 32, 4, 15 Конституции, обладают базальной властью<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Либанова С.Э. Демокруция: монография / С.Э. Либанова.— Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2014.— С. 41—52.

<sup>2</sup> См.: Базальная власть от греч. *Basis* — основа. Большой энциклопедический словарь. — М.: Большая российская энциклопедия, 1998.— С. 91.

являются базовыми, призваны обеспечить действие предлагаемого конституционного механизма обеспечения защиты и восстановления конституционных прав человека, соответствуют механизмам международно-правовой защиты прав человека.

Три, выделенные нами, институционально-регулятивные базовые принципы-гарантии Конституции Российской Федерации представляют нравственный категорический императив всего общества и предлагаются в качестве специфичного универсального методологического ключа модернизации действующего законодательства, позволяющего конституционализировать деятельность любого государства. Требуется признание их Президентом Российской Федерации как гарантом Конституции (ст. 80) или Конституционным Судом Российской Федерации в качестве основополагающего критерия конституционности законодательства и правоприменения.

Сам процесс доказывания может быть существенно упрощен введением обязательности применения базовых принципов-гарантий Конституции Российской Федерации в процесс судопроизводства в судах общей юрисдикции, определив их в качестве критерия конституционности, который можно будет проверить на соответствие именно в Конституционном Суде Российской Федерации при нарушении права на защиту как права принципа и как права процедуры при причинении вреда заявителю.

В настоящее время в связи с объединением Высшего Арбитражного и Верховного Суда Российской Федерации активно ведется разработка нового гражданско-процессуального кодекса. В нем целесообразно в порядке исполнения требований Указа Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657\_«О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»<sup>1</sup> и Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 (в ред. от 06.02.2007 № 5, от 16 апреля 2013 № 9) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»<sup>2</sup> закрепить положение о том, что обязательными являются указания вышестоящих судов, основанные на конституционных принципах и нормах, соответствующие актам Конституционного Суда Российской Федерации.

Абсолютно совершенного, идеального законодательства нет нигде в мире. Коллизии законов и пробелы в регламентации судопроизводства создают предпосылки для произвола и коррупции, позволяя судьям действовать по собственному усмотрению, выбрать в аналогичных случа-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Российская газета.— 2011.— 25 мая.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 (в ред. от 06.02.2007 № 5, в ред. от 16 апреля 2013 № 9) «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия» // СПС КонсультантПлюс.

ях разные правовые позиции, что приводит к отсутствию единообразия судебной практики.

5 февраля 2013 года Президент Российской Федерации Владимир Путин подписал Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», а также ряд сопутствующих федеральных законов. С 26 июля 2014 года, после окончания переходного периода для реализации этих законов, в нашей стране начал функционировать единый Верховный Суд Российской Федерации, которому подведомственны в том числе и дела по экономическим спорам. Объединенный Верховный Суд Российской Федерации, к сожалению, не повысил эффективность судопроизводства в целом, не обеспечил единство правоприменительной практики. Реально решить проблему единообразия правоприменительной практики на всей территории России поможет именно конституционное правоприменение как критерий конституционного единообразия.

Предупреждение, выявление и устранение юридических коллизий в законодательстве является важнейшей задачей юридической науки. Обеспечение единообразия правоприменения возможно при наличии максимальной четкости изложения нормы права и неукоснительном следовании всеми правоприменителями конституционным принципам.

В настоящее время Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, разрешающим дела о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; конституций республик и других законов, включенных в перечень полномочий Конституционного Суда Российской Федерации (ст. 3), и наделенным полномочием по толкованию Конституции Российской Федерации.

К числу процессуальных принципов деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, отраженных в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», относятся общепроцессуальные принципы: законность, независимость, коллегиальность, гласность, полнота, объективность и всесторонность исследования обстоятельств дела, непрерывность судебного разбирательства, состязательность и равноправие сторон (ст. 29—35).

Сутью конституционной юстиции является обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации.

Согласно пункту 3 в случае неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации примененный или подлежащий применению по конкретному делу закон, суд, исходя из положений части 4 статьи 125 Конституции, обращается в Конституционный

Суд Российской Федерации с запросом о конституционности этого закона. Такой запрос в соответствии со статьей 101 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» может быть сделан судом первой, кассационной или надзорной инстанции на любой стадии рассмотрения дела.

К компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (ст. 125) отнесено разрешение дел о соответствии Конституции Российской Федерации законов и нормативных актов.

В силу пункта 6 статьи 125 акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Налицо коллизия между положениями высшего закона, презюмирующего изначально ничтожность актов и законов (ст. 15) и их недействительность лишь с момента признания таковыми Конституционным Судом Российской Федерации. С одной стороны — реализация конституционных прав человека в публичных отношениях с государством в лице органов системы публичной власти обеспечивается правоприменительной деятельностью правосоставительного органа — Конституционного Суда Российской Федерации, с другой — до рассмотрения им неконституционного закона на соответствие Конституции он применяется судами, что не соответствует требованиям статьи 15 Конституции. Обязанность суда общей юрисдикции обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о несоответствии Конституции федерального закона или закона субъекта Российской Федерации существует независимо от неприменения им неконституционного, по его мнению, закона. Это отражено в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126, 127 Конституции Российской Федерации (пп. 1, 2 резолютивной части)<sup>1</sup>.

Легитимность трех предлагаемых базовых принципов-гарантий Конституции может быть признана Конституционным Судом Российской Федерации в порядке реализации пункта 5 статьи 125 Конституции. Введение предлагаемого универсального методологического ключа в правоприменительную практику значительно снизит загруженность Конституционного Суда РФ, исключив обязательность проверки всех законов и актов на соответствие Конституции. Это позволит ему сконцентрироваться на рассмотрении дел, предусмотренных подпунктами «в», «г» пункта 2, пунктами 3, 5, 7 статьи 125 Конституции Российской Федерации, обеспечит гармоничное интегрирование деятельности институциональных систем государства и общества, приведет к позитивному развитию гражданского общества и его институтов.

---

<sup>1</sup> Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России / Л.В. Лазарев.— М.: Формула права, 2006.— С. 109.

# ЗАЩИТА УСТАВНЫМ СУДОМ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

---

**Ю.Н. Мальгинова**, *специалист секретариата Уставного Суда Свердловской области*

Конституция Российской Федерации провозглашает, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц; условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (ч. ч. 2 и 3 ст. 36).

В соответствии с частью 2 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков).

Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов (п. 2 ст. 7 Градостроительного кодекса РФ). Градостроительный кодекс Российской Федерации определяет градостроительное зонирование как зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов, которые включаются в правила землепользования и застройки и определяют правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства. В данных регламентах указываются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны. Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает ряд требований к содержа-

нию, подготовке и утверждению правил землепользования и застройки, а также к внесению в них изменений (ст. 30—33), определяет порядок установления территориальных зон, их виды и состав (ст. 34 и 35).

В Свердловской области в соответствии со статьями 10, 86 Устава Свердловской области признается и гарантируется местное самоуправление, под которым понимается обеспечивающее в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами Свердловской области, самостоятельное, под свою ответственность, решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Утверждение правил землепользования и застройки, внесение в них изменений отнесено к вопросам местного значения городского округа, решаемым представительным органом местного самоуправления (п. 26 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», п. 3 ч. 3 ст. 8, ч. 2 ст. 32, ч. 1 ст. 33 Градостроительного кодекса РФ, подпункт 27 п. 2 ст. 9, ст. 26 Устава муниципального образования «город Екатеринбург»). Органы местного самоуправления самостоятельны в решении вопросов местного значения (ст. 12, ч. 1 ст. 132 Конституции РФ).

С учетом процессов интенсивной урбанизации вопросы, касающиеся правил землепользования и застройки муниципальных образований, являются актуальными и злободневными не только для органов муниципальной власти, но и для граждан. Решение таких споров подразумевает под собой оспаривание нормативных правовых актов, принятых органами местного самоуправления, рассмотрение которых относится к компетенции Уставного Суда Свердловской области. Так, в Уставный Суд Свердловской области с 2010 года по настоящее время поступило 16 запросов о признании не соответствующими правил землепользования и застройки Уставу Свердловской области.

Основными причинами признания Уставным Судом Свердловской области правил землепользования и застройки не соответствующими Уставу Свердловской области является нарушение стабильности правового регулирования, заключающегося в изменении назначения функциональной зоны в правилах землепользования и застройки через незначительный промежуток времени после ее установления, что в свою очередь влечет нарушение прав граждан, которые должны быть уверены в неизменности официального статута, нарушение принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина, законности в деятельности органов

местного самоуправления и принимаемых ими нормативных правовых актов, поддержания доверия к органам публичной власти. Так, в Постановлении Уставного Суда Свердловской области от 16 апреля 2013 года отмечено, что при определении границ территориальной зоны и градостроительного регламента органами местного самоуправления не соблюдены требования о необходимости учета сложившейся планировки территории и существующего землепользования; фактического использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах территориальной зоны (п. 4 ч. 1 ст. 34 и п. 1 ч. 2 ст. 36 Градостроительного кодекса РФ). Отсутствие учета условий, определенных в законодательстве, свидетельствует о нарушении принципа законности в деятельности органов местного самоуправления и принимаемых ими нормативных правовых актов, а также о произвольном изменении действующей системы правовых норм. Аналогичная позиция была высказана в постановлениях Уставного Суда Свердловской области от 9 марта 2014 года и 23 сентября 2015 года.

Не менее важной причиной оспаривания правил землепользования и застройки является их формальная неопределенность, которая выражается в опубликовании документа в графическом виде, масштаб и цветность которого не позволяют достоверно определить границы функциональных зон. Например, опубликование цветных карт в черно-белом исполнении или в условиях мелкого масштаба, что, в свою очередь, не позволяет всецело ознакомиться гражданам с правилами землепользования застройки той или иной территории. Уставный Суд Свердловской области в своих итоговых решениях отмечал, что требования формальной определенности применяются не только к итоговому акту, но и к проекту правил землепользования и застройки, выносимому на публичные слушания. Так, в Постановлении Уставного Суда Свердловской области от 22 июня 2011 года Суд отметил, что изображение карты и ее фрагмента градостроительного зонирования территорий не позволяет понять предполагаемые изменения в правила землепользования и застройки, поскольку они изображены в черно-белом варианте. Следует отметить, что муниципальные правовые акты, затрагивающие права и свободы гражданина, подлежат официальному опубликованию (обнародованию) (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, ст. 50 и 52 Устава муниципального образования «город Екатеринбург»), то есть доведению принятых изменений до всеобщего сведения. Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан (ч. 3 ст. 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Опубликованные в официальном издании карты градостроительно-

го зонирования территорий муниципального образования «город Екатеринбург» не достигают цели ознакомления с ними населения, поскольку масштаб карт и разрешение печати не позволяют достоверно установить содержание некоторых закрепленных таким образом норм. В связи с чем рассматриваемая норма была признана не соответствующей Уставу Свердловской области.

Правила землепользования и застройки могут быть признаны не соответствующими Уставу Свердловской области по факту нарушения порядка проведения публичных слушаний и требований к их официальному опубликованию. Однако важно учитывать, что Уставный Суд как орган конституционной юстиции не вправе устанавливать фактические обстоятельства проведения конкретных публичных слушаний. Нарушения должны носить либо грубый и явный характер, либо проистекать из муниципального правового акта об их проведении, только во втором случае он подлежит оспариванию в Уставном Суде Свердловской области.

Признание не соответствующей Уставу Свердловской области части правил землепользования и застройки (конкретной территориальной зоны) может повлечь нарушение прав иных собственников. Поэтому в последние годы Уставный Суд Свердловской области в своих решениях определяет порядок их исполнения. Вариантов приведения правил землепользования и застройки в соответствие с Уставом Свердловской области два: выделение еще одной зоны, соответствующей интересам заявителей, но не затрагивающей земельные участки иных собственников, либо установление смешанной застройки путем сочетания различных видов существующего и планируемого использования земельных участков и объектов капитального строительства (п. 1 и 4 ч. 1 ст. 34 и п. 1 ч. 2 ст. 36 Градостроительного кодекса РФ).

Анализ решений Уставного Суда Свердловской области по вопросам землепользования и застройки показывает актуальность их рассмотрения как для обеспечения нормальной работы органов публичной власти и управления, так и для надежной защиты прав и свобод граждан.

## РАЗМЫШЛЕНИЯ ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСАХ СТРУКТУРООБРАЗОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

**Г.Ф. Мякишев**, *полномочный представитель Главы Республики Марий Эл в Государственном Собрании Республики Марий Эл;*

**Р.А. Сахиева**, *заместитель Председателя Конституционного суда Республики Татарстан, кандидат юридических наук*

Установление общих принципов организации системы органов государственной власти согласно статье 72 Конституции Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом, субъекты самостоятельно определяют систему своих органов государственной власти (ст. 77 Конституции РФ). На основании статьи 2 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации; конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В данной статье мы обратимся к исполнительной власти и попытаемся разобраться, как она сконструирована.

Начнем с того, кто ей руководит. Федеральный закон № 184-ФЗ устанавливает принцип, согласно которому систему исполнительной власти возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 17). А если персонально, то это:

а) высшее должностное лицо или

б) руководитель высшего исполнительного органа государственной власти.

Указанные лица в Федеральном законе обозначаются как одно и то же во взаимосвязи — высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), что позволяет сделать вывод, что они приравняются по статусу и полномочиям.

Таким образом, Федеральный закон позволяет субъекту Российской Федерации избрать один из двух способов формирования структуры исполнительной власти, который он (субъект) должен закрепить в конституции (уставе).

В чем состоит существенная разница между высшим должностным лицом субъекта и руководителем его высшего исполнительного органа? В первом случае высшее должностное лицо (президент, глава, губернатор, глава администрации) одновременно является высшим исполнительным органом государственной власти и руководит иными органами исполнительной власти на основе единоначалия. Во втором случае высшим исполнительным органом является специальный орган (правительство, кабинет министров), который руководит иными исполнительными органами, входящими в его структуру, на основе коллегиальности. Высшее должностное лицо несет ответственность за исполнение своих полномочий и работу подчиненных органов, а руководитель коллегиального органа отвечает за его деятельность, а лица, входящие в этот орган, — за порученную сферу (отрасль, функцию) и в отдельных случаях за всю деятельность этого органа. Решения высшим должностным лицом принимаются единолично, а другим — как правило, после обсуждения с членами высшего исполнительного органа.

В начале 2000 годов в абсолютном большинстве субъектов исполнительную власть возглавляли высшие должностные лица и лишь в отдельных субъектах (республики Карелия, Хакасия) — председатели правительств, в настоящее время эта форма сохранилась только в Республике Тыва.

Вместе с тем во многих субъектах Российской Федерации наряду с высшим должностным лицом в структуре органов исполнительной власти стали образовываться правительства (кабинеты министров) во главе с председателями (премьер-министрами, главами и др.), которые руководят исполнительными органами субъекта Российской Федерации. Эта мода пошла из советских времен, когда в республиках существовали советы министров, правительства, подотчетные Верховному Совету республики. В краях, областях были исполнительные комитеты (исполкомы) Советов народных депутатов. Но исполкомы не прижились, зато наименование «правительство» пошло в обиход.

Причем такие правительства стали формироваться своеобразно, вопреки уже оправданным классическим формам. Так, в отдельных субъектах Российской Федерации есть правительство, но нет заместителей председателя правительства и министров, в других случаях нет министров, руководители органов именуются двойкой министрами — членами правительства, заместители губернатора — заместители председателя правительства. Число заместителей председателя правительства достигает до 15 человек.

Вместе с тем в ряде случаев правительство стало именоваться в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации высшим органом исполнительной власти субъекта как оно предусмотрено в Федеральном законе. Таким образом, получается два высших органа государственной власти: глава субъекта и правительство. Происходит смешение полномочий, трудно определить, кто за что отвечает.

Само название «высший исполнительный орган власти» предполагает, что в иерархии выше его не должно быть другой властной структуры, обладающей такими же или подобными полномочиями. Здесь получается совсем по-иному. Зачастую такое правительство несамостоятельное, действует по поручениям губернатора — главы субъекта, который вправе отменить акты правительства. Может возникнуть вопрос: правомерны ли решения такого правительства по полномочиям субъекта Российской Федерации, если они приняты не главой субъекта? Оппоненты могут возразить, указав, что такая структура названного органа закреплена в конституции (уставе) и законах субъекта Российской Федерации. Но тогда, может быть, возникает несоответствие с Федеральным законом № 184-ФЗ.

Какие можно сделать выводы из вышесказанного?

1. В тех субъектах Российской Федерации, где исполнительная власть структурирована по схеме: глава области (края), администрация области (края), департаменты, комитеты, управления, агентства и т.п., в полной мере соответствует федеральному законодательству и общепринятой практике (28 субъектов).

Возможен и второй вариант, когда правительство является высшим исполнительным органом власти, а его председатель одновременно высшее должностное лицо субъекта.

2. В тех субъектах Российской Федерации, где исполнительная власть построена по схеме: глава субъекта, правительство во главе с руководителем субъекта, министерства (по основным отраслям и функциям), иные органы исполнительной власти (департаменты, комитеты, инспекции, службы и др.), также можно согласиться, что эта структура правомерна и обоснованна, поскольку:

а) решение правительства подписывает глава субъекта и берет на себя ответственность за его реализацию;

б) немаловажно то обстоятельство, что решение правительства предварительно обсуждается коллегиально (28 субъектов).

3. В тех субъектах, где наряду с главой субъекта действует отдельное правительство, возглавляемое председателем, вице-губернатором, премьер-министром (не главой субъекта) и именуемое исполнительным и распорядительным органом государственной власти, эта схема также соответствует законодательству Российской Федерации.

В случае же, если одновременно действуют глава субъекта — высшее должностное лицо и самостоятельный высший орган исполнительной власти, то легитимность этой структуры вызывает вопросы.

4. Структура органов исполнительной власти субъекта должна формироваться с учетом построения федеральной власти, поскольку органы управления по различным сферам в центре и на местах должны постоянно взаимодействовать (в отсутствие прямого подчинения) на основе договоров и соглашений и, по возможности, исключать случаи, когда несколько органов управления субъекта взаимодействуют с одним министерством, ведомством Российской Федерации. Такой подход отмечается в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 21 декабря 2005 года № 13-П, Определение от 8 июня 2000 года № 91-О и другие).

В России на уровне федерации установилась довольно устойчивая структура органов исполнительной власти: правительство, министерства, федеральные службы, федеральные агентства со свойственными им полномочиями. Исходя из этого, можно смоделировать схему управления в субъектах Российской Федерации: глава субъекта, правительство как орган общей компетенции (не высший орган), председатель, глава субъекта, заместители председателя не более 5—6, в т.ч. 1—2 первых заместителя, министры, руководители департаментов:

а) отраслевые — промышленность, транспорт, строительство и жилищно-коммунальное хозяйство с жилищной инспекцией и архстройнадзором; агропромышленный комплекс и продовольствие; образование и наука; социальная защита и служба занятости; культура, печать и межнациональные отношения, архивное дело; природных ресурсов (лесное и охотничье хозяйство), экология; здравоохранение;

б) функциональные — финансы; экономического развития и предпринимательства, по тарифам; управление государственным имуществом и земельными ресурсами; по чрезвычайным ситуациям и гражданской защите населения; юстиции — аппарат мировых судей и загса; иные менее важные сферы — спорт и туризм; информатизация и связь; ветеринария и другие органы в зависимости от структуры экономики, культуры и традиций субъекта.

5. В литературе высказывается мнение, что поскольку субъекты Рос-

сийской Федерации по-разному формируют структуру исполнительной власти, то необходимо принять однотипную форму на уровне федерального закона. Такая точка зрения не может быть поддержана субъектами Российской Федерации.

Здесь уже отмечалось, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации субъект самостоятельно формирует систему органов власти. Как организовать исполнительную власть — это прерогатива главы субъекта, в некоторых случаях совместно с законодательным органом власти. То есть это предмет исключительного ведения субъекта Российской Федерации. Другое регулирование будет противоречить федеральному устройству России.

Представляется, что с учетом опыта деятельности и организации исполнительной власти субъекты сами усовершенствуют схему управления соответствующей территорией либо инициируют обращение в органы государственной власти Российской Федерации о внесении изменений в действующее законодательство, не вторгающихся в предметы ведения субъектов России.

**К.А. Никулин**, *помощник судьи Набережночелнинского городского суда Республики Татарстан;*

**А.А. Никулин**, *ассистент кафедры гражданского права и гражданского процесса Набережночелнинского института КФУ*

Конституция Российской Федерации провозглашает принцип осуществления правосудия только судом, предусматривая при этом четыре вида судопроизводства: конституционное, гражданское, административное и уголовное.

Конституционное судопроизводство традиционно трактуется как установленные Конституцией Российской Федерации, федеральным конституционным законом и Регламентом Конституционного Суда порядок и процедура рассмотрения и решения дел и вопросов, принадлежащих к компетенции Конституционного Суда. Само определение данного вида деятельности очень близко с другими видами судопроизводства, такими как гражданское, уголовное и административное. Тем не менее среди всех перечисленных видов судебной деятельности конституционное судопроизводство обладает особой, только ему свойственной спецификой. Во-первых, это выражается в отсутствии системности конституционных судов: в отличие от систем арбитражных судов и судов общей юрисдикции, конституционные суды не образуют единой вертикально организованной структуры. Так в соответствии со статьей 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации. Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации относится к федеральным судам, составляющим отдельную подсистему судебной системы Российской Федерации, и не является вышестоящим для региональных конституционных (уставных) судов, а значит, и не обладает полномочиями для пересмотра принимаемых ими решений.

Однако, их назначение по сути своей одинаково, оба субъекта являются судебными органами конституционного контроля и имеют общую цель, выраженную в обеспечении верховенства Основного Закона, непротиворечия ему всех прочих нормативно-правовых актов.

Вторая особенность косвенно следует из первой, она заключается в скоротечности конституционного процесса, связанного с отсутствием возможности пересмотра единожды рассмотренного дела, что исключает возможность устранения допущенных при рассмотрении дела ошибок. Конечно, конституционное судопроизводство защищено от допущения ошибок особой процедурой, не допускающей единоличного рассмотрения дела по существу и требующей наличия не менее чем двух третей от всех судей Конституционного Суда, то есть в соответствии со статьей 4 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» рассмотрение дела должно осуществляться коллегией из минимум 13 человек, что существенно снижает шанс вынесения ошибочного решения. Однако, опираясь на уже имеющийся исторический опыт реализации декрета «О суде» от 7 марта 1918 года № 2, предусматривавшего очень многочисленные составы суда для рассмотрения дел по существу, можно сказать, что ошибки, допускаемые составами из трех судей ничем не отличались от таковых, допущенных составом из одного судьи и трех народных заседателей, одного судьи и двенадцати заседателей, трех судей и четырех заседателей, иными словами, ошибки при отправлении правосудия могут быть допущены всегда, и это никак не зависит от количества принимающих решение должностных лиц. А раз имеется возможность вынесения ошибочного решения, должна быть и возможность исправления этой ошибки, однако система конституционного судопроизводства такой возможности не предусматривает, поскольку согласно статье 79 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения Конституционного Суда являются окончательными и обжалованию не подлежат.

Если обратиться к зарубежному опыту осуществления конституционного правосудия, то можно также обнаружить законодательное закрепление правила окончательности решения органа конституционного надзора, но в большинстве стран все же сохраняется возможность пересмотра вынесенного решения самим органом.

Например, допускается пересмотр постановлений и заключений Конституционного Суда Республики Молдова. Он осуществляется только по инициативе самого Конституционного Суда в случаях:

а) вновь открывшихся обстоятельств, которые не были известны на момент принятия постановления и дачи заключения, если эти обстоятельства существенно влияют на постановление и заключение;

б) внесения изменений в положения Конституции, законов и других нормативных актов, послужившие основанием к принятию постановления и даче заключения.

Пересмотр осуществляется с соблюдением процедуры конституционного судопроизводства. Решение о нем принимается большинством голосов судей Конституционного Суда.

В 1997 году в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу было внесено предложение о дополнении статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» указанием на право Конституционного Суда Российской Федерации пересматривать свои решения при наличии вновь открывшихся или новых обстоятельств. Однако ответа на вопрос о том, что в конституционном судопроизводстве можно считать вновь открывшимися или новыми обстоятельствами, до сих пор не существует даже в литературе. Против принятия данного дополнения к закону о Конституционном Суде Российской Федерации выдвигались следующие аргументы.

Во-первых, Конституционный Суд не устанавливает и не исследует фактических обстоятельств, если это входит в компетенцию других судов или иных органов (ч. третья ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»), а что именно в их компетенцию не входит, представить достаточно трудно, если не считать отдельных обстоятельств, необходимость установления которых Судом прямо вытекает из его компетенции (например, соблюдение установленного порядка при выдвижении Государственной Думой обвинения Президента).

Во-вторых, в соответствии со статьей 73 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд может пересмотреть выраженную им ранее правовую позицию или в соответствии со статьей 83 Закона разъяснить свое решение.

Однако это не пересмотр прежнего решения Суда. Справедлива была и критика сложности проработки предложенного изменения статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», заключающаяся в необходимости не только основательной теоретической проработки, но и создании самого механизма пересмотра, включающего перечень уполномоченных инициаторов пересмотра, его процедуру и возможные правовые последствия.

На наш взгляд, совпадающий с мнением авторов вышеупомянутого законопроекта, материальными основаниями к отмене или изменению ранее вынесенного решения могут служить, по аналогии с прочими видами судопроизводства, новые существенные обстоятельства, неизвестные ранее сторонам, но ставшие известными после вынесения решения Конституционным Судом. Однако предложенный авторами проекта механизм пересмотра представляется нам несколько нереализуемым, поскольку предполагалось, что в случае обнаружения новых или вновь открывшихся обстоятельств, Конституционный Суд реше-

нием большинства судей в пленарном заседании сможет возбудить производство по пересмотру ранее вынесенного решения. Однако введение данного положения приведет к дальнейшему увеличению нагрузки на судей Конституционного Суда ввиду необходимости отслеживания всех изменений, связанных с уже рассмотренными ими делами, что выглядит практически невыполнимой задачей. Вместо этого предполагается более логичным создание рабочей группы из нескольких судей Конституционного Суда, рассматривающих только вопрос о наличии или отсутствии необходимых новых или вновь открывшихся обстоятельств, аналогично предварительной стадии надзорного производства в гражданском и арбитражном процессе.

Законопроект от 1997 года предлагал создание и процессуальных оснований к отмене или изменению ранее вынесенного решения Конституционного Суда. К существенным процессуальным правонарушениям были отнесены незаконный состав суда (отсутствие кворума), например, длительное неучастие судьи в ходе судебного заседания либо неучастие его в обсуждении мотивировки решения. Такого рода процессуальные правонарушения предполагались безусловными основаниями к отмене и пересмотру самим Конституционным Судом ранее вынесенного им решения.

К существенным процессуальным правонарушениям были отнесены самоотвод судьи, заявленный до начала слушания дела, но не оформленный в порядке части третьей статьи 56 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», либо умолчание председательствующего в начале слушания дела о факте самоотвода судьи и принятии решения Конституционного Суда по данному самоотводу.

Таким образом, проект внесения изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» предлагал создание достаточно сбалансированной системы пересмотра ранее вынесенных решений, тем не менее, на наш взгляд, в нем имелись определенные недостатки.

В частности, к таковым следует отнести тот факт, что предоставление надзорных полномочий самому поднадзорному органу на практике не способствует достижению объективности и беспристрастности при пересмотре дела. Для их обеспечения традиционной стала передача контрольных полномочий вышестоящему органу. Тем не менее в случае с Конституционным Судом данная система невозможна по той простой причине, что вышестоящего органа просто нет.

На наш взгляд, решение проблемы пересмотра решений Конституционного Суда можно решить несколькими путями.

Во-первых, возможно создание нового контролирующего судебного органа в системе конституционных судов. Однако, данный путь

решения проблемы имеет множество недостатков, наиболее критичным из которых является неизбежное увеличение государственного аппарата, а также увеличенные расходы на его содержание. К тому же автоматически поднимаются вопросы о структуре и месте деятельности нового органа, а также о требованиях к кандидатам на соответствующие должности. Таким образом, данный путь решения проблемы является малоприменимым в действительности и малоперспективным.

Вторым путем решения поднятой проблемы, на наш взгляд, может стать реформирование института конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Конституционное судопроизводство предусматривает существование восьми категорий дел: дела о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними; дела о соответствии Конституции Российской Федерации не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации; дела по спорам о компетенции; дела о конституционности законов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан; дела о конституционности законов по запросам судов; дела о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека; дела о толковании Конституции Российской Федерации; дела о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

В частности, мы предлагаем делегировать компетенцию по рассмотрению ряда указанных дел на уровень субъектов, изменив тем самым роль конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

На наш взгляд, для передачи в ведение конституционных судов субъектов наиболее подходят дела о конституционности законов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан; дела о конституционности законов по запросам судов; дела о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека и дела о толковании Конституции Российской Федерации. Данные дела вполне можно передать на вновь созданный нижестоящий уровень, поскольку среди подведомственных Конституционному Суду Российской Федерации дел они являются наименее сложными.

В случае введения данной системы по указанным категориям дел вполне можно создать полноценную систему обжалования в вышестоящий орган, что позволит обеспечить более эффективную охрану прав и свобод граждан без существенного расширения государственного аппарата и дополнительного увеличения содержания.

## Литература:

Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 // СЗ РФ. — 2009. — № 4. — Ст. 445.

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ (в ред. от 14.12.2015) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.

Декрет ВЦИК от 7 марта 1918 года № 2 «О суде» // Собрание Узаконений РСФСР. — 1918. — № 26. — 420.

## К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ ПРЯМОГО ДЕЙСТВИЯ КОНСТИТУЦИИ: ПОЗИЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

**М.В. Пресняков**, профессор кафедры служебного и трудового права  
Поволжского института управления им. П.А. Столы-  
пина РАНХиГС, доктор юридических наук

Мы, юристы, в рамках собственного профессионального дискурса твердо усвоили основополагающий тезис о прямом действии Конституции Российской Федерации и воспринимаем его как самоочевидную истину. Однако представители неюридических наук относятся к данному конституционному положению весьма критически. Так, например, Б.Я. Бляхман на основе лингвистического анализа текста Конституции Российской Федерации приходит к выводу, что «от прямого действия Конституции мало что остается. Фактически конституционно-правовое регулирование выходит за рамки своего предмета, круг общественных отношений неоправданно расширяется и конституционное поле размывается за счет принятия дополнительных нормативно-правовых актов»<sup>1</sup>.

Действительно, реализация многих положений Конституции Российской Федерации немыслима без их содержательной конкретизации в текущем законодательстве. Например, согласно статье 39 Основного Закона каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Каким образом можно обеспечить данное право при отсутствии соответствующего федерального закона?

На самом деле представляется, что вопрос о соотношении отраслевых и конституционных норм имеет более широкий и многоплановый характер. Так, например, Б.С. Эбзеев в своей известной работе «Прямое действие Конституции Российской Федерации: некоторые методологические аспекты» отмечает, что «конституционные нормы служат делимитации правового регулирования, т.е. определяют общее направление правового регулирования общественных отношений, а отраслевые нор-

---

<sup>1</sup> Бляхман Б.Я. Лингвистическое конструирование юридических понятий в Конституции Российской Федерации и проблемы их адекватного толкования / Б.Я. Бляхман // Юрислингвистика: проблемы и перспективы: межвуз. сб. науч. тр. / Под ред. Н.Д. Голева.— Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 1999.

мы демаркируют это регулирование, т.е. определяют взаимные права и обязанности, персонифицируют субъектов, определяют меру их юридической ответственности и т.д.»<sup>1</sup>. Судья Конституционного Суда, известный представитель науки конституционного права А.Н. Кокотов, в своей статье, посвященной напрямую действию Конституции, отмечает, что «любое основное право всегда содержательно шире совокупности его нормативно закрепленных отраслевых проявлений. Оно всегда оставляет возможность собственного распространения на не урегулированные отраслевым законодательством отношения»<sup>2</sup>.

Предельная лаконичность конституционных норм, по существу, означает максимально общий, не стесненный рамками отраслевого регулирования смысл закрепленного Основным Законом права. Как отмечает А.Н. Кокотов, «прямое действие конституционных норм опирается и на то, что отраслевая конкретизация конституционных положений не исчерпывает в каждый данный момент их богатого внутреннего содержания. Содержание конституционных предписаний вовсе не сводимо к совокупности их отраслевых конкретизаций, какими бы развернутыми и точными они ни были»<sup>3</sup>. Применительно к названному выше праву равного доступа к государственной службе можно предположить, что принятая сейчас модель его реализации может существенно измениться. Например, уже сейчас активно говорят о возможностях «ухода» от «келейных» конкурсных процедур, которые в значительной степени носят декоративный характер, о формировании кадровых агентств, которые будут проводить отбор кандидатов и т.п. И если это произойдет, то в комментариях к Конституции Российской Федерации будут писать, что законодатель скорректировал свое понимание равного доступа к государственной службе относительно его действительного конституционного содержания. Это происходит потому, что реальная отраслевая модель реализации того или иного права всегда в чем-то «ущербна». Она всегда представляет собой многоугольник, вписанный в круг — конституционный эталон того или иного права.

Собственно, на наш взгляд, в этом и выражается процесс «актуализации Конституции» (Б.С. Эбзеев), а если выразиться точнее — это процесс актуализации отраслевых моделей опосредования конституционно-правового регулирования и, в конечном счете, актуализации нашего представления о действительном смысле конституционных норм.

Высказанная точка зрения совсем не противоречит основополагаю-

---

<sup>1</sup> Эбзеев Б.С. Прямое действие Конституции Российской Федерации: некоторые методологические аспекты / Б.С. Эбзеев // Правоведение. — 1996. — № 1. — С. 5—15.

<sup>2</sup> Кокотов А.Н. О прямом действии Конституции Российской Федерации / А.Н. Кокотов // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 12. — С. 1511—1516.

<sup>3</sup> Там же.

щему для российского конституционализма тезису о непосредственном действии Конституции Российской Федерации. Однако, как нам представляется, термин «действие Конституции» нуждается в определенных уточнениях, поскольку, как правило, его смысл сводится к непосредственному применению конституционно-правовых норм, что, как мы говорили выше, вполне возможно. Как отмечает А.Н. Кокотов, «когда говорят о прямом действии Конституции, зачастую в эту категорию вкладывают более узкий смысл, имея в виду, что конституционные нормы способны к применению, исполнению, использованию независимо от их конкретизации в отраслевом законодательстве»<sup>1</sup>. В качестве «хрестоматийного примера» ученый приводит признание Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции положения части первой статьи 47 ранее действовавшего УПК РСФСР, предоставлявшего лицу, подозреваемому в совершении преступления, право пользоваться помощью защитника лишь с момента объявления ему протокола задержания либо постановления о применении до предъявления обвинения меры пресечения в виде заключения под стражу<sup>2</sup>. В данном деле Конституционный Суд, анализируя положение части 2 статьи 48 Конституции Российской Федерации, пришел к выводу о неконституционности указанной выше нормы УПК РСФСР. Здесь принципиально важно, что для элиминации правовой неопределенности Конституционный Суд постановил, что до введения федеральным законодателем нового урегулирования подлежит применению непосредственно положение статьи 48 (ч. 2) Конституции Российской Федерации в том смысле, в каком ее истолковал Суд. Заметим, что, во-первых, речь здесь идет о непосредственном применении не самой конституционной нормы (текста Конституции), а определенной ее интерпретации, данной Конституционным Судом Российской Федерации, т.е. здесь уже присутствует элемент опосредования конституционных положений. Во-вторых, и это, пожалуй, наиболее важный аспект, непосредственное применение конституционной нормы вводится вынужденно, имеет исключительный характер и применяется «до введения федеральным законодателем нового урегулирования».

Этот второй аспект непосредственного применения Конституции Российской Федерации четко прослеживается в знаковом с точки зрения исследуемой тематики Постановлении Пленума Верховного Суда Рос-

---

<sup>1</sup> Кокотов А.Н. О прямом действии Конституции Российской Федерации / А.Н. Кокотов // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 12. — С. 1511—1516.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 11-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова» // СЗ РФ. — 2000. — № 27. — Ст. 2882.

сийской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия». В данном Постановлении говорится, что суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности:

а) когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

б) когда Конституционным Судом Российской Федерации выявлен пробел в правовом регулировании либо когда пробел образовался в связи с признанием не соответствующими Конституции нормативного правового акта или его отдельных положений с учетом порядка, сроков и особенностей исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации, если они в нем указаны.

Характерно, что ранее в тексте Постановления назывались еще два случая непосредственного применения Конституции: при наличии противоречия федерального закона и закона субъекта Российской Федерации, а также иного нормативно-правового акта положениям Конституции. Эти нормы впоследствии были исключены, поскольку Конституционный Суд пришел к выводу, что суды общей юрисдикции не вправе решать вопрос о соответствии текущего законодательства Конституции Российской Федерации.

Из текста данного Постановления, на наш взгляд, можно сделать вывод об исключительном применении конституционных норм, обусловленном определенными дефектами правового регулирования (пробельность, коллизионность). На первый взгляд, декларируемая возможность непосредственного применения Конституции Российской Федерации в том случае, когда конституционно-правовая норма «самодостаточна», т.е. не требует дополнительной регламентации, расходится с данным выводом. Однако здесь нужно учитывать, что сама по себе ситуация наличия конституционно-правовой нормы, не опосредованной текущим законодательством, является исключительной.

Часто в качестве примера такой самодостаточной конституционно-правовой нормы, не содержащей отсылки к закону или подзаконному акту, называют часть 1 статьи 51 Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Как отмечает судья Конституционного Суда Г.А. Жилин, «такого рода конституционные положения могут применяться судами и без дополнительного законодательного регулирования соответствующих процессуальных отношений, в связи с чем они иногда

лишь дублируются в иных законодательных актах»<sup>1</sup>. Характерно, что сам автор здесь же оговаривается, что это скорее исключение из общего правила, поскольку большинство конституционных норм требуют отраслевой конкретизации. Однако, на поверку и приведенная норма не может применяться в отрыве от общего массива процессуального законодательства. Даже если оставить в стороне круг близких родственников, в отношении которых распространяется свидетельский иммунитет, самостоятельное применение этой нормы сталкивается с определенными проблемами. Так, в специальной литературе отмечается, что «с одной стороны, у потерпевшего и свидетеля есть право отказаться свидетельствовать против самого себя, своего супруга и других близких родственников, а с другой — они не вправе отказаться от дачи показаний, давать заведомо ложные показания»<sup>2</sup>.

Вместе с тем в ситуации отраслевой неурегулированности, пробельности действующего законодательства эта норма будет применяться непосредственно. По всей видимости, именно этот исключительный характер применения конституционно-правовых норм любым правоприменителем, за исключением Конституционного Суда, имеет в виду и А.Н. Кокотов, когда говорит о «подстраховывающем регулировании» ими фактических общественных отношений<sup>3</sup>.

Выше уже было сказано, что Конституционный Суд в своем Постановлении от 16.06.1998 № 19-П пришел к выводу, что суды общей юрисдикции при обнаружении несоответствия Конституции Российской Федерации федерального закона или закона субъекта Российской Федерации не вправе разрешить дело на основе прямого применения Конституции Российской Федерации, а обязаны обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этого закона.

Помимо двух особых мнений судей Конституционного Суда (В.В. Витрука и Г.А. Гаджиева), это Постановление вызвало весьма бурную и неоднозначную реакцию в юридической научной среде. С достаточно острой критикой данной правовой позиции Суда выступил В. Ершов, по мнению которого «вывод Конституционного Суда Российской Федерации противоречит и общей теории права, согласно которой преодолевать коллизии нормативных правовых актов возможно и в процессе

---

<sup>1</sup> *Жилин Г.А.* Конституция Российской Федерации как источник гражданского и арбитражного процессуального права / Г.А. Жилин // Журнал конституционного правосудия. — 2008. — № 3

<sup>2</sup> *Калинин А.* Применение положений ст. 51 Конституции Российской Федерации / А. Калинин // Законность. — 2006. — № 6.

<sup>3</sup> *Кокотов А.Н.* О прямом действии Конституции Российской Федерации / А.Н. Кокотов // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 12. — С. 1511—1516.

правоприменения»<sup>1</sup>. Исходя из общетеоретической позиции о разграничении понятий «преодоления» и «устранения» коллизий нормативных правовых актов, ученый полагает, что признавать федеральные законы и иные нормативные правовые акты не соответствующими Конституции Российской Федерации и тем самым «устранять» существующую коллизию может только Конституционный Суд. Однако, правом «преодолевать» коллизию Конституции Российской Федерации и иного нормативно-правового акта путем применения акта, обладающего большей юридической силой, и неприменения нормативных правовых актов, противоречащих актам, имеющим более высокую юридическую силу, по его мнению, обладают все правоприменители. В. Ершов завершает свой анализ Постановления Конституционного Суда выводом: «Как представляется, действенной защиты прав граждан и юридических лиц можно добиться, лишь обеспечив прямое (непосредственное) применение Конституции Российской Федерации всеми правоприменителями в процессе разрешения конкретных дел и установив реальный контроль судов за всеми без исключения нормотворческими органами»<sup>2</sup>.

Почему же Конституционный Суд «запретил» судам общей юрисдикции непосредственно принимать решение на основе конституционных норм при обнаружении несоответствия закона или иного нормативно-правового акта Конституции Российской Федерации? Вряд ли это было продиктовано соображениями усиления значимости Конституционного Суда как органа конституционного нормоконтроля. Представляется, что основной причиной является опасность «разноречивого толкования различными судами конституционных норм». При «преодолении» коллизии путем непосредственного применения конституционных норм такая опасность возникает дважды. Во-первых, суд должен четко установить, что конкретная норма закона или иного нормативно-правового акта не соответствует Конституции Российской Федерации. Думать, что это возможно сделать путем простого сопоставления нормативных конструкций, приложив «конституционное лекало» к подозрительному закону или подзаконному акту, можно только оставаясь в плену позитивистских иллюзий механистического правоприменения. Безусловно, этот процесс требует от суда интерпретативной деятельности и не только в отношении нормы исследуемого закона, но и в отношении норм Конституции. Во-вторых, суду потребуется установить действительный смысл конституционной нормы уже в процессе непосредственного применения Конституции Российской Федерации (впрочем, эти процессы могут и совпадать).

В. Ершов ставит интересный вопрос: как быть, если нет никакой нео-

<sup>1</sup> Ершов В. Прямое применение Конституции Российской Федерации / В. Ершов // Российская юстиция. — 1998. — №№ 9, 10.

<sup>2</sup> См.: Там же.

пределенности в неконституционности положения нормативно-правового акта, т.е. его несоответствие Основному Закону очевидно. «Например, согласно части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. В то же время зачастую они ограничиваются нормативными правовыми актами более низкого уровня, например, законами субъектов Российской Федерации. Нужно ли в этих и им подобных очевидных случаях обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации? Думается, нет»<sup>1</sup>. Здесь есть два возражения. Во-первых, любой правоприменитель должен исходить из презумпции конституционности закона и, по нашему мнению, разрушить, опровергнуть эту презумпцию может только тот субъект, которому дано право конституционно-го нормоконтроля. Во-вторых, в этой ситуации суд общей юрисдикции в процессе непосредственного применения конституционной нормы опять будет вынужден использовать собственную интерпретацию этой нормы. Как справедливо отметил Ф. Быдлински: «Тот, кто при решении конкретного случая связан предписаниями положительных норм закона, представленных в виде текста, может реализовать свою связанность, т.е. применить предписание, только при условии, что он сформировал собственное мнение о первоначально сомнительном содержании, релевантном проблеме текста»<sup>2</sup>.

Иными словами, в ситуации непосредственного применения конституционных норм судами общей юрисдикции точно так же, как и в процессе конституционного нормоконтроля, мы имеем дело с толкованием Конституции. В этой связи возникает вопрос о целесообразности наличия в российской правовой системе множества «частных» толкований Основного Закона. Представляется, именно это имел в виду Конституционный Суд, указав в данном постановлении, что отказ от применения в конкретном деле закона, неконституционного с точки зрения суда, без обращения в связи с этим в Конституционный Суд Российской Федерации ставил бы под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации, так как оно не может быть реализовано, если допускается разноречивое толкование различными судами конституционных норм.

Довод В. Ершова о том, что такое «разноречивое толкование» исключено благодаря деятельности судов высших инстанций, которые согласно Конституции осуществляют судебный надзор за деятельностью судов и дают разъяснения по вопросам судебной практики, целью которых является «единообразное» правоприменение, выработка единых

<sup>1</sup> *Ершов В.* Прямое применение Конституции Российской Федерации / В. Ершов // Российская юстиция. — 1998. — №№ 9, 10.

<sup>2</sup> *Быдлински Ф.* Основные положения учения о юридическом методе / Ф. Быдлински // Вестник гражданского права. — 2006. — №№ 1, 2; 2007. — № 1.

подходов в правоприменительной практике, не представляется «неотразимым». О его слабости свидетельствует фактическое отсутствие того самого единообразного применения и единства подходов в правоприменительной практике. Высшие судебные инстанции объективно «не успевают» реагировать на динамику правоприменительной практики и своевременно делать ее обобщение.

Резюмируя все сказанное выше, можно констатировать, что непосредственное применение Конституции Российской Федерации составляет исключительную компетенцию Конституционного Суда. Суды общей юрисдикции обладают лишь теоретической возможностью прямого применения Конституции, когда текущее регулирование отсутствует, а конституционная норма не отсылает к закону, либо опосредованного применения конституционной нормы в интерпретации Конституционного суда при наличии правового пробела. Еще более маловероятным представляется возможность непосредственного применения норм Конституции иными правоприменителями. Как справедливо отмечала заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщакова, «по мере разработки Конституции стало очевидно, что не удастся сразу возложить конституционный контроль на суды общей юрисдикции. В российских условиях это означало бы призвать всех судей к невыполнению всяческих законов, то есть к разрушению системы хоть какого-то правового порядка в стране. Естественно, необходим был переходный этап к непосредственному применению Конституции. И главным хранителем Конституции — если мы хотели получить ее единообразное толкование на всей территории страны — мог стать и стал... Конституционный Суд России»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Интервью Т.Г. Морщаковой: «Десять лет на страже Конституции» // Время МН. — 2001. — 9 авг.

## ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АКТОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

---

**Г.В. Романова**, *ведущий советник научно-аналитического отдела аппарата Конституционного суда Республики Татарстан, кандидат юридических наук*

Акты конституционного судопроизводства представляют собой юридически оформленные выводы суда по материальным, процессуальным или организационным вопросам, рассматриваемым судом в процессе его деятельности с соблюдением особых процедур, определенных законом.

Под актом конституционного судопроизводства понимается решение Конституционного суда, которое выносится от имени государства, действует на всей территории государства, имеет общеобязательную юридическую силу.

Уяснение особенностей и проблем реализации актов конституционного судопроизводства неразрывно связано с общей трактовкой реализации правовых предписаний, так как судебное решение является источником правовых норм.

В юридической литературе слово «реализация» признается производным от латинского *realis*, что означает «вещественный, действительный» или «осуществление, исполнение».<sup>1</sup> В свою очередь, термин «осуществлять» употребляется в значениях «привести в исполнение, воплотить в действительность». Применительно к конкретным сферам бытия названные элементы могут модифицироваться с учетом конкретных реалий и обстоятельств.

На наш взгляд, при рассмотрении проблем реализации предписания, содержащегося в акте конституционного судопроизводства, на первый план правомерно ставится вопрос о внутреннем содержании оспариваемой нормы нормативного правового акта. И это справедливо, поскольку рассмотрение данного вопроса требует установления компонентного состава механизма реализации акта конституционного судопроизводства.

Для определения основных компонентов механизма реализации правовых предписаний акта конституционного судопроизводства нам представляется возможным выделить три основных аспекта.

<sup>1</sup> *Пересыпкин А.С.* Некоторые аспекты исследования конституционного правосознания / А.С. Пересыпкин // Государство и право. — 2005. — № 1. — С. 92.

В рамках первого аспекта реализацию акта конституционного судопроизводства необходимо рассмотреть в плане выделения целостного участка правомерного поведения участников конституционного судопроизводства. Причем конкретный характер этого правомерного поведения проистекает из природы общественных отношений, регулируемых правовой нормой. Анализ реализации норм права в данном аспекте позволяет уяснить, каким образом непосредственно достигается ее результат. Такой анализ вскрывает активную роль самих участников судопроизводства в их движении, стабилизации, осуществлении. Здесь фактически происходит саморегулирование участниками судопроизводства собственного поведения, поскольку последнее согласуется с предписаниями акта конституционного судопроизводства по воле самих субъектов без вмешательства каких-либо специальных органов. Таким образом, происходит воплощение в жизнь прямо заданной общественной программы, зафиксированной в акте конституционного судопроизводства, направляющей поведение субъектов по определенно заданному направлению.

В качестве примера реализации указанных требований приведем постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 19.03.2015 № 61-П, согласно которому пункты 1 и 2 Положения о движении по муниципальным автомобильным дорогам общего пользования, утвержденного решением Совета Альметьевского муниципального района от 5 августа 2008 года № 265, были признаны не соответствующими Конституции Республики Татарстан, ее статьям 18 (часть первая), 19 (часть первая), 27 (часть первая), 49 и 58 (часть вторая)<sup>1</sup>.

Признание Конституционным судом не соответствующим Конституции нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления либо отдельных его положений является основанием для отмены в установленном порядке иными органами государственной власти и местного самоуправления принятых ими нормативных правовых актов, содержащих такие же положения. Так, в

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 19.03.2015 № 61-П «По делу о проверке конституционности Правил благоустройства территории города Альметьевска Альметьевского муниципального района Республики Татарстан, утвержденных решением Альметьевского городского Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2012 года № 63, Положения о компенсации материального вреда, причиняемого тяжеловесными транспортными средствами автомобильным дорогам общего пользования, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Альметьевского муниципального района от 26 февраля 2009 года № 691, пунктов 1 и 2 Положения о движении по муниципальным автомобильным дорогам общего пользования, утвержденного решением Совета Альметьевского муниципального района от 5 августа 2008 года № 265, в связи с жалобой гражданина И.В. Авдеева» // Республика Татарстан. — 2015. — 7 апр. — № 48.

целях реализации указанного выше постановления Конституционного суда Республики Татарстан от 19.03.2015 № 61-П было принято решение Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 6 мая 2015 г. № 472 «О признании утратившими силу некоторых решений Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан».

Таким образом, решение Конституционного суда приобретает свойство нормативного акта, направленного на установление либо изменение или отмену правовой нормы. Своим решением Конституционный суд создает норму, которая может стать связующей для законодателя при разработке нового нормативного правового акта либо при признании утратившим силу уже действующего.

Согласно второму аспекту реализации акта конституционного судопроизводства следует рассматривать в аспекте выделения целостного участка правомерной деятельности соответствующих субъектов, которые осуществляют индивидуально-правовое регулирование. Это позволяет выяснить, как, каким образом стимулируется, направляется, организуется, обеспечивается правомерное поведение участников реализации предписаний акта конституционного судопроизводства. В данном случае дается правовое обоснование поведения соответствующих участников осуществления предписаний, задается направленность их действий и осуществляется внешний контроль над ними. Характеристика реализации предписаний акта конституционного судопроизводства под этим направлением предполагает учитывать все те общественные отношения, движение которых связано с индивидуально-правовым регулированием.

Например, поводом к рассмотрению дела в Конституционном суде Республики Татарстан о проверке конституционности части 4 статьи 3 и части 2 статьи 11 Закона Республики Татарстан от 25 декабря 2012 года № 91-ЗРТ «Об обеспечении условий реализации прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Республике Татарстан» явилась жалоба гражданина Г.З. Нуриахмета. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые заявителем правовые положения Конституции Республики Татарстан. Вместе с тем в судебном заседании все представленные заявителем обстоятельства были исследованы и постановлением Конституционного суда Республики Татарстан от 01.12.2015 № 65-П<sup>1</sup> все оспариваемые заявителем нормы

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 01.12.2015 № 65-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 3 и части 2 статьи 11 Закона Республики Татарстан от 25 декабря 2012 года № 91-ЗРТ «Об обеспечении условий реализации прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и

были признаны соответствующими Конституции Республики Татарстан.

Третий, относительно самостоятельный, аспект рассмотрения реализации предписаний акта конституционного судопроизводства должен фиксировать целостный участок правомерного поведения участников конституционного судопроизводства. Такое поведение осуществляется в рамках общественного отношения, урегулированного нормой оспариваемого нормативного правового акта, на базе которой основано обращение в судебный орган. Такой участок правореализации наиболее тесно связан со вторым аспектом, относительно самостоятельным участком реализации акта конституционного судопроизводства, так как он актуализируется индивидуально-правовым регулированием.

Например, по делу о проверке конституционности части 4 статьи 3 и части 2 статьи 11 Закона Республики Татарстан от 25 декабря 2012 года № 91-ЗРТ «Об обеспечении условий реализации прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Республике Татарстан», рассмотренному Конституционным судом Республики Татарстан, заявитель в целях реализации своего правомерного поведения и на основании конституционных прав и свобод, предусмотренных частью 4 статьи 3 и частью 2 статьи 11 Закона Республики Татарстан от 25 декабря 2012 года № 91-ЗРТ «Об обеспечении условий реализации прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Республике Татарстан», неоднократно подавал в Исполнительный комитет муниципального образования города Казани уведомления о проведении публичных мероприятий в форме митингов и пикетирований, на которые получал отказы в их согласовании.

Как обоснование вышеизложенного предполагается строгая регламентированность актов конституционного судопроизводства, и их выполнение связывается с внешними побудительными силами. Однако внешняя заданность в процессах осуществления предписаний акта конституционного судопроизводства сочетается с внутренней саморегуляцией. Диалектическое единство внешних и внутренних факторов выступает как методологический принцип изучения процессов реализации актов конституционного судопроизводства.

С учетом изложенного исследование вопросов реализации актов конституционного судопроизводства актуально. Основная проблема проявляется в деятельности правоприменительных органов. Данная ситуация обусловлена различными причинами, особенно недостатком

---

пикетирований в Республике Татарстан» в связи с жалобой гражданина Г.З. Нуриахмета // Республика Татарстан. — 2015. — 8 дек. — № 176.

установленного в законодательстве порядка реализации актов конституционного судопроизводства; психологией правоприменителя, а именно его желанием настоять на правильности своего решения и непринятием чужого толкования в качестве более правильного; сохраняющимся в обществе неуважением к закону и правопорядку и др.

Думается, формализация реализации актов конституционного судопроизводства позволит обеспечить полноту внедрения в правовое поле актов высших судебных органов, поскольку отдельные судебные решения на законодательном уровне уже обладают свойством нормативности, что предполагает их обязательность для субъектов правоприменения.

Законодательная формализация процесса реализации актов конституционного судопроизводства должна способствовать единообразию их исполнения в правоприменительном процессе.

После проведенного детального анализа деятельности конституционного судопроизводства можно сделать вывод, что вся деятельность конституционного правосудия нацелена на защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов государства, муниципальных образований и других лиц.

В заключение отметим, что в целях устранения проблем в реализации актов конституционного судопроизводства в жизнедеятельности современного общества, на наш взгляд, необходимо постоянно совершенствовать механизм их реализации, основанный на их непосредственном действии и авторитете судебного органа. По нашему мнению, необходимо также широкое информирование правоприменителей о необходимости незамедлительного исполнения акта конституционного судопроизводства после опубликования либо вручения его официального текста, а также о возможном привлечении к ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение и воспрепятствование исполнению актов конституционного судопроизводства.

# О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН ПРАВА НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ ПОСРЕДСТВОМ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

---

**И.Ф. Садыков**, *заместитель начальника научно-аналитического отдела аппарата Конституционного суда Республики Татарстан*

Каждому в соответствии с Конституцией Республики Татарстан (ст. 40) и Конституцией Российской Федерации (ст. 46) гарантируется право на судебную защиту. Среди средств государственной защиты судебная защита занимает особое место, поскольку осуществляется самостоятельным и независимым в системе государственной власти органом правосудия, специально предназначенным для обеспечения своей деятельностью прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>. При этом право на судебную защиту, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека, выступая одновременно гарантией всех других прав и свобод<sup>2</sup>. Тем самым оно является неотъемлемым элементом в механизме восстановления прав человека и корреспондирует конституционному принципу справедливости.

Гарантии права на судебную защиту, а также требования, предъявляемые к суду, закреплены и в международных стандартах в области прав человека, в том числе в базовых международных правовых актах, являющихся составной частью российской правовой системы: Всеобщей декларации прав человека (ст. 7, 8 и 10), Международном пакте о гражданских и политических правах (ст. 14), Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 6).

Согласно статье 118 (ч. 2) Конституции Российской Федерации судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Судебную защиту прав в порядке конституционного судопроизводства

---

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Сост. Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др. / Под ред. В.Д. Зорькина.— 2-е изд., пересм.— М.: Норма; Инфра-М, 2011.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2005 года № 5-П.

осуществляют Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Вместе с тем создание региональных конституционных (уставных) судов является правом, а не обязанностью субъекта Федерации, в связи с чем такие судебные органы конституционного контроля на сегодняшний день функционируют лишь в 16-ти регионах. К числу субъектов Федерации, предоставивших гражданам исходя из приоритета гуманитарных ценностей возможность защиты прав в региональном конституционном (уставном) суде, относится и Республика Татарстан, где с 2000 года действует Конституционный суд.

На основании статьи 109 (часть четвертая) Конституции Республики Татарстан и части пятой статьи 3 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан осуществляет защиту прав граждан посредством проверки конституционности закона Республики Татарстан или его отдельных положений, нормативных правовых актов Президента и Кабинета Министров Республики Татарстан, а также органов местного самоуправления по их жалобам на нарушение конституционных прав и свобод.

Осуществление такой проверки возможно только при соответствии жалобы ряду требований, предъявляемых к ней указанным Законом, которая в предварительном порядке рассматривается аппаратом Конституционного суда. Так, согласно части второй статьи 43 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» аппарат Конституционного суда Республики Татарстан уведомляет заявителя о несоответствии его обращения требованиям данного Закона в случаях, если обращение:

- 1) явно неподведомственно Конституционному суду Республики Татарстан;
- 2) по форме не отвечает требованиям данного Закона;
- 3) исходит от ненадлежащего органа или лица;
- 4) не оплачено государственной пошлиной.

При этом после устранения недостатков, указанных в пункте 2 части второй названной статьи, то есть, если обращение по форме не отвечает требованиям Закона, заявитель вправе вновь направить обращение в Конституционный суд Республики Татарстан.

Доступ к правосудию решением аппарата Конституционного суда Республики Татарстан о признании обращения не соответствующим требованиям Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» не ограничивается, поскольку в силу части второй статьи 43 данного Закона заявитель вправе потребовать принятия Конституционным судом Республики Татарстан решения по этому вопросу.

Статьей 9 Регламента Конституционного суда Республики Татарстан установлено, что в случае оспаривания заявителем содержащегося в поступившем на его имя уведомлении аппарата Конституционного суда Республики Татарстан вывода о несоответствии обращения требованиям Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Председатель Конституционного суда Республики Татарстан поручает одному или нескольким судьям провести проверку обоснованности принятого аппаратом решения. При признании решения аппарата обоснованным Конституционный суд выносит определение об отказе в принятии обращения к рассмотрению.

Кроме того, по смыслу части второй статьи 43 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» аппарат вправе признать обращение соответствующим требованиям Закона лишь в определенной его части, а в остальной — не соответствующим таким требованиям. Так, например, в Конституционный суд Республики Татарстан обратилась гражданка Г. с жалобой на нарушение ее конституционных прав и свобод положениями Закона Республики Татарстан «О государственной гражданской службе Республики Татарстан», Закона Республики Татарстан «О муниципальной службе в Республике Татарстан» и Кодекса Республики Татарстан о муниципальной службе. Жалоба в части, касающейся оспаривания конституционности положений Закона Республики Татарстан «О муниципальной службе в Республике Татарстан», была признана явно неподведомственной суду. Рассмотрев жалобу в остальной части, Конституционный суд вынес определение об отказе в принятии ее к рассмотрению<sup>1</sup>.

В случае соответствия жалобы требованиям Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» вопрос о возможности осуществления защиты прав заявителя в порядке конституционного судопроизводства решается Конституционным судом путем принятия или отказа в принятии ее к рассмотрению. Основания для отказа в принятии обращения к рассмотрению перечислены в статье 46 этого же Закона.

Согласно пункту 1 части первой указанной статьи Конституционный суд Республики Татарстан принимает решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению в случае, если разрешение вопроса, поставленного в обращении, неподведомственно Конституционному суду Республики Татарстан.

Важно подчеркнуть, понятие неподведомственности жалобы не охватывается только тем, что в ней оспаривается конституционность нор-

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 20 октября 2015 года № 9-О.

мативных правовых актов, рассмотрение которых входит в полномочия Конституционного суда.

В частности, в решениях Конституционного суда нередко встречаются формулировки, такие как «заявитель фактически выражает несогласие с правоприменительными решениями по его делу» или «заявитель фактически ставит вопрос о необходимости внесения изменений и дополнений в действующее законодательство». Их нельзя рассматривать в качестве претензии к заявителю, поскольку очевидно, что несогласие с правоприменительными решениями по делу и действующей редакцией оспариваемых нормативных положений является не только законным, но и необходимым основанием для обращения в Конституционный суд. Здесь речь идет о тех случаях, когда решение поставленного в жалобе вопроса фактически предполагает вмешательство Конституционного суда в компетенцию иного судебного или законодательного органа.

Неподведомственна жалоба Конституционному суду и в том случае, если оспариваемые положения нормативных правовых актов Республики Татарстан, по сути, воспроизводят нормы федерального законодательства, и их проверка будет означать оценку конституционности федеральных законоположений. Вместе с тем отказ в принятии жалобы к рассмотрению по этому основанию в тех случаях, когда оценка федеральных норм на соответствие Конституции Российской Федерации входит в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, означает, что Конституционный суд Республики Татарстан не усматривает такого несоответствия, поскольку в этом случае он обращается с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации.

В практике Конституционного суда Татарстана уже были примеры подобной реализации прав граждан на судебную защиту. Так, гражданин С., бывший несовершеннолетний узник фашистских концлагерей, обжаловал положения постановления Кабинета Министров Республики Татарстан, которые, по его мнению, не распространяли льготу в виде 50-процентной скидки с оплаты за пользование газом в соответствии с подпунктом 9 пункта 1 статьи 14 Федерального закона «О ветеранах» на проживающих совместно с заявителем членов его семьи. Придя к выводу о том, что положение данной нормы федерального законодательства, согласно которому инвалидам войны предоставляются льготы по оплате в размере 50 процентов коммунальных услуг, противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку — по смыслу, придаваемому этому положению сложившейся правоприменительной практикой, — названные льготы не распространяются на членов семей бывших несовершеннолетних узников фашизма (приравненных по материально-бытовому обеспечению к инвалидам Великой Отечественной войны), Конституционный суд Республики Татарстан обратился в Конституци-

онный Суд Российской Федерации с запросом о проверке его конституционности.

Конституционный Суд Российской Федерации выявил конституционно-правовой смысл этого нормативного положения, согласно которому указанные льготы должны распространяться не только на бывших несовершеннолетних узников фашизма, приравненных к инвалидам Великой Отечественной войны, но и на совместно проживающих с ними членов их семей<sup>1</sup>. Таким образом, обращение заявителя за защитой своих конституционных прав в Конституционный суд Республики Татарстан привело к тому, что конституционные права этой категории граждан были защищены на всей территории Российской Федерации.

Встречались в практике и примеры, когда нормы федерального законодательства, которые фактически были воспроизведены в нормативных правовых актах, рассмотрение которых подведомственно Конституционному суду Республики Татарстан, позднее становились предметом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации. Гражданин Ш. оспаривал в Конституционном суде Республике Татарстан конституционность положений нормативного правового акта органа местного самоуправления, которые не устанавливали собственного правового регулирования, отличающегося от требования, закрепленного нормой Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации. В связи с этим Конституционный суд Республики Татарстан отказал в принятии его жалобы к рассмотрению, а значит, не усмотрел и противоречия Конституции Российской Федерации указанной нормы федерального законодательства<sup>2</sup>. Впоследствии Конституционный Суд Российской Федерации, рассмотрев жалобу гражданки С. на нарушение конституционных прав и свобод названными положениями постановления Правительства Российской Федерации, отказал в принятии ее к рассмотрению, указав, что они не вводят каких-либо неоправданных ограничений для молодых семей и не допускают неравенства в правовом регулировании при реализации прав этой категории граждан на государственную поддержку в решении жилищной проблемы<sup>3</sup>.

Пункт 2 части первой статьи 46 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан», закрепляющий та-

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2003 года № 423-О.

<sup>2</sup> Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 15 июля 2013 года № 7-О.

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2015 года № 3-О.

кое основание для отказа в принятии обращения к рассмотрению, как его недопустимость, применительно к жалобам граждан отсылает к статье 101 этого же Закона, согласно которой жалоба на нарушение законом Республики Татарстан или иным нормативным правовым актом конституционных прав и свобод допустима, если:

1) закон или иной нормативный правовой акт затрагивает конституционные права и свободы граждан;

2) закон или иной нормативный правовой акт применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе.

Затрагивание конституционных прав и свобод граждан, как отмечает С.В. Нарутто, означает, что оспариваемый закон непосредственно допускает возможность нарушения прав и свобод, относящихся к категории конституционных<sup>1</sup>. Соответственно, если права и свободы, которые заявитель считает нарушенными, не получили закрепление в Конституции Республики Татарстан, жалоба не отвечает критерию ее допустимости и не может быть принята Конституционным судом Республики Татарстан к рассмотрению. Конституционный Суд Российской Федерации по этому вопросу также указывал, что если нормы Конституции Российской Федерации, на которые в обоснование своей позиции ссылается заявитель, к оспариваемому им законоположению непосредственного отношения не имеют, то нет оснований считать, что ими затрагиваются и тем более нарушаются конституционные права заявителя<sup>2</sup>.

Другой критерий допустимости жалобы — применение закона или иного нормативного правового акта в конкретном деле заявителя — не означает, что Конституционный суд во всяком случае отказывает в принятии жалобы к рассмотрению, если в правоприменительных решениях не содержатся ссылки на оспариваемые положения. Так, Конституционный суд Республики Татарстан рассмотрел дело в связи с жалобой гражданина А., который постановлением административной комиссии на основании части 1 статьи 3.6 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях был привлечен к административной ответственности за совершение административного правонарушения, выразившегося в осуществлении проезда на тяжеловесном транспортном средстве без специального разрешения-пропуска в нарушение абзаца шестнадцатого пункта 6.7 Правил благоустройства территории города Альметьевска Альметьевского муниципального района Республики Татарстан. При этом наряду с указанной нормой Правил благоустройства

<sup>1</sup> Нарутто С.В. Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации: науч.-практ. пособие / С.В. Нарутто. — М.: Норма, Инфра-М, 2011. — С. 75.

<sup>2</sup> Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2009 г. № 17-О-О, от 21 декабря 2000 года № 261-О и от 7 октября 1999 года № 137-О.

он оспаривал конституционность еще Положения о движении по муниципальным автомобильным дорогам общего пользования и Положения о компенсации материального вреда, причиняемого тяжеловесными транспортными средствами автомобильным дорогам общего пользования, ссылок на которые в постановлении административной комиссии, вынесенном в отношении заявителя, не было. Однако, несмотря на это обстоятельство, Конституционный суд Республики Татарстан включил их в предмет своего рассмотрения по делу, поскольку в правовом регулировании административной ответственности за проезд тяжеловесных транспортных средств без специального разрешения-пропуска оспариваемые положения данных нормативных правовых актов находились в неразрывном единстве с положением абзаца шестнадцатого пункта 6.7 Правил благоустройства и статьей 3.6 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях, а значит, были опосредованно применены в его административном деле<sup>1</sup>.

Имеются примеры, когда в конкретном деле заявителя были применены положения нормативного правового акта, утратившего силу до его обращения в Конституционный суд, в силу чего проверка его конституционности уже невозможна, однако он обжалует принятый впоследствии нормативный правовой акт, в котором воспроизведены эти положения, притом формально в отношении него не применявшийся. Между тем, поскольку в подобном случае оспариваемые положения фактически продолжают реально действовать, исходя из основной задачи конституционного судопроизводства — защиты конституционных прав и свобод граждан, данное обстоятельство не может служить основанием для отказа в принятии обращения к рассмотрению. Таким образом, например, Конституционным судом Республики Татарстан жалоба гражданина П. была принята к рассмотрению<sup>2</sup>.

Конституционный суд Республики Татарстан в соответствии с пунктом 3 части первой статьи 46 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» принимает решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению в случае, если по предмету обращения Конституционным судом Республики Татарстан ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

Смысл этого основания для отказа в принятии обращения к рассмотрению заключается в том, чтобы исключить необходимость раз за разом проверять конституционность одних и тех же либо схожих нормативных положений. Данный вид отказа в проверке конституционно-

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 19 марта 2015 года № 61-П.

<sup>2</sup> Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 30 октября 2013 года № 11-О.

сти нормативных положений, в отличие от рассмотренных выше, нельзя назвать отказом в рассмотрении поставленного в жалобе вопроса: Конституционный суд отказывает заявителю не из-за невозможности его разрешения, а лишь в связи с тем, что, по сути, он уже был предметом конституционной проверки. Поэтому принятием таких определений зачастую осуществляется защита конституционных прав и свобод граждан, в связи с чем их называют «позитивными»: в них дается конституционно-правовое истолкование оспариваемых норм, развиваются ранее выработанные правовые позиции Конституционного суда.

Так, например, рассматривая жалобу гражданки У., Конституционный суд Республики Татарстан на основе своей правовой позиции, выраженной в постановлении от 8 апреля 2010 года № 39-П, указал, что само по себе право сына заявительницы на получение в первоочередном порядке в установленном обжалуемым нормативным правовым актом размере субсидии для приобретения жилья в собственность не может являться основанием для отказа в реализации предусмотренного пунктом 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации его права на получение во внеочередном порядке жилого помещения по договору социального найма в случае выбора данного способа улучшения жилищных условий<sup>1</sup>.

Важно отметить, что условие о «неповторимости» предмета рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан не означает невозможность проверки конституционности правовой нормы, если по ней уже было вынесено постановление, поскольку Конституционный суд определяет в качестве предмета рассмотрения лишь тот ее аспект, в котором она обжалуется заявителем и содержит неопределенность в вопросе о ее соответствии Конституции Республики Татарстан. Так, например, Конституционным Судом Российской Федерации неоднократно рассматривались часть первая статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>2</sup>, часть первая статьи 188 этого же Кодекса<sup>3</sup>, статья 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>4</sup> и многие другие нормы.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации проверял конституционность нормативного положения, конституционно-правовой смысл которого ранее уже был им выявлен в своем постановлении<sup>5</sup>,

<sup>1</sup> Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 9 июня 2014 года № 13-О.

<sup>2</sup> Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2013 года № 24-П и от 10 октября 2013 года № 20-П.

<sup>3</sup> Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июля 2010 года № 15-П и от 27 мая 2008 года № 8-П.

<sup>4</sup> Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 октября 2010 года № 18-П и от 15 июля 2009 года № 13-П.

<sup>5</sup> Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2012 года № 1-П и от 20 декабря 2010 года № 21-П.

однако ему в правоприменительной практике был придан иной смысл. Конституционный Суд указывал, что если в жалобе гражданина оспаривается конституционность законоположения, конституционно-правовой смысл которого ранее был выявлен в сохраняющем свою силу решении Конституционного Суда Российской Федерации, но которому в правоприменительной практике был придан иной смысл, притом что у заявителя исчерпаны все другие возможности судебной защиты, Конституционный Суд Российской Федерации вправе принять такую жалобу к рассмотрению и рассмотреть в порядке статьи 47.1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» вопрос о конституционности оспариваемого законоположения в его истолковании, отличном от истолкования, ранее данного Конституционным Судом Российской Федерации<sup>1</sup>.

Часть вторая статьи 46 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» предусматривает, что в случае если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным судом Республики Татарстан производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан.

Несмотря на то, что в этой норме говорится о прекращении производства по делу, как неоднократно отмечал Конституционный суд Республики Татарстан, по ее смыслу Конституционный суд Республики Татарстан в процессе конституционного судопроизводства проверяет конституционность действующих нормативных правовых актов. Проверка конституционности актов, которые были отменены или утратили силу до обращения заявителя в Конституционный суд Республики Татарстан, не допускается<sup>2</sup>. Таким образом, указанная норма является основанием для отказа в принятии жалобы к рассмотрению, если в ней оспаривается конституционность нормативных правовых актов, утративших свою силу до обращения заявителя в Конституционный суд Республики Татарстан.

Стоит отметить, что ранее Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» содержал идентичное по своему содержанию положение. Однако Федеральным конституционным законом от 4 июня 2014 года № 9-ФКЗ данная норма была признана утратившей силу, а в перечень оснований для отказа в принятии Конституционным Судом Российской Федерации обращения к рас-

<sup>1</sup> Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 сентября 2014 года № 23-П и от 7 ноября 2012 года № 24-П.

<sup>2</sup> Определения Конституционного суда Республики Татарстан от 7 ноября 2014 года № 17-О, от 17 сентября 2014 года № 15-О и от 27 февраля 2010 года № 3-О.

смотрению включена отмена или утрата силы акта, конституционность которого оспаривается, за исключением случаев, когда он продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия.

Поскольку в силу части второй статьи 39 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» основанием к рассмотрению дела по жалобе граждан является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Республики Татарстан закон или иной нормативный правовой акт, основанием для отказа в принятии жалобы к рассмотрению служит также вывод Конституционного суда об отсутствии такой неопределенности.

Вместе с тем исследование вопроса о наличии такой неопределенности актуально лишь в том случае, если отсутствуют какие-либо иные основания для отказа в принятии жалобы к рассмотрению. Вывод об отсутствии указанной неопределенности в отличие от случаев, где подобный результат лежит на поверхности и по которым сразу выносятся определения об отказе в принятии обращения к рассмотрению, — особая герменевтическая работа в форме нормативного толкования — достигается посредством тщательного и всестороннего анализа оспоренного нормативного акта, выяснения места последнего в правовой системе и взаимосвязи с иными актами<sup>1</sup>. При выявлении конституционно-правового смысла обжалуемых нормативных положений в определении суда защита конституционных прав и свобод человека и гражданина зачастую обеспечивается в не меньшей мере, чем при вынесении итогового решения в форме постановления. Практика Конституционного суда Республики Татарстан знает немало примеров подобной конституционно-правовой герменевтики.

Так, гражданин Г., выдвинувший свою кандидатуру в депутаты представительного органа муниципального образования, оспаривал пункт 1.1 части 1 и часть 5 статьи 39 Избирательного кодекса Республики Татарстан в их взаимосвязи, поскольку они позволяют в одном случае возлагать обязанность по изготовлению копии паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, на избирательную комиссию, а в другом — требовать представления такой копии от гражданина. При подаче в Территориальную избирательную комиссию документов в изготовлении копии паспорта в избирательной комиссии ему было отказано и разъяснено, что копия паспорта должна изготавливаться кандидатом самостоятельно. Конституционный суд Республики Татарстан указал, что предусмотренное пунктом 1.1 части 1 статьи 39 Избирательного

---

<sup>1</sup> *Сергевнин С.Л.* О некоторых аспектах юридического толкования в сфере конституционного правосудия / С.Л. Сергевнин // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. X): сб. науч. тр.— Казань: ООО «Офсет — сервис», 2015. — С. 32.

кодекса Республики Татарстан требование о представлении гражданином, выдвинувшим свою кандидатуру, копии паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, находится в неразрывном единстве с положением части 5 данной статьи, определяющим обязанность изготовления такой копии непосредственно в избирательной комиссии в присутствии кандидата. Следовательно, установленное оспариваемыми положениями статьи 39 Избирательного кодекса Республики Татарстан правовое регулирование само по себе не допускает возможности иной их трактовки в правоприменительной практике. Таким образом, Конституционный суд Республики Татарстан пришел к выводу, что обжалуемые положения не содержат неопределенности в вопросе об их соответствии Конституции Республики Татарстан<sup>1</sup>.

Необходимо также отметить, что иногда возможна ситуация, при которой обращение подлежит принятию к рассмотрению только в определенной его части. В этом случае Конституционный суд Республики Татарстан своим определением в одной части принимает обращение к рассмотрению, а в другой — отказывает в его принятии<sup>2</sup>. При этом такое определение является итоговым решением, в силу чего в его резолютивной части указывается на то, что оно окончательно и обжалованию не подлежит.

Рассмотренные вопросы реализации гражданами права на судебную защиту в Конституционном суде Республики Татарстан показывают некоторые особенности, присущие конституционному судопроизводству. Вместе с приведенными примерами из практики они иллюстрируют отдельные нюансы, возникающие при решении вопроса о возможности осуществления защиты прав заявителя Конституционным судом, а также наглядно демонстрируют правозащитный потенциал конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 17 декабря 2015 года № 15-О.

<sup>2</sup> Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 4 сентября 2015 года № 7-О.

## ПРИОРИТЕТ НАЦИОНАЛЬНОЙ КОНСТИТУЦИИ КАК СПОСОБ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

---

**Р.С. Садыков**, *ведущий консультант научно-аналитического отдела аппарата Конституционного суда Республики Татарстан*

Ратифицировав в 1998 году Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Российская Федерация признала на своей территории юрисдикцию Европейского Суда по правам человека и обязалась исполнять его решения, что сделало его постановления основанием для пересмотра ранее вынесенных судебных решений. Вопрос же о границах дозволенного при реализации на территории Российской Федерации положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и решений Европейского Суда по правам человека всегда был в центре внимания исключительно специалистов и экспертов, но еще никогда не обсуждался в отечественном юридическом обществе так широко и публично, как в последние годы.

Принятие Европейским Судом по правам человека постановлений от 7 октября 2010 г. и 22 марта 2012 г. по делу «Константин Маркин против России» кардинальным образом изменило тональность и содержание обсуждения данной проблематики. Так, если ранее камнем преткновения чаще всего был вопрос об отсутствии в российском законодательстве процессуальных способов реализации тех или иных постановлений Европейского Суда по правам человека в гражданском, арбитражном, уголовном или административном судопроизводстве, то в связи с так называемым «Делом Маркина», а также последовавшим за ним рядом иных судебных решений основная дискуссия перенеслась уже в плоскость анализа коллизий в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека и в поиск способов гармонизации национальной и наднациональной правовых систем.

Как видно из судебной практики ряда европейских стран<sup>1</sup>, данная коллизионная ситуация во взаимоотношениях с Европейским Судом по

<sup>1</sup> Постановления Европейского Суда по правам человека от 26 февраля 2004 г. по делу «Гергюлю против Германии», от 6 октября 2005 г. «Дело «Херст (Hirst) против Соединенного Королевства».

правам человека не уникальна только для Российской Федерации. Однако ни одна из стран, у которой возникли разногласия со Страсбургом по вопросу реализации на своей территории судебных актов Европейского Суда по правам человека, не подвергается такой внешней и внутренней критике за свою позицию, как Россия<sup>1</sup>.

В своем Докладе на XIII Международном Форуме по конституционному правосудию Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин в этой связи, в частности, отмечал, что «Решения Европейского Суда по правам человека и высших государственных судов являются сферой огромной содержательной сложности. Не удивительно, что практика сосуществования Европейского Суда по правам человека и высших органов конституционного правосудия не лишена противоречий. Кардинальный вопрос заключается в том, будут ли эти противоречия решаться в диалоге путем взаимного самоограничения в своей деятельности, исходя из понимания ситуации, осознания целей и задач, в конечном счете, направленных на защиту прав и свобод человека? Или путем конфликтов, конфронтации и баррикад? Тогда — обрушится наш общий, строящийся взаимными усилиями дом!»<sup>2</sup>.

Одним из таких дел, в котором Конституционный Суд Российской Федерации на практике в полной мере реализовал собственное видение разрешения данной коллизии, стало принятие Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П<sup>3</sup>.

Инициаторами обращения в форме запроса, поданного в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке абстрактного нормоконтроля, выступили 93 депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации — представители всех фракций, зарегистрированных в нижней палате российского парламента.

---

<sup>1</sup> Вишневский Б. ЕСПЧ им больше не указ / Б. Вишневский // Новая газета. — 2015. — 15 июля; <http://www.novayagazeta.ru/columns/69212.html>.

<sup>2</sup> Зорькин В.Д. Диалог Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека в контексте конституционного правопорядка. Доклад на XIII Международном Форуме по конституционному правосудию (18—20 ноября 2010 г.) / В.Д. Зорькин. — СПб.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней”, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации”, частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

Российские парламентарии, обращаясь в Конституционный Суд Российской Федерации с данным запросом, хотели, ни много ни мало, получить от высшего судебного органа страны ответ на давно назревший вопрос о взаимосвязи международного конвенционного и национально-конституционного права, который на протяжении многих лет обсуждался юристами в области конституционного и международного права и на который Конституционный Суд России Российской Федерации уже с той или иной степенью полноты давал ответы<sup>1</sup>. Однако еще никогда данный вопрос не ставился в Конституционном Суде с такой линейной прямоотой и не был так сторонними наблюдателями политизирован.

Как следует из содержания данного депутатского запроса, перед Конституционным Судом Российской Федерации был поставлен вопрос о рассмотрении на предмет соответствия Конституции Российской Федерации возможности признания и исполнения на территории Российской Федерации постановлений Европейского Суда по правам человека, противоречащих положениям Конституции Российской Федерации и правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, а также были подвергнуты сомнению в конституционности отдельные положения гражданского, арбитражного, уголовного процессуальных кодексов и Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в той их части, в которой ими регулируются вопросы пересмотра вступивших в законную силу судебных решений в связи с принятием решения, по которому заявитель обращался в Европейский Суд по правам человека.

По мнению депутатов, статья 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» от 20 марта 1998 г. № 54-ФЗ, в которой подтверждается признание Российской Федерации *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикции Европейского Суда по правам человека, должна была быть признана не соответствующей Конституции Российской Федерации в той части, в которой указанная норма позволяет признавать и исполнять на территории Российской Федерации судебные акты Европейского Суда по правам человека, вступающие в противоречие с нормами Конституции Российской Федерации и решениями Конституционного Суда Российской Федерации.

В обоснование своей позиции заявителями были приведены два постановления Европейского Суда по правам человека, в которых ставится под сомнение высшая юридическая сила Основного Закона Российской Федерации — Конституции Российской Федерации.

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2013 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда».

В частности, по мнению парламентариев, в постановлениях по делу «ОАО «НК «ЮКОС» против России» от 20 сентября 2011 г. и от 31 июля 2014 г. Европейский Суд по правам человека проигнорировал тот факт, что конституционность норм российского законодательства, примененных властями в рамках привлечения «ОАО «НК «ЮКОС» к установленной законом ответственности (ст. 113 Налогового кодекса и ст. 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве») ранее уже была подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 14 июля 2005 г. № 9-П<sup>1</sup> и от 30 июля 2001 г. № 13-П<sup>2</sup>.

Также в качестве примера необоснованного игнорирования Европейским Судом по правам человека основополагающих норм российского права заявителями приводилось постановление Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. «Анчугов и Гладков против России», в котором Страсбургский суд пришел к выводу о несоответствии Конвенции о защите прав человека и основных свобод запрета на участие в выборах, установленного частью 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации (которая, к слову, имеет императивный характер и ее изменение возможно только путем принятия новой Конституции) в отношении лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Указанные выше судебные прецеденты Европейского Суда по правам человека, по мнению парламентариев, имели своей конечной целью размывание границ государственного суверенитета Российской Федерации, основанного на верховенстве Конституции Российской Федерации и приоритете юрисдикции Конституционного Суда Российской Федерации как единственного органа власти, уполномоченного на осуществление конституционного надзора.

Слушание по данному делу в Конституционном Суде Российской Федерации продолжалось почти три часа, в течение которых представители различных государственных органов высказывали свою точку зрения по поставленным депутатами Государственной Думы вопросам.

Примечательно, что с мнением о недопустимости исполнения решений Европейского Суда по правам человека, противоречащих позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласились все пред-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2005 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа».

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июля 2001 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»».

ставители государственных органов, однако ни один из них не подверг сомнению соответствие Конституции Российской Федерации обжалуемых норм.

Было бы странным, если Конституционный Суд Российской Федерации внял бы доводам заявителей и позволил себе оспаривать уже ратификационный закон. В противном случае такая позиция Конституционного Суда Российской Федерации шла бы в противоречие с ранее уже сформулированной собственной правовой позицией, согласно которой «проверка Конституционным Судом Российской Федерации конституционности федерального закона о ратификации международного договора, в том числе по порядку принятия, по общему правилу, может быть осуществлена лишь до момента вступления данного международного договора в силу (который обычно не совпадает с моментом завершения процесса принятия соответствующего федерального закона о ратификации международного договора); иное не только противоречило бы общепризнанному принципу международного права *pacta sunt servanda* и ставило под сомнение соблюдение Российской Федерацией добровольно принятых на себя международных обязательств, в том числе вытекающих из Венской конвенции о праве международных договоров, но и противоречило бы статье 125 (п. «г» ч. 2) Конституции Российской Федерации и конкретизирующим ее положениям подпункта «г» пункта 1 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми Конституционный Суд Российской Федерации уполномочен разрешать дела о соответствии Конституции Российской Федерации лишь не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Неудивительно также, что и оспоренные положения процессуального законодательства были признаны Конституционным Судом Российской Федерации соответствующими Конституции Российской Федерации. В противном случае оспаривание данных норм явилось бы попыткой ревизионирования самой процедуры пересмотра судебных решений в связи с постановлениями Европейского Суда по правам человека во всех процессуальных кодексах.

Признавая оспариваемые нормы соответствующими Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации вместе с тем высказал свое особое отношение к поставленной в запросе проблематике и к способу разрешения конфликтов международ-

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 г. № 1055-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Федерального закона «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 года».

ной конвенциональной и национальной конституционных правовых систем.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем решении в очередной раз напомнил, что Конвенция о защите прав человека и основных свобод как международный договор является составной частью правовой системы Российской Федерации. Но именно частью. Поэтому правовые позиции Европейского Суда по правам человека, основанные на Конвенции, не отменяют приоритет Конституции и подлежат реализации только при условии признания всеми сторонами высшей юридической силы Конституции Российской Федерации.

При этом в рассматриваемом постановлении Конституционного Суда Российской Федерации отмечается, что речь в таких случаях идет не о действительности или недействительности для России международного договора в целом, а лишь о невозможности соблюдения обязательства о применении его нормы в истолковании, приданном ей уполномоченным межгосударственным органом в рамках рассмотрения конкретного дела, так как Конституция Российской Федерации, как об этом гласит часть 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации, имеет высшую юридическую силу, а законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации в очередной раз указал, что принцип *pacta sunt servanda* («договоры должны соблюдаться») не является абсолютным, в противном случае государства переставали бы быть в полном смысле этого слова суверенными субъектами.

Какой же способ реализации исключения из принципа *pacta sunt servanda* предложил в своем постановлении Конституционный Суд Российской Федерации?

По мнению судей Конституционного Суда Российской Федерации, если суд общей юрисдикции, арбитражный суд при пересмотре в установленном процессуальным законодательством порядке дела в связи с принятием Европейским Судом по правам человека постановления, в котором констатируется нарушение в Российской Федерации прав и свобод человека при применении закона либо отдельных его положений, придя к выводу, что вопрос о возможности применения соответствующего закона может быть решен только после подтверждения его соответствия Конституции Российской Федерации, он должен обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности этого закона. Во всяком случае, указывается в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П, суд общей юрисдикции, арбитражный суд, осуществля-

ющий производство по пересмотру вступившего в законную силу судебного акта по заявлению лица, по жалобе которого Европейским Судом по правам человека было принято постановление, обязан приостановить производство и обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке их соответствия Конституции Российской Федерации.

Аналогичным правом Конституционный Суд Российской Федерации наделяет и федеральные органы исполнительной власти, государственные органы, на которые возложена обязанность по обеспечению выполнения Российской Федерацией международных договоров, участницей которых она является. Они, в частности, правомочны обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации для решения вопроса о возможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека и принятия мер индивидуального и общего характера, направленных на обеспечение выполнения данной Конвенции. В случае если Конституционный Суд Российской Федерации придет к выводу, что постановление Европейского Суда по правам человека, поскольку оно основано на Конвенции о защите прав человека и основных свобод в истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не может быть исполнено, такое постановление в этой части не подлежит исполнению.

В соответствии с указанным постановлением Российская Федерация в порядке исключения вправе отступить от исполнения возлагаемых на нее обязательств, если такое отступление является единственным возможным способом избежать нарушения основополагающих конституционных принципов. Следовательно, согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации Конвенция о защите прав и свобод человека подлежит реализации лишь с учетом верховенства Конституции Российской Федерации.

Указанные рекомендации Конституционного Суда Российской Федерации в декабре 2015 года легли в основу принятия изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В заключение хотелось бы отметить, что реализация Конвенции лишь с учетом верховенства Конституции Российской Федерации несколько не умаляет ценности и значения решений Европейского Суда по правам человека. Об этом четко и недвусмысленно дал понять Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, выступая на Международной конференции «Совершенствование национальных механизмов эффективной имплементации Европейской конвенции о правах человека». В частности, В.Д. Зорькин считает Конвенцию и ее развитие в последующих Протоколах «...огромным достижением в защите

прав человека в Европе и огромной ценностью, ... а развитие отношений России с институтами Совета Европы в сфере имплементации Конвенции идет — несмотря на перечисленные проблемы, в целом успешно, эффективно и обнадеживающе».<sup>1</sup>

Однако отступление по исключительно принципиальным вопросам национально-правовой идентичности страны, отход от практики не критического и без учета специфики страны исполнения решений Европейского Суда по правам человека может и будет служить единственно возможным способом противостояния ослаблению значения во внутригосударственном праве места и роли национальной Конституции. Такой подход, как представляется, позволит Российской Федерации сохранить свой правовой и государственный суверенитет от возможных посягательств извне.

---

<sup>1</sup> Зорькин В.Д. Проблемы реализации Конвенции о правах человека / В.Д. Зорькин // Выступление Председателя Конституционного Суда Российской Федерации на Международной конференции «Совершенствование национальных механизмов эффективной имплементации Европейской конвенции о правах человека» (СПб., 22 октября 2015 г.).

# ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

---

**Р.Н. Салиева**, *заведующий лабораторией Института проблем экологии и недропользования ГНБУ «Академия наук Республики Татарстан», доктор юридических наук, профессор;*

**И.Р. Салиев**, *научный сотрудник Института проблем экологии и недропользования ГНБУ «Академия наук Республики Татарстан», кандидат юридических наук*

Федеративное устройство России определило необходимость разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Конституцией Российской Федерации определены предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 71, ст. 72 Конституции РФ). В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся, в частности, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами.

Из этого следует, что отношения недропользования регулируются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

По вопросам совместного ведения в сфере природопользования в целом и недропользования в частности Конституционным Судом Российской Федерации принимались важные решения, выразившие основные конституционно-правовые позиции.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ) // СЗ РФ.— 2014.— 3 марта.— № 9.— Ст. 851.

Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”»<sup>1</sup> были сформулированы правовые позиции по вопросам совместного ведения в сфере природопользования, в том числе недропользования. В частности, было определено, что «Конституция Российской Федерации относит вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, природопользование, лесное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, пункты «в», «г», «д», «к» ч. 1); по предметам совместного ведения принимаются федеральные законы, на основе которых может также осуществляться разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, при этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить соответствующим федеральным законам (ст. 76, ч. ч. 2 и 5)». Эти выводы закреплены в ряде конституционных решений и определений<sup>2</sup> по вопросам совместного ведения в сфере природопользования.

Необходимо отметить, что законодательство о полномочиях в сферах совместного ведения имеет тенденцию развития. В соответствии с

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // СЗ РФ. — 2000. — 19 июня. — № 25. — Ст. 2728.

<sup>2</sup> Например, Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 92-О «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»; Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. — 2000. — 17 июля. — № 29. — Ст. 3117; Определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2013 № 1337-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Воронежской областной просветительской общественной организации «Русские люди» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 10 части первой статьи 3 Закона Российской Федерации «О недрах» // Документ опубликован не был и другие.

Федеральным законом от 13.07.2015 № 233-ФЗ<sup>1</sup> внесены значительные дополнения в специальные законы по вопросам передачи ряда полномочий органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Дополнен и Закон Российской Федерации «О недрах»: внесена статья 3.1, которая названа «Передача осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере регулирования отношений недропользования органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup>.

В соответствии с положениями названной статьи полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере регулирования отношений недропользования, предусмотренные Законом Российской Федерации «О недрах», могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации постановлениями Правительства Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>3</sup>. Положения статьи 3.1. Закона Российской Федерации «О недрах» распространяются на полномочия федеральных органов исполнительной власти, которые не переданы для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления соответствующими федеральными законами.

В целях реализации потенциала статьи 3.1. Закона «О недрах» в сфере совершенствования управления недропользованием необходимы соответствующие правовые механизмы. Такие правовые механизмы формируются в рамках правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выработанных по вопросам совместного ведения. Необходимо учитывать также общие правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам совместного ведения в

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ.— 2015.— 20 июля.— № 29 (ч. I).— Ст. 4359.

<sup>2</sup> Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // СЗ РФ.— 1995.— 6 марта.— № 10.— Ст. 823.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ.— 2015.— 20 июля.— № 29 (ч. I).— Ст. 4359.

целом о том, что конституционное разграничение полномочий может быть конкретизировано федеральным законодателем. Так, например, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2014 г. № 2427-О было сформулировано, что «конституционное разграничение полномочий может быть конкретизировано федеральным законодателем: федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий; соответственно, Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; при этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в отношениях, имеющих общедоказательное значение, в той мере и постольку, в какой и постольку такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти (постановления Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 года № 19-П, от 9 января 1998 года № 1-П и от 13 мая 2004 года № 10-П)»<sup>1</sup>.

В пункте 7 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup> установлен порядок передачи отдельных полномочий. В соответствии с установленным порядком с учетом положений статьи 3.1 Закона Российской Федерации «О недрах» целесообразным представляется создание правового механизма реализации полномочий, определенных в пункте 10 статьи 3 Закона Российской Федерации «О недрах». В этой статье установлено, в частности, такое полномочие, распоряжение совместно

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 6 ноября 2014 г. № 2427-О «По запросу Администрации Краснодарского края о проверке конституционности подпункта 12 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 81 Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» // СЗ РФ.— 2015.— 2 февр.— № 5.— Ст. 878; Вестник Конституционного Суда Российской Федерации.— 2015.— № 1; Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).— 2014.— 19 нояб.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ.— 1999.— 18 окт.— № 42.— Ст. 5005.

с субъектами Российской Федерации государственным фондом недр, за исключением участков, находящихся в исключительном ведении Российской Федерации.

С учетом того, что вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а в статье 2 Закона «О недрах» установлено, что владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр в пределах территории Российской Федерации в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации осуществляются совместно Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, то представляется возможным с учетом вышеизложенных положений выделить отдельные объекты недропользования по величине извлекаемых запасов и передача полномочий по таким объектам органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При формировании таких объектов целесообразно руководствоваться Классификацией запасов и ресурсов, которая вступила в действие с 1 января 2016 г. В отношении таких объектов с учетом горно-геологических условий добычи углеводородов (поздняя стадия разработки, высокая степень выработанности) целесообразно было бы принять федеральный закон о передаче части полномочий органов управления Российской Федерации в сфере недропользования органам управления субъектов Российской Федерации в целях повышения эффективности разработки. Выделение таких объектов могло бы способствовать решению и экономических, и социальных задач. В частности, такие объекты могут предоставляться субъектам малого предпринимательства. В юридической и экономической литературе не раз высказывались мнения о целесообразности выделения объектов для обеспечения деятельности субъектов малого предпринимательства<sup>1</sup>.

Идея создания такого правового механизма была сформулирована ранее в нескольких программных документах. Так, еще в распоряжении Правительства РФ от 21.04.2003 № 494-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования» отмечалось, что «в целях обеспечения эффективной работы предприятий добывающей промышленности необходимо осуществлять: содействие формированию добывающих компаний, имеющих высококонкурентную способность на мировом рынке добычи и переработки минерального сырья; расширение участия предприятий малого и среднего бизнеса в деятельности в области использования ми-

<sup>1</sup> *Гаврин А.С.* Не бывает в природе рынка без малых и средних предприятий / А.С. Гаврин // Нефть, газ и бизнес.— 2000.— № 6.— С. 5; *Горетый М.В.* К проблеме определения понятия и признаков субъектов малого предпринимательства в нефтедобывающей промышленности / М.В. Горетый // Налоги.— 2006.— № 20.

нерального сырья и недропользования»<sup>1</sup>. А в распоряжении Правительства Российской Федерации от 21.06.2010 № 1039-р «Об утверждении Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года» подчеркивается, что «для привлечения субъектов малого и среднего предпринимательства к разработке месторождений, не представляющих интереса для крупных компаний, предусматривается:

разработка критериев определения участков недр, не представляющих интереса для крупных компаний;

упрощение порядка предоставления таких участков недр в пользование в целях разработки и добычи полезных ископаемых;

обеспечение возможности переуступки прав пользования такими участками недр в пользу субъектов малого и среднего предпринимательства на рыночных условиях»<sup>2</sup>.

Полагаем, что с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам совместного ведения, а также положений статьи 3.1 Закона Российской Федерации «О недрах», статьи 26.3 Закона Российской Федерации «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» возможно дальнейшее развитие законодательства и формирование механизма передачи полномочий по управлению мелкими и очень мелкими месторождениями по величине извлекаемых запасов и сложности геологического строения (очень сложного строения) субъектам Российской Федерации. В отношении таких объектов возможно также избрание механизма «двух ключей», т.е. осуществление управления (лицензирования, в частности) с участием как федеральных органов исполнительной власти, так и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 21.04.2003 № 494-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования» // СЗ РФ.— 2003.— 28 апр.— № 17.— Ст. 1637.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2010 № 1039-р «Об утверждении Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ.— 2010.— 28 июня.— № 26.— Ст. 3399.

## К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОСНОВЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ДОКУМЕНТОВ ООН ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ И УКРЕПЛЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНОГО МИРОПОРЯДКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

**М.В. Скирда**, *заместитель начальника Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Татарстан, кандидат юридических наук*

В последнее время в российском юридическом сообществе наблюдается полемика по вопросу соотношения международного права и национального законодательства. Ставится под сомнение обязательность общепризнанных норм и принципов международного права, эффективность и легитимность решений Организации Объединенных Наций.

Согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Естественно, данная норма толкуется исключительно в контексте части 1 статьи 15 Основного Закона государства, где сказано о том, что Конституция России имеет высшую юридическую силу. То есть международные договоры, принципы и нормы не имеют приоритета перед российской Конституцией. В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 17 Конституции РФ). Согласно части 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Исходя из этого, а также из положений части 4 статьи 15, части 1 статьи 17, статьи 18 российской Конституции права и свободы человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, а также международным договорам Российской Федерации являются непосредственно действующими в пределах юрисдикции Российской Федерации. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Содержание общепризнанных принципов и норм международного права может раскрываться, как указано в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации

от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», в частности, в документах ООН и ее специализированных учреждений. Приоритет международного права заключается в том, что нормы ратифицированных международных договоров должны применяться в том случае, если ранее принятый по аналогичному вопросу закон противоречит договору. Эта позиция была отражена в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года № 8. Изменения в указанные постановления Пленума Верховного Суда не приняты. Представляется, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации должны соответствовать российской Конституции, и этой нормы достаточно для защиты суверенитета государства. Более того, международный договор, как правило, можно изменить или расторгнуть.

«В адрес ООН раздается в последнее время немало критики. Якобы она демонстрирует недостаточную эффективность, а принятие принципиальных решений упирается в непреодолимые противоречия, прежде всего между членами Совета Безопасности. Однако ... разногласия в ООН были всегда, на протяжении всех 70 лет существования организации... Это совершенно естественно для столь многоликой и представительной организации. При основании ООН и не предполагалось, что здесь будет царить единомыслие. Суть организации, собственно, и заключается в поиске и выработке компромиссов, а ее сила — в учете разных мнений и точек зрения. Обсуждаемые на площадке ООН решения согласовываются в виде резолюций или не согласовываются... И всякие действия любых государств в обход этого порядка нелегитимны и противоречат Уставу Организации Объединенных Наций, современному международному праву...», — справедливо заявил Президент России В.В. Путин на пленарной 70-й юбилейной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, состоявшейся 28 сентября 2015 года в Нью-Йорке<sup>1</sup>. Невозможно не согласиться со словами Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна: «Нет мира без развития, развития без мира, и нет ни длительного мира, ни устойчивого развития без уважения прав человека и верховенства права... Эффективные системы уголовного правосудия и соблюдение верховенства права имеют решающее значение для достижения устойчивого развития. В сложившихся в мире условиях глобализации и взаимосвязанности транснациональный характер преступности явля-

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Стенограмма выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/50385>.

ется одним из ключевых вызовов, с которым сталкиваются страны»<sup>1</sup>. Действительно, в современных условиях глобализации эффективность международной борьбы с преступностью может быть достигнута посредством сотрудничества как в рамках международных организаций, так и на основе существующих международных соглашений и унификации национальных законодательств. Особенно актуальна в этом роль ООН, которая может и должна наиболее успешно координировать такие действия путем разработки и осуществления согласованной международной стратегии и политики. Функция ООН как организатора борьбы с преступностью в мире базируется на статье 1 ее Устава, которая постулирует, что ООН: поддерживает международный мир и безопасность, развивает дружественные отношения между государствами; осуществляет международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального и гуманитарного характера<sup>2</sup>. На этом основании ООН разрабатывает всеобщие стандарты, принципы, рекомендации по координации международного сотрудничества в борьбе с преступностью, формулирует международные нормы защиты лиц, обвиняемых в совершении преступлений, и лиц, лишенных свободы.

В аспекте рассматриваемой международной деятельности ООН по борьбе с преступностью необходимо отметить, что с 12 по 19 апреля 2015 года в Дохе (Катар) состоялся глобальный форум универсального характера — 13-й Конгресс ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию (далее — Конгресс ООН), на котором правительства государств мира, политики и эксперты обменялись опытом и сконцентрировали усилия по активизации международного сотрудничества в борьбе с угрозой транснациональной организованной преступности. Не обладая общеобязательной силой, разрабатываемые конгрессами ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию (далее — Конгресс ООН) стандарты ООН в сфере предупреждения преступности и уголовного правосудия<sup>3</sup> предоставляют государствам уникальные возможности для оптимизации национальных правовых систем в контексте глобальных угроз современности. Основное внимание было сосредоточено на таких направлениях, как связи между безопасностью, справедливостью, верховенством права и достижением лучшего,

<sup>1</sup> См. подробнее: Стенограмма выступления Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна на открытии 13-го Конгресса ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию // [www.un.org/sg/statements](http://www.un.org/sg/statements).

<sup>2</sup> См.: Действующее международное право.— В 3-х т. / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. — М.: Изд-во Московского независимого института международного права, 1996. — Т. 1. — С. 8.

<sup>3</sup> См., например, подробнее: Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия.— Нью-Йорк: ООН, 2007.

более справедливого мира. По решению Генеральной Ассамблеи ООН (резолюция 67/184) основной темой 13-го Конгресса стала «Интеграция вопросов предупреждения преступности и уголовного правосудия в широкую повестку дня Организации Объединенных Наций для рассмотрения социальных и экономических вызовов, содействия обеспечению верховенства права на национальном и международном уровнях и расширению участия общественности». В повестку дня Конгресса ООН вошли 4 основных пункта:

- успехи и вызовы в реализации комплексной политики и стратегий ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в целях содействия обеспечению верховенства права на национальном и международном уровнях и поддержки устойчивого развития;

- международное сотрудничество, в том числе на региональном уровне, в целях борьбы с транснациональной организованной преступностью;

- всеобъемлющие и сбалансированные подходы в целях предупреждения новых и появляющихся форм транснациональной преступности и надлежащего реагирования на них;

- национальные подходы к участию общественности в укреплении систем предупреждения преступности и уголовного правосудия<sup>1</sup>.

Также в рамках Конгресса ООН состоялся семинар, посвященный роли стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия<sup>2</sup>.

Конгрессом установлено, что глобализация преступной деятельности создает необходимость укреплять различные формы международного сотрудничества. Деятельность по расследованию преступлений, судебному преследованию преступников и предупреждению преступности не может ограничиваться национальными рамками. Для эффективной борьбы с современными формами преступности, в том числе транснациональной организованной преступностью, коррупцией и терроризмом, необходимы усовершенствованные и оптимизированные механизмы сотрудничества. Необходимы более согласованные усилия в области выдачи, взаимной правовой помощи, передачи осужденных лиц, передачи уголовного судопроизводства, международного сотрудничества для целей конфискации, включая возврат активов, а также международного сотрудничества правоохранительных органов.

Всемирные конвенции по вопросам преступности призывают государства-члены заключать двусторонние и многосторонние договоры в целях повышения эффективности международного сотрудничества.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Документ ООН A/CONF.222/1 от 08.01.2015.

<sup>2</sup> См. подробнее: Документ ООН A/CONF.222/17 от 29.04.2015.

Конечной целью является укрепление международного сотрудничества посредством расширения правовых оснований, на которые государства могут полагаться с использованием комбинации многосторонних и двусторонних соглашений.

Не вызывает сомнения факт того, что динамика технического прогресса и рост глобализации создают возможности для преступной деятельности, зачастую характеризующейся высоким уровнем латентности и использующей новые формы обеспечения анонимности. Предупреждение появления новых форм преступности является непростой задачей. Преступность постоянно развивается и адаптируется к новым условиям. В мире в течение последних двух десятилетий основную обеспокоенность вызывали организованная преступность, незаконный оборот наркотиков и терроризм, сейчас преобладают другие формы преступной деятельности, такие как киберпреступность, сексуальная эксплуатация детей, экологические преступления, незаконный оборот культурных ценностей, а также пиратство. У всех данных преступлений есть одна общая черта — к тому времени, когда они становятся транснациональной угрозой, такие преступления могут стать широко распространены и борьба с ними традиционными методами порой не приводит к эффективным результатам. Информационные и коммуникационные технологии различным образом способствуют появлению и развитию новых видов преступлений. Уровень изощренности новых видов преступлений является проблемой даже для самых технологически оснащенных государств, не говоря уже о развивающихся странах с ограниченными ресурсами. Гармонизация законодательства на глобальном уровне поможет предупреждать новые виды преступлений и бороться с ними, при этом может возникнуть необходимость разработать новые методы для расширения глобальной электронной связи, используемой при расследовании преступлений.

Глобализация и новые технологические разработки будут и далее служить движущими силами криминальных инноваций. Эффективное решение этой задачи потребует от государств последовательных усилий по предотвращению и снижению уровня коррупции, обеспечению устойчивых источников дохода и решению социальных проблем.

По итогам работы Конгресса ООН в Катаре была принята Дохинская декларация, которая содержит обращенный к государствам призыв обеспечить более эффективное использование таких согласованных на международном уровне базовых документов, как Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Конвенция против коррупции, конвенции о международном контроле над наркотиками, универсальные правовые документы о борьбе с терроризмом, а также стандарты ООН в области предупреждения преступности и уголовного

правосудия<sup>1</sup>. Государства признали в этой Декларации, что устойчивое развитие и верховенство права тесно взаимосвязаны и взаимно усиливают друг друга. Конгрессом установлено, что глобализация преступной деятельности создает необходимость укреплять различные формы международного сотрудничества. Деятельность по расследованию преступлений, судебному преследованию преступников и предупреждению преступности не может ограничиваться национальными рамками. Для эффективной борьбы с современными формами преступности необходимы более согласованные усилия в области выдачи, взаимной правовой помощи, передачи осужденных лиц, передачи уголовного судопроизводства, международного сотрудничества для целей конфискации, включая возврат активов, а также международного сотрудничества правоохранительных органов.

После принятия первым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Женева, 1955 г.) Минимальных стандартных правил ООН обращения с заключенными организации и учреждения системы ООН работали над эффективным применением стандартов и рекомендаций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Важно, что ООН играет ключевую роль в этой области, поскольку она является единственной универсальной организацией, призванной обеспечить глобальный обзор проблем в указанной сфере правового регулирования и аккумулировать усилия по противодействию преступности всех мировых государств. Как следствие, в результате активной деятельности конгрессов ООН появилось значительное количество стандартов ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

Оценивая значительное количество принятых конгрессами ООН документов по различным отраслям, направлениям сферы предупреждения, ЭКОСОС в своей резолюции 2003/30 от 22 июля 2003 года, названной «Стандарты и нормы ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия», постановил сгруппировать стандарты и рекомендации в области предупреждения преступности и уголовного правосудия с целью повышения эффективности их применения государствами по четырем категориям:

а) стандарты и нормы, касающиеся лиц, находящихся под стражей, санкций, не связанных с тюремным заключением, а также правосудия в отношении несовершеннолетних и реституционного правосудия;

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Дохинская декларация о включении вопросов предупреждения преступности и уголовного правосудия в более широкую повестку дня ООН в целях решения социальных и экономических проблем и содействия обеспечению верховенства права на национальном и международном уровнях, а также участием общественности / Документ ООН A/CONF.222/17 от 29.04.2015.

б) стандарты и нормы, касающиеся правовых, институциональных и практических механизмов международного сотрудничества;

в) стандарты и нормы, касающиеся предупреждения преступности и проблем потерпевших;

г) стандарты и нормы, касающиеся надлежащего управления, независимости судебных органов, а также честности и неподкупности сотрудников органов уголовного правосудия<sup>1</sup>.

В действительности, как представляется, стандарты ООН невозможно представить в полной мере в качестве перечня актов в сфере уголовного правосудия и предупреждения преступности, которые применимы на практике. Данные документы характеризуются временной зависимостью, то есть охватывают те области правового регулирования, которые представляют интерес государств в определенный период времени. Как следствие, отдельные стандарты ООН содержат дублирующие или излишние положения, устаревшие рекомендации. Вместе с тем не подлежит сомнению их влияние на развитие уголовного правосудия, совершенствование правовых систем государств, укрепление принципов верховенства права, всеобщего уважения норм поведения, свобод и общих ценностей.

Обращаясь к регламентации российской правовой системы, а именно к регулированию сферы уголовного правосудия, отметим, что здесь стандартам ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию отведена существенная роль. Содержащиеся в стандартах ООН общепризнанные принципы и нормы международного права обладают универсальным характером и применимы для всех без исключения государств. В соответствии с положением части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации такие документы включены в правовую систему Российской Федерации.

Вместе с тем убедительным показателем актуальности и эффективности стандартов ООН в сфере предупреждения преступности является их имплементация в национальное законодательство. В этой связи юристы-международники С.В. Бородин и Е.Г. Ляхов справедливо считают, что осуществлению норм и руководящих положений ООН, касающихся уголовной юстиции, несомненно способствует ратификация возможно большим числом государств международных конвенций, направленных на борьбу с международными преступлениями, так как в этих документах присутствуют положения, имеющие непосредственное отношение к рассматриваемым проблемам<sup>2</sup>. Международные конвенции по борьбе с

<sup>1</sup> Документ ООН, E/CN.15/2006/13 от 22.06.2013, С. 2.

<sup>2</sup> См.: *Бородин С.В.* Международное сотрудничество в борьбе с уголовной преступностью: (Проблемы деятельности ООН в области предупреждения преступности и обращения с правонарушителями) / С.В. Бородин, Е.Г. Ляхов.— М.: Международные отношения, 1983.— С. 179.

отдельными видами преступлений, разработанные в системе ООН, обладая силой международно-правовых норм, способствуют принятию национального законодательства по борьбе как с общеуголовной, так и с международной преступностью<sup>1</sup>.

Ратификация Россией конвенций ООН, направленных на борьбу с терроризмом, транснациональной организованной преступностью, коррупцией, а также последовательная деятельность России по совершенствованию национального законодательства в сфере противодействия преступности являются в определенной мере показателями результативности деятельности ООН и, в частности, конгрессов ООН в сфере разработки рекомендаций и стандартов по борьбе с преступностью. Внимательное соотношение национальной правовой базы с универсальными стандартами ООН и имплементация последних в правовые системы государств, включая Россию, на наш взгляд, является крайне важным этапом развития системы мер по предупреждению преступности как на национальном, так и на международном уровнях. С учетом роли стандартов и норм ООН в определении направленности усилий государств по разработке и проведению в жизнь программ в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, на наш взгляд, государствам необходимо активизировать деятельность по включению рассматриваемых стандартов ООН в императивные международно-правовые документы и национальное право.

Нам представляется, что система уголовного правосудия является центральным звеном в системе обеспечения международного правопорядка. В связи с этим ООН и далее необходимо принимать весь комплекс мер по укреплению верховенства права на национальном и международном уровнях, по имплементации стандартов и норм ООН, относящихся к «мягкому» праву, в универсальные конвенции и национальное законодательство. В завершение необходимо выразить уверенность, что угрозам и вызовам, которые возникают перед человечеством в процессе глобализации, консолидированные усилия государств могут эффективно противодействовать только в одном случае — при обязательном условии соблюдения всеми без исключения государствами основных принципов международного права и универсальных документов ООН. Важно, что государства мира в год 70-летия образования ООН, а также 70-летия беспрецедентного Нюрнбергского процесса единогласно подтвердили в Дохинской декларации общую приверженность обеспечению верховенства права, предупреждению и противодействию преступности во всех ее формах и проявлениях.

<sup>1</sup> См. в частности: McClean D. The UN Convention Against Transnational Organized Crime: A Commentary. Oxford University Press. 2007; Travaux Préparatoires of the Negotiations for the Elaboration of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime And the Protocols Thereto. United Nations. 2006.

# О НЕКОТОРЫХ ПОСЛЕДСТВИЯХ ПОСТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 14 ИЮЛЯ 2015 ГОДА № 21-П

---

*А.Р. Султанов, начальник юридического управления ПАО «Нижнекамск-нефтехим», член Ассоциации по улучшению жизни и образования*

Безусловно, одним из громких и значимых дел, рассмотренных Конституционным Судом Российской Федерации (далее — КС РФ) в 2015 году, было дело о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы. Учитывая значимость данного дела и его многоаспектность, мы рассмотрим в данной статье лишь некоторые аспекты данного Постановления.

КС РФ в данном деле отказал в признании оспоренных норм не соответствующими Конституции Российской Федерации, одновременно дав толкование, что «в Российской Федерации разрешение подобного рода конфликтных ситуаций возложено — в силу Конституции Российской Федерации — на КС РФ, который лишь в редчайших случаях считает возможным использовать «право на возражение» ради внесения своего вклада (вслед за коллегами из Австрии, Великобритании, Германии и Италии) в формирование сбалансированной практики ЕСПЧ, но не ради самоизоляции от его решений, которые отражают консенсус, выработанный государствами-участниками Конвенции, а исходя из необходимости конструктивного взаимодействия и взаимоуважительного диалога с ним. В таком контексте Постановление КС РФ от 6 декабря 2013 года № 27-П, так же как и настоящее Постановление, следует рассматривать как стремление избежать серьезных осложнений в отноше-

ниях России не только с ЕСПЧ, но и с Советом Европы в ситуации, при которой постановление ЕСПЧ предполагает внесение в российское законодательство изменений, чреватых нарушением закрепленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, причем гораздо более существенным, нежели то, против которого возражал ЕСПЧ. Если Конституция Российской Федерации не позволяет согласиться с отдельным постановлением ЕСПЧ, КС РФ обязан отразить это несогласие в своем решении. В то же время, признавая фундаментальное значение европейской системы защиты прав и свобод человека и гражданина, частью которой является постановление ЕСПЧ, КС РФ готов к поиску правомерного компромисса ради поддержания этой системы, но определение степени своей готовности<sup>1</sup> он оставляет за собой, поскольку границы компромисса в данном вопросе очерчивает именно Конституция РФ. Свидетельством такого — основанного на Конституции Российской Федерации — подхода КС РФ является последовательная имплементация им положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод и решений ЕСПЧ в российскую правовую систему. Более того, КС РФ признает значимость его деятельности по выявлению недостатков национального правового регулирования и по предложению путей к их устранению. Вместе с тем наличие в практике ЕСПЧ проблем, связанных с отступлением от принципа субсидиарности, создает, по мнению КС РФ, риск возникновения ситуаций, при которых ориентация на достаточно абстрактные нормы Конвенции может привести к игнорированию воли конституционного законодателя в межгосударственной правовой конструкции, не предполагающей передачи ей такого элемента государственного суверенитета».

Фактически КС РФ в Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П дал новое толкование статьи 101 и 105 ФКЗ «О КС РФ» и статьи 125 Конституции Российской Федерации.

В то же время положения резолютивной части данного Постановления очень похожи на нормы:

---

<sup>1</sup> Или «Предел уступчивости» — так называлась статья председателя КС РФ В.Д. Зорькина, в которой он писал: *«когда те или иные решения Страсбургского суда сомнительны с точки зрения сути самой Европейской конвенции о правах человека и тем более прямым образом затрагивают национальный суверенитет, основополагающие конституционные принципы, Россия вправе выработать защитный механизм от таких решений. Именно через призму Конституции должна решаться и проблема соотношения постановлений КС и ЕСПЧ. Если нам навязывают внешнее «дирижирование» правовой ситуацией в стране, игнорируя историческую, культурную, социальную ситуацию, то такую «дирижеров» надо поправлять. Иногда самым решительным образом».* Зорькин В.Д. Предел уступчивости / В.Д. Зорькин // Российская газета. Федеральный выпуск.— 2010.— 29 нояб.— № 5325 (246); URL: <http://www.coe.mid.ru/doc/Zorki№.htm> (дата обращения 01.10.2015).

«...суд общей юрисдикции, арбитражный суд при пересмотре в установленном процессуальным законодательством порядке дела в связи с принятием ЕСПЧ постановления, в котором констатируется нарушение в Российской Федерации прав и свобод человека при применении закона либо отдельных его положений, придя к выводу, что вопрос о возможности применения соответствующего закона может быть решен только после подтверждения его соответствия Конституции Российской Федерации, обращается с запросом в КС РФ о проверке конституционности этого закона; во всяком случае суд общей юрисдикции, арбитражный суд, осуществляющий производство по пересмотру вступившего в законную силу судебного акта по заявлению лица, по жалобе которого ЕСПЧ было принято постановление, констатирующее нарушение Конвенции о защите прав человека и основных свобод положениями законодательства Российской Федерации, примененными в деле этого лица, обязан приостановить производство и обратиться в КС РФ с запросом о проверке их соответствия Конституции Российской Федерации;

государственные органы, на которые возложена обязанность по обеспечению выполнения Российской Федерацией международных договоров, участницей которых она является, — придя к выводу о невозможности исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕСПЧ вследствие того, что в части, обязывающей Российскую Федерацию к принятию мер индивидуального и общего характера, оно основано на положениях Конвенции о защите прав человека и основных свобод в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией Российской Федерации, — правомочны обратиться в КС РФ для решения вопроса о возможности исполнения постановления ЕСПЧ и принятия мер индивидуального и общего характера, направленных на обеспечение выполнения данной Конвенции; в случае если КС РФ придет к выводу, что постановление ЕСПЧ, поскольку оно основано на Конвенции о защите прав человека и основных свобод в истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не может быть исполнено, такое постановление в этой части не подлежит исполнению; Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации — поскольку на них возложена обязанность по обеспечению выполнения Российской Федерацией международных договоров, участницей которых она является, — придя к выводу о невозможности исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕСПЧ вследствие того, что в части, обязывающей Российскую Федерацию к принятию мер индивидуального и общего характера, оно основано на положениях Конвенции о защите прав человека и основных свобод в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией Российской Федерации, правомочны обратиться в КС РФ с запросом о толковании соот-

ветствующих положений Конституции Российской Федерации в целях устранения неопределенности в их понимании с учетом выявившегося противоречия и международных обязательств России применительно к возможности исполнения постановления ЕСПЧ и принятия мер индивидуального и общего характера, направленных на обеспечение выполнения Конвенции о защите прав человека и основных свобод».

По всей видимости, КС РФ понимал, что такое нормотворчество может быть воспринято как критикуемый им же судебный активизм и выход за пределы своей компетенции. Соответственно, КС РФ принял меры по легитимации «данных норм», указав, что «не исключается правомочие федерального законодателя — исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций КС РФ, выраженных в настоящем Постановлении, — предусмотреть не противоречащий юридической природе КС РФ и его предназначению как высшего судебного органа конституционного контроля специальный правовой механизм разрешения им вопроса о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции Российской Федерации исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕСПЧ, в том числе в части мер общего характера».

В качестве исполнения данного Постановления КС РФ, как и следовало ожидать, были внесены изменения в ФКЗ «О КС РФ», но не в процессуальные кодексы.

Данное Постановление КС РФ можно расценивать как «монополизацию» КС РФ разрешения вопроса неконвенционности норм или, точнее говоря, лишения права судов применять нормы Конвенции, как нормы прямого действия, когда нормы российских нормативных актов противоречат Конвенции.

Такой подход является логическим продолжением политики возможности прямого применения норм Конституции Российской Федерации судами только тогда, когда не стоит вопрос о конституционности норм.

Ранее в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» содержались разъяснения о том, что «суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности: ... б) когда суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации, противоречит ей; в) когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции Российской Федерации, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции; г) когда закон либо иной нормативный пра-

воной акт, принятый субъектом Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, противоречит Конституции Российской Федерации, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует».

В настоящее время эти разъяснения исключены при принятии Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2013 г. № 9 «О внесении изменений в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия». Теперь суды должны применять нормы Конституции Российской Федерации при неконституционности нормативных актов только через обращение в КС РФ. С точки зрения того, что неконституционная норма будет сразу же дисквалифицирована для всего правового поля, такой подход логичен. В то же время это серьезное поражение положений Конституции Российской Федерации о прямом действии Конституции Российской Федерации.

Причем изъятие вышеуказанных разъяснений не увеличило статистику обращений с запросами судов в КС РФ.

Суду всегда было гораздо легче принять судебный акт, проигнорировав доводы о неконституционности, о применении Конституции Российской Федерации, нежели подготовить запрос в КС РФ. Суды всегда легко уходили от обязанности обращения в КС РФ, указывая, что для того, чтобы обратиться в КС РФ, суд **должен прийти к выводу** о несоответствии Конституции Российской Федерации закона, подлежащего применению им в указанном деле, обращается в КС РФ с запросом о проверке конституционности данного закона, а если суд не пришел к таким выводам, то обязанность обращения в КС РФ у него отсутствует. Конечно же, здесь мы можем указать, что защитой от необоснованного отказа здесь является мотивированность такого отказа. Так, наверное, и должно быть, но в нашей практике мы никогда не видели никакой подробной мотивировки для отказа для обращения в КС РФ<sup>1</sup>, даже когда ходатайство о таком обращении заявлялось в Президиуме Верховного Суда Российской Федерации<sup>2</sup>.

Конечно же, мы понимаем, что наличие неправильной правоприменительной практики, в частности, немотивированности юрисдикционных актов, должно вызывать критику именно правоприменительной практики. Некоторые ученые даже пишут, что «главное и явно виновное

<sup>1</sup> Султанов А.Р. Борьба за право обжалования судебного решения / А.Р. Султанов.— М., 2014.

<sup>2</sup> Султанов А.Р. Борьба за правовую определенность или поиск справедливости / А.Р. Султанов.— М., 2015.

правонарушение судей — немотивированность судебных актов»<sup>1</sup>, другие отмечают, что немотивированность судебного акта является нарушением общепризнанных принципов справедливого правосудия и противоречит целям правосудия<sup>2</sup>.

Однако, разве не должны мы анализировать предпосылки для возникновения такой практики? Быть может, корни такой практики отчасти в «праве» судов игнорировать доводы сторон, в частности, основанные на Конституции Российской Федерации, Европейской Конвенции. Разве, создавая возможность применения норм Конституции Российской Федерации и Европейской Конвенции только посредством обращения в КС РФ, мы не освобождаем суды от постоянного и квалифицированного их применения?

Конечно же, возможно, существующий подход — это определенное недоверие судам общей юрисдикции и арбитражным судам и сомнение в их способности правильно разрешать вопросы коллизии между нормативными актами, но стоит ли тогда удивляться тому, что суды пытаются «обходить» проблемные вопросы, снимая с себя ответственность, и предлагают сторонам самим обращаться в КС РФ. Стоит ли удивляться количеству жалоб в межгосударственные органы, в частности в ЕСПЧ?

Мы полностью разделяем чаяния члена-корреспондента РАН, профессора В.А. Мусина о том, что нынешний очень не простой этап взаимоотношений Европейского Суда с национальными судами в конце концов будет преодолен и завершится установлением оптимальной системы их взаимоотношений, которая окажется тем **эффективнее, чем**

---

<sup>1</sup> Поляков С.Б. Принцип взаимной ответственности государства и личности: теоретико-правовые и прикладные аспекты: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук / С.Б. Поляков.— Нижний Новгород, 2011.— С. 44; Поляков С.Б. Правонарушитель — орган судебной власти? / С.Б. Поляков // Российский судья.— 2010.— № 9.— С. 26—30; Султанов А.Р. Мотивированность судебного акта как одна из основных проблем справедливого правосудия / А.Р. Султанов // Закон.— 2014.— № 8.— С. 114—118.

<sup>2</sup> Султанов А.Р. О проблеме мотивированности судебных актов через призму постановлений ЕСПЧ / А.Р. Султанов // Международное публичное и частное право.— 2008.— № 2.— С. 11—13; Султанов А.Р. Европейские правовые стандарты: уроки истории и правоприменительная практика / А.Р. Султанов.— М., 2012.— С. 91—97; Пономаренко В.А. Мотивированность судебного решения в гражданском и арбитражном процессе / В.А. Пономаренко.— СПб., 2009.— С. 91; Афанасьев С.Ф. Право на получение мотивированного судебного решения по гражданскому делу (международный и национальный аспекты) / С.Ф. Афанасьев // Арбитражный и гражданский процесс.— 2008.— № 12.— С. 13—16; Рабцевич О.И. Право на справедливое судебное разбирательство: международное и внутригосударственное правовое регулирование / О.И. Рабцевич.— М., 2005.— С. 136; Тузов Н.А. Мотивирование и преюдиция судебных актов / Н.А. Тузов.— М. 2006; Васяев А.А. Мотивированность судебных решений — стандарт Европейского Суда по правам человека / А.А. Васяев, С.А. Князькин // Адвокат.— 2013.— № 6.— С. 27—32.

тщательнее внутригосударственные суды будут учитывать правовые позиции ЕСПЧ, а ЕСПЧ, в свою очередь, при формировании своих правовых позиций будет учитывать правовые позиции внутригосударственных судов, прежде всего по вопросам, относящимся к публичному порядку соответствующего государства<sup>1</sup>.

Мы всегда полагали, что и КС РФ и ЕСПЧ — органы, стоящие на защите прав и свобод человека<sup>2</sup>, что налагает на эти органы особую ответственность, в том числе по взаимопониманию и предотвращению взаимных конфликтов.

Весьма отраднo, что эта ответственность в полной мере осознается, свидетельством чему может быть то, что 22—23 октября 2015 года в Санкт-Петербурге состоялась конференция «Совершенствование национальных механизмов эффективной имплементации Европейской Конвенции о правах человека» под эгидой КС РФ и Совета Европы (Генеральной дирекции по правам человека и верховенству права Совета Европы)<sup>3</sup>. Конференция транслировалась в режиме онлайн в интернете и можно было выслушать точки зрения всех выступающих, что несколько прояснило позицию судей КС РФ, стало более понятно, что речь о неисполнении межгосударственных органов может иметь место лишь тогда, когда Конституция Российской Федерации предоставляет большую защиту прав и свобод граждан<sup>4</sup>.

В заключении своего выступления на данной Конференции Председатель КС РФ В.Д. Зорькин подчеркнул: «... Считаю Конвенцию и ее развитие в последующих Протоколах огромным достижением в защите прав человека в Европе и огромной ценностью. Я убежден, что развитие отношений России с институтами Совета Европы в сфере имплементации Конвенции идет — несмотря на перечисленные мной проблемы — в целом успешно, эффективно и обнадеживающе»<sup>5</sup>. Прошедшая конференция, где состоялся весьма обстоятельный диалог, дает надежду, что имплементация постановлений ЕСПЧ или реализация толкований

---

<sup>1</sup> Мусин В.А. Судебная защита: соотношение внутригосударственного и межгосударственного правосудия / В.А. Мусин // URL: <http://www.ksrf.ru/ru/INfo/ReadNag/Pages/PerformaNeseMysi№.aspx> (дата обращения 02.10.2015).

<sup>2</sup> Султанов А.Р. Учет постановлений КС РФ и постановлений ЕСПЧ в цивилистическом процессе / А.Р. Султанов // Пролог.— 2013.— № 2 (2).— С. 34—40.

<sup>3</sup> URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3248> (дата обращения 03.10.2015).

<sup>4</sup> Стало понятно, что хотели как лучше, только не получилось бы по Черномырдину — как всегда...

<sup>5</sup> Зорькин В.Д. Проблемы реализации Конвенции о правах человека / В.Д. Зорькин // Выступление Председателя КС РФ на Международной конференции «Совершенствование национальных механизмов эффективной имплементации Европейской Конвенции о правах человека» (СПб., 22 октября 2015 г.).

о том, как должно уважать и защищать неотъемлемые права человека,<sup>1</sup> будет осуществляться на новом уровне.

Мы надеемся, что принятые Федеральным конституционным законом № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 14.12.2015 изменения не будут применяться для ухудшения положения граждан и жителей России и чинения им препятствий при исполнении выигранных ими решений, а лишь «когда Конституция Российской Федерации лучше защищает права граждан!»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Лазарев В.В. «Отъемлемые» и «неотъемлемые» права и свободы человека и гражданина / В.В. Лазарев // Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства.— М., 2010.— С. 64.

<sup>2</sup> Колесников А. Перед Владимиром Путиным предстал суд. Как глава КС Валерий Зорькин выступил с оправдательной для него самого речью / А. Колесников // Коммерсантъ.— 2015.— 14 дек.; URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2877575> (дата обращения 15.12.2015).

# К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКИХ ГАРАНТИЯХ, ПРОБЛЕМАХ СОБЛЮДЕНИЯ И НОВЫХ ВОЗМОЖНОСТЯХ ЗАЩИТЫ ПРАВА КАЖДОГО НА МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

**И.В. Тимофеев**, *судья Уставного суда Санкт-Петербурга, доктор медицинских наук, профессор*

Правовое регулирование в медицине затрагивает вопросы гарантий реализации прав, начиная прежде всего с конституционного уровня. Так, защита прав и свобод личности является одним из базовых конституционных принципов в Российской Федерации. В соответствии с подпунктом «б» пункта 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Но в настоящее время проблемным конституционно-правовым вопросом, который встречается практически во всех субъектах Российской Федерации, является реализация и защита права каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь, предусмотренного в части 1 статьи 41 Конституции Российской Федерации.

Под юридическими гарантиями конституционного права на медицинскую помощь понимаются предусмотренные законодательством средства и способы, с наличием которых связывается возможность и максимальная эффективность реализации этого права. Назначение юридических гарантий права состоит как в его обеспечении, так и во всесторонней охране и защите права в случае его нарушений.

Конституция Российской Федерации и реализующее ее положения законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации закрепили ряд гарантий права на медицинскую помощь и, прежде всего, гарантию бесплатности ее предоставления государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения в соответствии с утверждаемой постановлением Правительства Российской Федерации программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи и территориальными программами государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.

Но конституционное право на медицинскую помощь включает в себя не только право на бесплатную медицинскую помощь, оказываемую

государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения в соответствии с программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи и территориальными программами государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи, а также право на получение платных медицинских и иных услуг не только в частных, но в том числе в тех же государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения.

Это частично подтверждено Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 2002 года № 115-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Мартыновой Евгении Захаровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 779 и пунктом 2 статьи 782 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>1</sup>, в котором имеется частный вывод о том, что конституционное право на медицинскую помощь включает в себя право на получение медицинских услуг, которые не входят в гарантированный объем бесплатных медицинских услуг, предоставляемых за счет государства. Это означает, что сама медицинская помощь состоит из медицинских услуг, которые оплачиваются как государством (бесплатно для пациента), так и не государством, в том числе самим пациентом.

В Федеральном законе от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — ФЗ № 323-ФЗ), который развивает основные конституционные положения в области охраны здоровья, среди основных принципов охраны здоровья (ст. 4) перечислены три с упоминанием понятия «медицинская помощь»:

— приоритет интересов пациента при оказании медицинской помощи;

— доступность и качество медицинской помощи;

— недопустимость отказа в оказании медицинской помощи.

Указанные принципы закладывают основу для более эффективной реализации права каждого как составной части конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь. Их можно рассматривать как непосредственно действующие права, обеспеченные в том числе возможностью их судебной и внесудебной защиты.

В п. 2 ст. 18 ФЗ № 323-ФЗ отмечается, что «право каждого на охрану здоровья обеспечивается ... оказанием доступной и качественной медицинской помощи». Таким образом, подчеркивается, что обеспечение этого права реализуется и через такую важную составляющую, как оказание доступной и качественной медицинской помощи каждому. Та-

---

<sup>1</sup> Вестник Конституционного Суда РФ.— 2003.— № 1.

<sup>2</sup> СЗ РФ.— 2011.— № 48.— Ст. 6724.

кие характеристики медицинской помощи, как ее доступность и качество, являются определяющими для позитивного влияния медицинской помощи на конституционно важную ценность «здоровья» и конституционную цель — его охрану. Кроме того, нахождение в этом контексте медицинской помощи на «последнем» месте среди средств, которые обеспечивают реализацию права на охрану здоровья, по нашему мнению, отражает то, что в современной медицинской и правовой доктрине главное ее направление — это профилактика заболеваний (травм, отравлений) и стимулирование здорового образа жизни. Об этом свидетельствует и факт введения в основные принципы охраны здоровья отдельного принципа приоритета профилактики в сфере охраны здоровья (п. 8 ст. 4 ФЗ № 323-ФЗ).

В статье 19 ФЗ № 323-ФЗ конкретизируется содержание права каждого на медицинскую помощь. В пункте 2 указанной статьи законодатель, определяя содержание этого права в сложившихся социально-экономических условиях, установил, что каждый имеет право на медицинскую помощь, оказываемую без взимания платы в объеме, который соответствует программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Здесь же введена норма о том, что каждый также имеет право на получение платных медицинских услуг и иных услуг, в том числе в соответствии с договором добровольного медицинского страхования. Регулирование права на медицинскую помощь для иностранных граждан и лиц без гражданства осуществлено отдельной нормой в пункте 3 этой статьи. Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи утверждается сроком на три года (на очередной финансовый год и на плановый период) Правительством Российской Федерации, которое ежегодно рассматривает доклад о ее реализации (п. 4 ст. 80 ФЗ № 323-ФЗ). В соответствии с этой программой в субъектах Российской Федерации утверждаются территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающие территориальные программы обязательного медицинского страхования (п. 1 ст. 81 ФЗ № 323-ФЗ).

Таким образом, в настоящее время согласно ФЗ № 323-ФЗ право на медицинскую помощь выступает, с одной стороны, как средство обеспечения права на охрану здоровья, а с другой — как самостоятельное право человека.

Право-притязание как составная часть субъективного права человека на медицинскую помощь представляет собой возможность обращения в уполномоченный орган за защитой субъективного права на медицинскую помощь в случае его нарушения, то есть возможность задействовать государственно-принудительные меры в случае неисполне-

ния (ненадлежащего исполнения) медицинской организацией оказания медицинской помощи.

Как показывает правоприменительная практика, необходимость судебной и внесудебной защиты конституционного права на медицинскую помощь возникает чаще всего в трех видах нарушений данного права:

- при неполучении медицинской помощи в полном гарантированном объеме бесплатно (включая отказы в ее оказании);
- при незаконном взимании денежных средств с пациентов;
- при нарушении оказания медицинской помощи, включая нарушение деонтологических норм.

Очевидно, что, к сожалению, юридическая гарантия бесплатного оказания гражданам медицинской помощи нередко оказывается декларативной. Многие связывают эту проблему с ее экономической необеспеченностью государством. Тем не менее такая ситуация встречается повсеместно и, к сожалению, в мире нет ни одного государства, где гарантия бесплатности для человека оказания медицинской помощи была полностью реализована. С другой стороны, состоятельность системы здравоохранения как управленческой структуры, обеспечивающей государственные гарантии, зависит не только от финансовой поддержки конкретного государства (что чрезвычайно важно), но и от эффективности работы систем его управления. Поэтому, очевидно, для действительной реализации этой гарантии (обязательства) государству все же необходимо увеличивать финансирование отрасли и (или) подключать дополнительные небюджетные источники финансирования, применяя так называемое солидарное финансирование с пациентом (при наличии его добровольного информированного согласия), а также повышать эффективность функционирования современных региональных и общероссийских систем управления здравоохранением, например систему управления качеством медицинской помощи. Кроме этого, целесообразно продолжить, а может быть еще более интенсифицировать создание возможностей каждому человеку для укрепления (сохранения) своего здоровья, например, через еще большее участие людей в оздоровительных мероприятиях, проводимых государством.

Для решения проблем предоставления должного объема бесплатной медицинской помощи и необоснованных отказов от ее оказания согласно Программе модернизации здравоохранения России<sup>1</sup> введена и законодательно подтверждена стандартизация ее оказания в масштабах всей страны. При этом одной из центральных задач стоит достижение уровня стандартов оказания медицинской помощи во всех субъектах Россий-

---

<sup>1</sup> URL: <http://strategyjournal.ru/ru/modernizaciya-zdravoohraneniya> (дата обращения 07.07.2014).

ской Федерации не ниже федеральных. Конституционные положения части 1 статьи 55 в сочетании с пунктом «ж» части 1 статьи 72 определяют, что законодательство в субъекте Российской Федерации может устанавливать более высокий стандарт защиты социальных прав, в том числе прав в области здравоохранения и медицинской помощи. Этому может способствовать позитивная социально-экономическая ситуация в конкретном регионе.

Согласно данным Комитета здравоохранения Санкт-Петербурга<sup>1</sup>, несмотря на ежегодно увеличивающиеся объемы оказания медицинской помощи и ее видов, например, высокотехнологичной помощи (ВМП), потребности в ВМП в Санкт-Петербурге удовлетворяются не полностью. В 2014 году количество пациентов, находящихся в листе ожидания для оказания ВМП, составило более 15 тыс. человек (из них более 60% — нуждающиеся в эндопротезировании). Однако столь значительная очередь в листе ожидания связана также с другим правом пациента — с правом выбора медицинского учреждения и получения этой помощи в желаемом пациентом стационаре. Поэтому в одних стационарах «квотной» очереди практически нет, а в других она чрезвычайная. Таким образом, эта проблема носит организационный и этический характер.

Анализ рассмотрения жалоб пациентов на неправомерное взимание с них денежных средств за медицинское вмешательство свидетельствует, что в среднем около 20% из них оказываются обоснованными. Нередко встречаются факты передачи денег медицинскому работнику по личной инициативе пациента или его родственников даже в случаях так называемого полного финансового покрытия выделенного по квоте на лечение. При этом в юридическом смысле пациент или его родственники становятся «взяткодателями», а врач — «взяткополучателем».

Также следует отметить, что применительно к решению проблемы неправомерного взимания денежных средств, кроме известного судебного механизма, полезным может послужить 5-летний опыт работы Санкт-Петербургского Третейского суда медицинского страхования и здравоохранения<sup>2</sup>. Рассмотрение споров в здравоохранении и медицинском страховании в рамках третейского разбирательства является современным и эффективным направлением решения данной проблемы. В целом, сочетание судопроизводства в государственных судах с аль-

---

<sup>1</sup> Основные итоги работы в сфере здравоохранения СПб в 2014 году и основные задачи на 2015 год. — СПб, СПб ГБУЗ МИАЦ 2015 — 60 с.

<sup>2</sup> Подробнее о роли Санкт-Петербургского Третейского суда медицинского страхования и здравоохранения см.: Тимофеев И.В. Третейский суд медицинского страхования и здравоохранения при Санкт-Петербургской торгово-промышленной палате. Правовые, организационные, экономические и этические аспекты / И.В. Тимофеев. — СПб.: ООО «БМН», 2012. — 132 с.

тернативными формами рассмотрения дел является перспективным направлением разрешения правовых конфликтов в области здравоохранения и медицинского страхования.

Территориальные программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи принимаются в ряде субъектов Российской Федерации в виде законов. Это предопределяет возможность для оспаривания этих законов субъектов Российской Федерации не только в Конституционном Суде Российской Федерации, судах общей юрисдикции в Российской Федерации, но и в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации.

Граждане вправе обращаться в органы конституционной юстиции субъектов Российской Федерации с целью проверки данных законов субъектов Российской Федерации на соответствие конституции (уставу) субъекта Российской Федерации. Следовательно, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, занимающиеся нормоконтролем, можно рассматривать в качестве дополнительного судебного механизма защиты конституционного права каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь.

К сожалению, в России в настоящее время конституционное судопроизводство на региональном уровне осуществляется не во всех субъектах Федерации, в связи с отсутствием в них соответствующих конституционных (уставных) судов.

На наш взгляд, конституционализация отношений, возникающих по поводу реализации права на медицинскую помощь, это объективный процесс, обусловленный характером развития российского общества и государства последних лет. Процесс этот можно только приветствовать, поскольку у граждан появляются новые правовые возможности, новые правовые механизмы обеспечения и защиты своего права на бесплатную качественную и доступную медицинскую помощь. В этом смысле конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации способны сыграть заметную роль в формировании нового правового поля в сфере защиты права на охрану здоровья и медицинскую помощь. В наилучшей ситуации, безусловно, находятся те субъекты Российской Федерации, законодательство которых предусматривает возможность обжалования гражданами в конституционный (уставный) суд не только законов, но и подзаконных актов. Но и у органов конституционной юстиции тех субъектов Российской Федерации, у которых такая возможность законом не закреплена, уверен, можно искать и находить возможности защиты права каждого на медицинскую помощь.

Инновацией последнего времени является введение в нормативно-правовую базу отечественного здравоохранения и медицинского страхо-

вания института качества медицинской помощи (КМП), который нужно рассматривать как новую юридическую гарантию реализации и защиты права на медицинскую помощь. При этом управление качеством медицинской помощи представляет собой важнейший инновационный механизм защиты этого права. Одним из инструментов для реализации указанного института является экспертиза качества медицинской помощи, закрепленная в статье 64 ФЗ № 323-ФЗ.

Анализ причин возникновения указанных трудностей реализации и защиты права на медицинскую помощь показал, что существенную роль играют не только социальные и экономические, но и юридические проблемы. Последние могут быть связаны как с несовершенством самого нового нормативного регулирования, так и с проблемами его понимания, последующего правоприменения пациентами и медицинскими работниками.

В заключение следует сказать о том, что разрешение проблем здравоохранения, в том числе нарушения права на охрану здоровья и медицинскую помощь в субъектах Российской Федерации, включая проблемы оказания медицинской помощи, может происходить через процедуру рассмотрения этих проблем не только в Конституционном Суде Российской Федерации, в судах общей юрисдикции в Российской Федерации, но и в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации, а также и внесудебными способами, например, третейское судебное разбирательство. Накопленная правоприменительная практика в ближайшей перспективе может стать отправной точкой дальнейшего развития законодательства и науки не только в Российской Федерации, но и на пространстве Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Подробнее о работе в ЕврАзЭС см.: Тимофеев И.В. Качество медицинской помощи и безопасность пациентов: медико-организационные, правовые и деонтологические аспекты / И.В. Тимофеев.— СПб: ДНК, 2014.— 216 с.

# К ВОПРОСУ О ЗАЩИТЕ ОСНОВНЫХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

*А.К. Тлехатук, Председатель Конституционного Суда Республики Адыгея, доцент кафедры конституционного и административного права АГУ, кандидат социологических наук*

В Конституции России 1993 г. впервые в отечественном праве была закреплена возможность защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, использовать международно-правовые механизмы защиты прав и свобод, гарантирована судебная защита прав и свобод каждому человеку. Тем самым была создана правовая основа нового государства для обращения в суд его граждан за защитой своих прав, свобод и законных интересов.

Судебная защита — один из наиболее эффективных инструментов, обеспечивающих реальное действие прав и свобод, их эффективность и доступность для всех. Без демократически организованного компетентного суда, руководствующегося при рассмотрении дел принципами состязательности и гласности, нет прав и свобод. Именно поэтому можно утверждать, что идея прав и свобод человека и гражданина всегда была неотделима от их защиты в суде. При этом право на судебную защиту в обязательном порядке должно обладать юридическими средствами своей реализации, задавать параметры, предопределять характер и содержание правовых средств их реализации<sup>1</sup>. Особое значение судебной формы защиты обусловлено тем, что суды при рассмотрении дела должны исследовать по существу все фактические обстоятельства, а не ограничиваться только установлением формальных условий применения нормы.

Уровень судебной защиты — основной показатель правового характера государства и демократичности общества. Расширение круга охраняемых законом прав личности, углубление их содержания в условиях многообразия современных экономических и социальных связей возлагает на суд особую ответственность и поднимает его значение как

<sup>1</sup> Соловых С.Ж. Роль субъективных процессуальных прав в механизме реализации права на судебную защиту / С.Ж. Соловых // Арбитражный и гражданский процесс.— 2013.— № 4.— С. 8—13.

фактора утверждения экономической и социальной стабильности, как основного гаранта реализации прав и свобод граждан<sup>1</sup>. Права и свободы человека, не подлежащие в силу каких-либо обстоятельств и причин фактической судебной защите, лишены правового значения. Следовательно, судебная защищенность образует одну из существеннейших составляющих механизма обеспечения права.

При этом право на судебную защиту реализуется через совокупность различных процессуальных средств, обеспечивающих справедливое и эффективное восстановление нарушенных прав. И это предполагает использование таких судебных процедур, которые позволяют лицам, участвующим в судопроизводстве, отстаивать свои интересы на основе принципа состязательности и равноправия сторон. Иное, как справедливо отмечает В.С. Шевцов<sup>2</sup>, не соответствует сущности судебной защиты.

Судебный порядок рассмотрения и разрешения социальных конфликтов, обоснованности и правомерности тех или иных ограничений принадлежащих гражданину субъективных прав, ограждение от преступных и иных противоправных посягательств в условиях гласности, состязательности, обеспечения права на квалифицированную юридическую помощь и защиту при равноправии сторон и беспристрастности судей, при отсутствии ограничений в праве обращения за судебной защитой — все это в комплексе формирует наиболее надежную процедуру обеспечения правовой защищенности личности, укрепления законности и правопорядка.

Судебная защита прав и свобод граждан возможна в трех основных формах (в зависимости от органов правосудия): а) судопроизводство в судах общей юрисдикции; б) судопроизводство в арбитражных судах; в) судопроизводство в органах конституционного правосудия.

Одно из ключевых мест в системе судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации занимает Конституционный Суд Российской Федерации. Данный судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства, реализует свои полномочия в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации. Его полномочия, порядок образования и деятельности определяются Конституцией Российской Фе-

<sup>1</sup> Фомин А.А. Сущность и содержание права граждан на судебную защиту / А.А. Фомин // Администратор суда. — 2009. — № 4. — С. 34—37.

<sup>2</sup> Шевцов В.С. Права человека и государство в Российской Федерации / В.С. Шевцов. — М., 2002. — С. 326.

дерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Преимуществами Конституционного Суда Российской Федерации является то, что он: не имеет «связки» с правоохранительными и регулирующими органами, действует независимо от них; по большинству категорий и видов дел не имеет заведомой позиции; как правило, рассматривает дела заявителей достаточно объективно и беспристрастно; относительно последовательно следует выработанным им позициям<sup>1</sup>.

Из положений законодательства, регулирующего вопросы организации и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, следует, что Конституционный Суд осуществляет правозащитную функцию.

Н.М. Добрынин отмечает, что защита Конституционным Судом Российской Федерации прав и свобод личности становится существенной гарантией пользования неотчуждаемыми благами человеком. Его деятельность связана с новой ролью права, которое требуется рассматривать как нормативное выражение справедливости, систему закрепления прав и свобод человека и гражданина<sup>2</sup>.

В принципе, задача защиты прав и свобод человека и гражданина может быть реализована Конституционным Судом при осуществлении им всех видов судопроизводства. Например, при возникновении спора о компетенции между государственными органами возможно неисполнение или противозаконное исполнение ими тех или иных полномочий, а, следовательно, ущемление свободы личности более вероятно, нежели при нормальном функционировании государственного механизма. Разрешая спор о компетенции, Конституционный Суд восстанавливает нормальную жизнедеятельность органа государства, тем самым обеспечивает ненарушение им основных прав и свобод личности.

Однако, наиболее ярко функция защиты прав и свобод человека и гражданина реализуется при осуществлении конкретного нормоконтроля (т.е. при разрешении конкретных дел по конституционным жалобам, запросам) и абстрактного нормоконтроля (при осуществлении контроля за соответствием Конституции РФ различных нормативно-правовых актов по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, органов законодательной, исполнительной власти субъектов РФ).

---

<sup>1</sup> Аснис А.Я. Обобщение практики Конституционного Суда Российской Федерации за I квартал 2015 г. / А.Я. Аснис, Д.В. Кравченко.— М.: ЛУМ, 2015.

<sup>2</sup> Добрынин Н.М. Конституционализм и правовое государство: теория и практика взаимосвязи / Н.М. Добрынин // Конституционное и муниципальное право.— 2012.— № 3.— С. 2—7.

Однако необходимо понимать, что правозащитная функция Конституционного Суда в рамках осуществления конкретного нормоконтроля имеет двоякую природу. С одной стороны, в данном случае имеет место защита конституционных прав заявителей, а с другой — защита основ конституционного строя Российской Федерации и обеспечение верховенства Конституции. Данный подход виден из системного толкования норм статей 3 и 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Так, статья 96 названного Закона устанавливает право на обращение граждан, а также иных лиц, чьи права и свободы нарушаются законом, применимым в конкретном деле, в то время как в статье 3 указано, что Конституционный Суд осуществляет свои полномочия в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации.

Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод согласно статье 96 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе.

Вопрос о нарушении прав и свобод может быть предметом разбирательства в Конституционном Суде Российской Федерации также по запросам судов. Рассмотрение этих дел Конституционным Судом Российской Федерации стало одной из самых существенных гарантий соблюдения прав и свобод граждан, осуществляемых судебной властью.

Предоставление судам права обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о конституционности законов позволяет им в известной мере влиять на будущее изменение закона, несовершенство которого выявлено в судебной практике, а также влиять на надлежащее соблюдение государственными органами в своей деятельности основных прав и свобод граждан.

Специфической особенностью Конституционного Суда Российской Федерации является то, что в отличие от других судов он не рассматривает жалобы на неправильное применение закона, приведшее к ущемлению прав граждан, и не разрешает гражданско-правовые и экономические споры, не рассматривает уголовные дела. Его назначение другое — проверять конституционность самих законов, в том числе (в первую очередь) тех, которые затрагивают права и свободы граждан.

В случае признания Конституционным Судом Российской Федерации закона или отдельных его частей неконституционными они утра-

чивают силу и не могут применяться. Таким образом, судебную защиту получает не только лицо, обратившееся с жалобой, но и другие граждане, права которых оказались под угрозой. Что же касается конкретного дела, в котором был применен закон, признанный неконституционным, то оно подлежит пересмотру в обычном порядке.

Практика Конституционного Суда, касающаяся защиты основных прав и свобод человека и гражданина, в настоящее время уже достаточно обширна и разнообразна. Она затрагивает не только собственно государственно-правовые проблемы (гражданство, избирательные права, политические свободы и другие), но и многие нормы и принципы отраслевого законодательства: гражданского, уголовного, уголовно-процессуального, жилищного, трудового, пенсионного. Практически каждое второе дело, рассмотренное в Конституционном Суде, так или иначе затрагивает проблемы защиты прав и свобод граждан. Как правило, решения, принятые Судом по этой категории дел, вызывают большой общественный интерес, содействуют приведению российского законодательства в соответствие с общемировыми стандартами защиты гражданских прав, способствуют укреплению высокого авторитета Конституционного Суда среди населения нашей страны.

Примерами защиты Конституционным Судом Российской Федерации прав граждан могут служить, в частности: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2004 № 4-П по делу о проверке закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», в соответствии с которым были признаны противоречащими Конституции Российской Федерации некоторые положения данного закона в части неравенства доступа к правосудию граждан и избирательной комиссии; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.01.2013 № 3-П по делу о проверке закона «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», в соответствии с которым было признано неконституционным положение закона, ставящего порядок улучшения жилищных условий граждан в зависимость от срока постановки на учет; Постановление от 19.11.2015 № 29-П по делу о проверке закона «О трудовых пенсиях», в соответствии с которым дана правовая интерпретация положений закона в части исчисления трудового стажа, и многие другие.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что не вызывает сомнений высокая эффективность защиты субъективных прав посредством обращения в судебные органы по сравнению с иными формами реализации правозащитной функции государства. Думается, что в случае с судебной защитой наиболее полно реализуется предписание Конституционного Суда Российской Федерации, выраженное в Постановлении

от 02.02.1996 № 4-П, суть которого заключается в необходимости создавать эффективные правовые механизмы устранения любых нарушений, допущенных государственными органами и должностными лицами<sup>1</sup>. В данной позиции, по нашему мнению, выражается особое значение судебной защиты как реализации правозащитной функции государства, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина должны быть защищены не только от противоправных посягательств со стороны физических и юридических лиц, но и со стороны государственных органов, поскольку возможность таких нарушений также нельзя исключать в условиях современной действительности.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. — 1996. — № 7. — Ст. 701.

# О ПРОБЛЕМАХ УЧРЕЖДЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

**Т.А. Тухватуллин**, *ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук*

Конституционное правосудие является важнейшим элементом современного правового государства, направленным на реализацию государственного механизма защиты прав и свобод граждан и гарантии конституционности.

В Российской Федерации конституционное правосудие, исходя из федеративного устройства, предусматривающего дифференциацию публичной власти «по вертикали» и распределение властных полномочий между федеральным Центром и субъектами Федерации, осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации, а также конституционными (уставными) судами субъектов Федерации. Органы конституционного правосудия, согласно закрепленному в статье 10 Конституции Российской Федерации принципу разделения властей, относятся к судебной ветви государственной власти.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» подчеркивал, что «разделение властей закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в целом, т.е. не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах».

Действие принципа разделения властей на региональном уровне закреплено в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», где указывается на «разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица» (п. «д» ч. 1 ст. 1).

Разделение властей и создание на этой основе конституционных (уставных) судов, являющихся одним из важнейших институтов регио-

нальной государственности, провозглашено в конституциях и уставах всех субъектов Российской Федерации. Однако конституционные (уставные) суды в настоящее время действуют только в 16 из 85 субъектов Российской Федерации.<sup>1</sup> Более того, в последнее время в некоторых российских регионах созданные конституционные (уставные) суды упразднены или их деятельность была приостановлена. Так, в Республике Бурятия 14 ноября 2013 г. был принят закон, в соответствии с которым с 1 января 2014 г. до 31 декабря 2016 г. приостановлено действие Конституционного Суда республики.<sup>2</sup> Принятие такого решения мотивировано дефицитом бюджета.<sup>3</sup> Приостановление действия законов об образовании и деятельности уставных судов имеет место в Курганской, Самарской областях, Ханты-Мансийском автономном округе. В Тюменской области действие областного закона «Об Уставном суде Тюменской области» было приостановлено еще в 2001 г. Уставный суд Челябинской области на основании Закона области от 23.10.2014 упразднен, причиной его «ликвидации» названа ежегодная экономия 30—40 млн. руб. средств областного бюджета.<sup>4</sup>

Единственным субъектом Российской Федерации, принявшим в последнее время решение об учреждении уставного суда, стала Иркутская область. Законом области от 30.05.2014 в Устав области включены положения, относящие Уставный Суд к органам государственной власти области, введена специальная глава «Основы статуса Уставного Суда Иркутской области».<sup>5</sup> Однако до настоящего времени формирование Суда в области не завершено.

---

<sup>1</sup> По состоянию на 01.02.2016 конституционные (уставные) суды действовали в республиках Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия—Алания, Татарстан, Тыва, Кабардино-Балкарской Республике, Чеченской Республике, Калининградской и Свердловской областях, а также в г. Санкт-Петербурге.

<sup>2</sup> Как бурятские законодатели «обанкротили» Конституционный Суд // <http://kprf.ru/dep/gosduma/activities/127218.html>. В Ямало-Ненецком автономном округе внесенный в Законодательное Собрание округа проект закона «Об Уставном суде Ямало-Ненецкого автономного округа» не был поддержан постановлением регионального представительного органа власти от 16.04.2014.

<sup>3</sup> Законность приостановления деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия рассмотрена Конституционным Судом Российской Федерации, которым в Определении от 03.03.2015 № 421-О отмечено, что упразднение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации как элемента системы органов государственной власти данного субъекта Федерации предполагает не только отмену закона о таком суде, но и внесение соответствующих изменений в конституцию (устав) этого субъекта Российской Федерации.

<sup>4</sup> См.: Роскошь правосудия. В Челябинской области из экономии ликвидирован Уставный суд региона // Российская газета.— 2014.— 26 февр.

<sup>5</sup> Губернатором области 28.11.2014 подписан Закон области «Об Уставном Суде Иркутской области», который вступил в силу 01.01.2015 // Областная.— 2014.— 1 дек.; <http://www.ogirk.ru/news/2014-12-01/48994.html>.

Среди специалистов, занимающихся указанной «судебной» проблематикой, справедливо отмечается, что нарушение принципа разделения властей на региональном уровне по причине отсутствия судебных органов конституционного (уставного) контроля противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Создание и деятельность конституционного (уставного) суда в субъекте Российской Федерации придает завершенный смысл принципу разделения властей.<sup>1</sup>

В основных законах новых субъектов Российской Федерации — Конституции Республики Крым и Уставе города федерального значения Севастополя — несмотря на закрепление в них принципа разделения властей, органы конституционной (уставной) юстиции не предусмотрены, что свидетельствует о неполноте ветвей государственной власти. Важно отметить, что в ситуации, связанной с процессом интеграции этих новых субъектов Российской Федерации в российское правовое пространство и формирования регионального законодательства, действующий орган конституционного (уставного) контроля в названных регионах был бы как нельзя «кстати».

В ряде российских регионов имеется незавершенность процесса создания судебных органов конституционного (уставного) контроля, где, несмотря на наличие в конституциях (уставах) норм о таких органах и даже принятие и действие (!) специальных законов о них, конституционные (уставные) суды до настоящего времени в этих субъектах так и не созданы. Конституционные (уставные) суды предусмотрены в конституциях (уставах) 56 субъектов Российской Федерации, в 24 из них приняты законы об этих судах. Например, Закон города Москвы от 13.02.2002 «Об Уставном суде города Москвы», закон Московской области от 26.09.2006 «Об Уставном суде Московской области». Более того, законодательными (представительными) органами государственной власти этих субъектов в законы об уставных судах (города Москвы)<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> См., например, *Хабриева Т.Я.* Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: проблемы компетенции / Т.Я. Хабриева // Сборник материалов Всероссийского совещания «Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации» / Под ред. М.А. Митюкова.— М., 2000.— С. 47; *Митюков М.А.* О проблемах создания и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / М.А. Митюков // Сборник материалов Всероссийского совещания «Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации» / Под ред. М.А. Митюкова.— М., 2000.— С. 14.

<sup>2</sup> Закон г. Москвы от 04.04.2012 № 7 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции».

Московской области<sup>1</sup>) периодически вносятся изменения, направленные на приведение их положений в соответствие с меняющимся федеральным законодательством. Однако указанные суды до сих пор в этих регионах не образованы.

На основе такой «статистики» можно высказать предположение, что в большинстве субъектов Российской Федерации, например, по вопросам их исключительной компетенции принимается массив законов, которые на предмет соответствия «субъектовой» конституции (уставу) никем не проверяются. Таким образом, изначально допускается, что в этих субъектах Российской Федерации могут действовать неконституционные законы. Кроме того, в отношении тех субъектов Российской Федерации, конституции (уставы) которых предусматривают учреждение конституционных (уставных) судов, но такие суды в течение длительного времени не образованы, есть основания говорить о нарушении законодательными и исполнительными органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации основного закона субъекта (конституции или устава), что дает основания для принятия мер прокурорского реагирования.<sup>2</sup>

Подчеркнем еще раз важность и необходимость регионального конституционного (уставного) контроля. Во-первых, основными задачами конституционных (уставных) судов субъектов Федерации является обеспечение конституционной законности, реализуемое через правовую охрану их учредительных актов — конституций (уставов) и обеспечение их высшей юридической силы в системе региональных нормативных правовых актов, относящихся к исключительному ведению самих субъектов Федерации. Во-вторых, посредством конституционного (уставного) судопроизводства в субъектах Федерации граждане получают дополнительную защиту своих прав и свобод.<sup>3</sup>

Таким образом, создание в субъектах Российской Федерации конституционных (уставных) судов необходимо для обеспечения реализации закрепленных статьями 45 и 46 Конституции Российской Федерации положений о гарантированности государством судебной защиты прав и свобод человека и гражданина посредством осуществления право-

---

<sup>1</sup> Закон Московской области от 17.05.2007 № 61/2007-ОЗ (ред. от 30.10.2007) «О внесении изменений в некоторые законы Московской области в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные должности Московской области».

<sup>2</sup> Подробнее см.: *Евдокимов В.Б.* Конституционные (уставные) суды в системе разделения властей в Российской Федерации / В.Б. Евдокимов // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.* — 2013. — № 5.

<sup>3</sup> См.: *Евдокимов В.Б.* Современный российский федерализм: отношения Центра с его субъектами (конституционно-правовые аспекты): монография / В.Б. Евдокимов, Т.А. Тухватуллин. — М., 2012. — С. 151, 152.

судия органами государственной власти субъектов Федерации. Об этом говорит пункт «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, согласно которому защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении федерального Центра и его субъектов.

Важным препятствием на пути создания системы регионального конституционного правосудия является то обстоятельство, что федеральное законодательство не предусматривает их в качестве обязательных органов судебной власти в субъектах России. Так, в соответствии со статьей 5 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» решение вопроса об учреждении конституционного (уставного) суда в субъекте Российской Федерации оставлено на усмотрение регионального законодателя. В этой связи предлагаем изменить указанную норму Федерального конституционного закона, возложив на субъекты Российской Федерации обязанность по созданию таких судов.

Нам могут возразить, что исходя из смысла Конституции Российской Федерации право создания судов субъектов Федерации, в число которых входят конституционные и уставные суды регионов, отнесено к их исключительной компетенции. Разделяя это утверждение, вместе с тем отметим, что согласно пунктам «а», «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы обеспечения конституционной законности, защиты прав и свобод граждан отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В силу части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации правовое регулирование по предметам совместного ведения осуществляется на федеральном и региональном уровнях государственной власти. Поэтому установление данных правовых основ со стороны федерального Центра допустимо, реально действующий конституционный (уставный) суд в субъекте Российской Федерации — один из самых эффективных и действенных механизмов укрепления конституционной законности и защиты прав граждан.

Серьезной проблемой, препятствующей повышению статуса и общественной значимости органов регионального конституционного (уставного) правосудия, является отсутствие на федеральном уровне специального закона, посвященного регулированию их организации и деятельности. В настоящее время формирование и функционирование региональных конституционных (уставных) судов на федеральном уровне ограничивается, по сути, статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», в то время как деятельность мировых судей (также относящихся к судам субъектов

Федерации) предусмотрена статьей 28 указанного Федерального конституционного закона, детально урегулирована Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации».<sup>1</sup>

В целях ликвидации правовой неопределенности, тормозящей процесс развития института регионального конституционного (уставного) контроля в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект федерального закона «О конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации».<sup>2</sup> В условиях строительства демократического федеративного правового государства организация конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации объективно диктует необходимость принятия рамочного федерального закона, в котором регулировались бы общие принципы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.<sup>3</sup> Судья Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Жилин считает, что такой федеральный закон должен целостно определять правовые основы организации и деятельности региональных конституционных (уставных) судов.<sup>4</sup>

Принятие федерального закона, посвященного регулированию организации и деятельности органов регионального конституционного правосудия, позволит добиться унификации статуса, полномочий и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, что облегчит механизм формирования единого правового пространства на территории всего государства, а также позволит обуздать региональный сепаратизм и центробежные силы в государственном управлении.

Разделяя вышеприведенные мнения о необходимости принятия федерального закона, направленного на регулирование общих вопросов организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, отметим следующее. В вышеприведенных условиях полагаем целесообразно принять не отдельный федеральный закон, а внести в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и испол-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации».

<sup>2</sup> См.: Проект федерального закона «О конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации» (Законопроект № 516143-6) // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // <http://asozd2.duma.gov.ru/>.

<sup>3</sup> Цалиев А.М. О Федеральном законе об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / А.М. Цалиев // Российская юстиция.— 2014.— № 7.

<sup>4</sup> Жилин Г.А. Конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации: некоторые проблемы становления и развития / Г.А. Жилин // Журнал конституционного правосудия.— 2014.— № 1.

нительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» изменения, которыми дополнить его положениями об основах деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, изменив и наименование закона. Полагаем, что принятое в развитие части 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации федеральное законодательное регулирование закрепит основы деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, относящихся к системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В заключение отметим, что автором рассмотрена одна, безусловно, основная проблема, связанная с созданием еще не во всех субъектах Российской Федерации конституционных (уставных) судов, чья деятельность связана с защитой региональных конституций (уставов), прав и свобод граждан, а также укреплением конституционной законности. Вместе с тем в действующих судебных органах конституционной (уставной) юстиции достаточно много проблем, связанных с их деятельностью, полномочиями, исполнением их решений и многим другим.

# ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ АРГУМЕНТАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОГРАНИЧЕНИЙ ОСНОВНЫХ ПРАВ И СВОБОД

---

*А.С. Углов, аспирант кафедры теории права Тверского государственного университета*

В 2013 году Конституционный Суд Российской Федерации (далее — Конституционный Суд, Суд) принимает постановление № 19-П, в котором признал ряд положений трудового законодательства неконституционными по целому ряду оснований, преимущественно связываемых с дефектностью законодательной конкретизации, введившей безусловный и бессрочный запрет на занятие педагогической и иной профессиональной деятельностью в среде несовершеннолетних. При этом Суд в целом подтвердил конституционную необходимость введения законодателем подобных ограничений в целях минимизации рисков для жизни, здоровья и нравственности несовершеннолетних как основы будущих поколений и при этом наиболее незащитной и уязвимой категории граждан, находящейся под особой охраной Конституции Российской Федерации (далее — Конституция РФ).

Однако обращаем внимание, что в качестве одного из аргументов конституционности определяемых законодателем ограничений Суд указал следующее: «...на современном этапе развития общества невозможно гарантировать надлежащее исправление лица, совершившего преступление, таким образом, чтобы исключить возможность рецидива преступлений...»<sup>1</sup>.

Данный довод, обосновывающий произведенную Судом оценку с учетом национального исторического и политико-правового контекста, как нам представляется, выходит за определяемые статьями 74, 75 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — ФКЗ «О Конституционном Суде РФ») пределы содержания и изложения принимаемого Судом решения по следующим основаниям:

1) утверждение не мотивировано и не аргументировано, сделано без отсылки к каким-либо статистическим и иным данным, что в целом иллюстрирует не объективную картину современной российской дей-

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2013 № 19-П // Российская газета.— 2013.— № 166.

ствительности, а субъективные представления судей Конституционного Суда о возможности или невозможности исправления лиц, совершивших преступления;

2) данное утверждение публично и безапелляционно порочит честь и достоинство всех без исключения лиц с погашенной судимостью и вставших на путь исправления ввиду того, что с трибуны органа конституционной юстиции прозвучало сомнение в их благонадежности для российского конституционного строя и общественной безопасности;

3) утверждение Суда открывает для законодателя необоснованно широкую возможность последующего введения каких-либо дополнительных запретов и ограничений, апеллирующих к убежденности органа конституционной юстиции о невозможности гарантирования исправления лиц, совершивших преступления, на данном этапе развития российского общества.

В добавление следует отметить, что сделанный Судом вывод о неспособности российской уголовно-исполнительной системы осуществлять возложенные на нее функции и как таковой содействовать исправлению осужденных публично дискредитирует российское государство в глазах национальной и мировой общественности. К тому же Конституционному Суду, не обладающему по известным причинам всей полнотой мировой объективности, не предоставлялось Конституцией РФ право публично высказывать собственные оценки относительно исторических этапов развития всего общества в целом. Соответственно все выводы и оценки Суда должны касаться исключительно российского общества и российской правовой действительности, и поэтому в своих решениях Суду необходимо уточнять, что речь в данном случае идет о российском обществе.

Безусловно, Суд, делая подобные выводы, открыто и честно констатирует горькую и неприятную правду в отношении оценок российской действительности. Но при этом Суд тем самым публично и безапелляционно высказывает и свое негативное (отрицательное) отношение к лицам, совершившим ранее преступления, что входит за пределы его компетенции согласно ФКЗ «О Конституционном Суде РФ».

К тому же высказанная Судом позиция не является единственным весомым критерием, обосновывающим конституционность вводимых законодателем ограничений, и как таковая не несет в себе серьезного мотивировочного обоснования. Поэтому даже ее отсутствие в решении не стало бы поводом обвинить Конституционный Суд в недостаточности представленных доводов. Ведь неслучайно в свое время судья Конституционного Суда Г.А. Гаджиев в одном из своих особых мнений обратил внимание Суда на необходимость следования принципу конституционной сдержанности, ввиду того, что излишняя самостоятельность органа

конституционного правосудия может приводить к позитивному нормотворчеству, основывающемуся, как правило, на субъективизме самих судей и их представлениях о должном, что выходит за пределы той компетенции, которая отведена им Конституцией РФ в системе разделения властей<sup>1</sup>.

Стоит признать, что Конституционный Суд никогда не скрывал свое специфическое отношение к результатам судимости лица<sup>2</sup>. На такое положение вещей в свое время обратил внимание судья Конституционного Суда А.Л. Кононов, в особом мнении которого указано: «...устанавливая институт судимости и сроки ее погашения, законодатель заведомо предполагает, что лицо, несмотря на отбытое им наказание, и после него не достигло (более того, не доказало) своего исправления, т.е. продолжает считаться общественно опасным, и степень этой опасности презюмируется в зависимости от степени тяжести совершенного преступления, что отражается в сроках действия подобной презумпции. Очевидно, что и Конституционный Суд Российской Федерации объявил себя сторонником теории опасного состояния личности в утверждении, что наличие судимости является основанием для оценки повышенной общественной опасности личности и применения к ней более строгих мер уголовной ответственности»<sup>3</sup>.

В рамках такого подхода орган конституционного правосудия неоднократно подтверждал обоснованность вводимых в отраслевое законодательство конституционно-соразмерных ограничений основных прав и свобод, выступающих общеправовыми, опосредованными последствиями судимости, не являющимися как таковыми ограничениями уголовно-правового характера<sup>4</sup>.

Исходя из анализа практики Конституционного Суда, можно предположить, что высказанный аргумент был сделан Судом исключительно в целях усиления и подкрепления собственных доводов, обосновывающих возможность установления законодателем ограничений **бессрочного** характера, предполагающих пожизненный запрет на пользование теми или иными правами.

---

<sup>1</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева на Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.2012 № 8-П // СЗ РФ.— 2012.— № 15.— Ст. 1810

<sup>2</sup> См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 9 июня 2005 г. № 248-О // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 10.01.2016).

<sup>3</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова на Постановление Конституционного Суда РФ от 19.03.2003 № 3-П // СЗ РФ.— 2003.— № 14.— Ст. 1302.

<sup>4</sup> См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 20-П // СЗ РФ.— 2013.— № 43.— Ст. 5622; от 31.01.2014 № 1-П // СЗ РФ.— 2014.— № 7.— Ст. 735; определения Конституционного Суда РФ от 23.06.2015 № 1237-О // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 10.01.2016); от 09.06.2015 № 1216-О // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 10.01.2016).

Однако очевидно, что для оценки Судом конституционности вводимых законодателем бессрочных ограничений достаточно иного критерия, а именно выяснения вопроса о том, посягает ли установленное законодателем ограничение на само существо конституционного права и не приводит ли оно к абсолютной утрате возможности лица пользоваться им. Так, например, Суд в своем Постановлении от 10.10.2013 № 20-П пояснил, что бессрочное лишение гражданина права быть избранным представляет собой такое ограничение данного права, которое затрагивает само его существо, делает невозможным осуществление права как такового ни в какой форме на протяжении всей жизни гражданина и после отбытия им наказания, т.е. в нарушение статей 3 (ч. 2 и 3), 15 (ч. 4), 17 (ч. 3), 19 (ч. ч. 1 и 2) и 55 (ч. ч. 2 и 3) Конституции РФ превращается именно в отмену пассивного избирательного права, что недопустимо<sup>1</sup>.

Таким образом, мы видим, что оспариваемый нами аргумент Суда был излишним, т.к. в целом вводимые законодателем ограничения трудовых прав и свобод справедливо были признаны конституционными ввиду того, что они не выходили за пределы ограничений, предусмотренных статьей 55 (ч. ч. 2 и 3) Конституции РФ, поскольку не отменяли самого права ранее судимого лица на занятие трудовой деятельностью в иных сферах.

Не оспаривая в целом решение Конституционного Суда, мы задаем вопрос: каким впоследствии нормативно-правовым содержанием в законодательной и правоприменительной практике может обогатиться обозначенный Судом вывод, содержащий в себе элементы правовой позиции?

Обращаем внимание, что сделанный однажды Конституционным Судом вывод уже приобрел статус правовой позиции в связи с тем, что Суд сослался на данный аргумент при рассмотрении запроса об оспаривании конституционности вводимых законодателем ограничений прав граждан на хранение и ношение оружия<sup>2</sup>. Причем и в данном случае подобная отсылка Суда на невозможность гарантировать на современном этапе развития общества надлежащее исправление лица, совершившего преступление, таким образом, чтобы исключить возможность рецидива преступлений, была опять-таки излишней, т.к. право на хранение или ношение оружия не относится в России к основным правам и свободам, и соответственно подобные ограничения, как указал сам Суд, не являются для субъекта этих отношений жизненно важными и не могут соответственно служить основаниями для признания их несоразмерными и несправедливыми.

<sup>1</sup> СЗ РФ. — 2013. — № 43. — Ст. 5622.

<sup>2</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 23.06.2015 № 1237-О // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 10.01.2016).

В качестве обобщающих выводов к сказанному можно утверждать, что любые подобные аргументы Конституционного Суда, основывающиеся исключительно на субъективных убеждениях некоторых судей и не выступающие в итоге весомыми и единственными доводами для принятия решения о неконституционности оспариваемых нормативных положений, при условии, что их публичное высказывание может незаслуженно умалить честь и достоинство определенного круга лиц, выходят за рамки предоставленных Суду полномочий.

# ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННЫХ И УСТАВНЫХ СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

**Г.Р. Хабибуллина**, доцент кафедры конституционного и административного права КФУ, кандидат юридических наук

Правовые принципы, к числу которых относятся и принципы функционирования государственной власти, будучи позитивированными в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, выступают, с одной стороны, в качестве объектов конституционного правотолкования, а с другой, необходимой основой для выявления конституционно-правового смысла иных норм регионального права.

Так, общезначимый для общества, государства и личности принцип разделения властей, признаваемый неотъемлемым атрибутом<sup>1</sup> или принципом правового государства<sup>2</sup>, правового демократического государства<sup>3</sup>, правового демократического федеративного государства<sup>4</sup>, определяется в качестве теоретико-правовой конструкции, отражающей сложное структурно-системное строение и функционирование политической власти<sup>5</sup>, и одновременно нормы-принципа, которая посредством конкретных норм законов и правоприменительной практики трансформируется в систему государственных институтов<sup>6</sup>.

Играя важную роль в организации региональных органов конституционной юстиции и их взаимодействии с законодательными (пред-

<sup>1</sup> Байтин М.И. О юридической природе решений Конституционного Суда Российской Федерации / М.И. Байтин // Государство и право.— 2006. — № 1. — С. 5—11.

<sup>2</sup> Мордвинова И.А. Проблемы конституционно-правового выражения системы сдержек и противовесов / И.А. Мордвинова // Вестник Челяб. гос. ун-та.— 2008.— № 22.— С. 34.

<sup>3</sup> Чеботарев Г.Н. Разделение властей в РФ — важнейшей конституционный принцип структурирования правового демократического государства / Г.Н. Чеботарев // Вестник Тюменского гос. ун-та. — 2013. — № 3.

<sup>4</sup> Кузнецов И.И. Правовые позиции Конституционного Суда РФ в реализации принципа разделения властей / И.И. Кузнецов // Известия Сарат. Ун-та: серия: Социология. Политология (вып. 4).— 2010.— Т. 10.— С. 74.

<sup>5</sup> Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: курс лекций / А.Н. Медушевский.— М.: ГУ ВШЭ, 2002.— С. 166.

<sup>6</sup> Бушувев И.И. Разделение властей в федеративном государстве: дис. ... канд. юрид. наук / И.И. Бушувев.— М., 1997.— 224 с.

ставительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, принцип разделения властей и его критерии определяют содержание всей контрольной деятельности конституционных (уставных) судов, поскольку, к примеру, рассмотрение основной массы дел о соответствии нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации и иных дел (споры о компетенции, проверка конституционности межрегиональных договоров и их соглашений о международных и внешнеэкономических связях) происходит в том числе с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий либо компетенции между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, между органами местного самоуправления.

К примеру, в Постановлении Конституционного Суда Республики Башкортостан от 1 апреля 2005 года № 26-П<sup>1</sup> прямо отмечается, что предметом рассмотрения по настоящему делу является проверка конституционности Правил землепользования в городе Уфе с точки зрения установленного Конституцией Республики Башкортостан разграничения компетенции между органами государственной власти Республики Башкортостан в области земельных отношений.

В указанном Постановлении в контексте принципа разграничения властей содержится вывод о том, что содержащееся в Правилах землепользования в городе Уфе положение об осуществлении Уфимским городским Советом и его Президиумом права владения в отношении городских земель не может быть истолковано иначе как ограничение полномочий, в том числе высшего исполнительного органа государственной власти Республики Башкортостан, которому наряду с уполномоченным республиканским органом исполнительной власти в области земельных отношений и местными исполнительными органами государственной власти принадлежат или делегированы права по управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в государственной собственности. В результате, по мнению Конституционного

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 1 апреля 2005 года № 26-П «По делу о проверке конституционности «Правил землепользования в городе Уфе» в новой редакции (приложение № 1 к решению Уфимского городского Совета Республики Башкортостан XXIV созыва № 11/11 от 17 февраля 2005 года «О сложившейся практике применения «Правил землепользования в городе Уфе», принятых 5 сессией Уфимского городского Совета 5 августа 2004 года)», в связи с запросом депутата Государственного Собрания — Курултая — Республики Башкортостан Фаниля Багимовича Таепова»// Официальный сайт Конституционного Суда Республики Башкортостан URL: <http://www.ks-rb.ru/orders/detail.php?ID=425>.

Суда Республики Башкортостан, происходит неоправданное вторжение в текущую деятельность органов исполнительной власти по управлению земельными ресурсами, что приводит к умалению их самостоятельности и не согласуется с принципом разделения властей.

Принцип разделения властей оказывает свое влияние и на право разяснительной деятельности региональных органов конституционной юстиции.

В частности, в Постановлении Уставного Суда Калининградской области от 24 декабря 2003 года № 3-П<sup>1</sup> подчеркивается, что при истолковании уставных положений Уставный Суд должен принимать во внимание буквальное значение содержащихся в них слов и выражений с применением филологического и специального-юридического способов толкования, обращаться к их сопоставлению с иными нормами, зафиксированными в Уставе (Основном Законе) Калининградской области, областных законах, определяющих компетенцию Калининградской областной Думы, Главы Администрации и Администрации Калининградской области в соответствии с принципом разделения властей.

Конституционные и уставные суды констатируют разнообразные сферы действия принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации, включая разъяснение его смысла и содержания, природу отдельных государственных и муниципальных полномочий, их взаимный баланс (дисбаланс) и согласованность (рассогласованность), формы и способы взаимодействия государственных и муниципальных властей, их защиту от неправомерных посягательств и т.д.

В частности, в Постановлении Конституционного Суда Республики Башкортостан от 24 сентября 1998 года № 6-П<sup>2</sup> для официального толкования пункта 25 статьи 88 Конституции Республики Башкортостан, а также устранения конституционных и законодательных пробелов потребовалось разъяснение статьи 6 Конституции Республики Башкортостан, закрепляющей принцип разделения государственной власти в Республике Башкортостан на законодательную, исполнительную и судебную.

Конституционный Суд Республики Башкортостан констатировал, что принцип разделения властей предполагает распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной

---

<sup>1</sup> Постановление Уставного Суда Калининградской области от 24 декабря 2003 года № 3-П «По делу о толковании п. п. «б» п. 2 ст. 20 Устава (Основного Закона) Калининградской области» // Калининградская правда. — 2004. — 16 янв. — № 46.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 24 сентября 1998 года № 6-П «По делу о толковании п. 25 ст. 88 Конституции Республики Башкортостан» // Официальный сайт Конституционного Суда Республики Башкортостан. URL: <http://www.ks-rb.ru/acts/orders/detail.php?ID=486>

власти, самостоятельное выполнение ими своих специфических, конституционно установленных функций, и не допускает сосредоточение полномочий ветвей власти в одном государственном органе. При этом основное предназначение законодательной власти заключается в разработке и принятии правовых норм в виде законов, обязательных для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений; исполнительная власть предназначена для управления делами общества и исполнения законов, принятых парламентом; судебная же — осуществляет правосудие.

Конституционный Суд Республики Башкортостан также пришел к выводу о том, что единство государственной власти, провозглашенное в статье 6 Конституции Республики Башкортостан, не препятствует взаимодействию органов различных ветвей государственной власти, которое должно осуществляться при следующих основных условиях: каждая ветвь власти отграничивается от другой; они взаимно уравнивают друг друга, действуя как система сдержек и противовесов; взаимодействие властей имеет определенные правовые рамки, не допускающие преобладания одного органа над другим и вторжения в компетенцию друг друга.

Содержательные характеристики принципа разделения властей позволили истолковать право Государственного Собрания Республики Башкортостан отменять акты Президента Республики Башкортостан в случае их несоответствия Конституции Республики Башкортостан как право органа законодательной власти отменять нормативные правовые акты Президента Республики Башкортостан, изданные по вопросам, подлежащим законодательному урегулированию.

В Постановлении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 30 июня 2015 года<sup>1</sup> разъяснение конституционных норм о праве Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) давать согласие Главе Республики Саха (Якутия) на назначение на должность Председателя Правительства Республики Саха (Якутия), его заместителей и отдельных министров и о праве выражать недоверие Правительству осуществлялось в системной связи с принципом разделения и равноправия законодательной, исполнительной и судебной власти как основы организации демократического правового государства, находящимся в согласовании с принципом народного суверенитета.

Раскрывая его конституционно-правовой смысл, Конституционный суд Республики Саха (Якутия) указал на то, что разделение единой госу-

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 30 июня 2015 года № 3-П «По делу о толковании положений пунктов 13 и 17 статьи 56 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия)» // Ил Тумэн.— 2015.— 10 июля.— № 25.

дарственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, при которой каждая ветвь государственной власти формируется как самостоятельная, действует независимо друг от друга, что исключает возможность концентрации власти у одной из ветвей, обеспечивает их самостоятельное функционирование и взаимодействие при условии сбалансированности полномочий.

Свойственная принципу разделения властей сбалансированность полномочий прежде всего законодательной и исполнительной ветвей власти на базе разграничения законотворческой и правоприменительной компетенции в целях исключения концентрации всех полномочий или их большинства в ведении одного государственного органа или должностного лица также отмечается в Постановлении Конституционного Суда Республики Карелия от 17 апреля 2015 года<sup>1</sup>.

В Постановлении Конституционного Суда Республики Адыгея от 25 октября 2004 года № 4 положение статьи 7 Конституции Республики Адыгея о том, что государственная власть в Республике Адыгея осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную, где органы законодательной, исполнительной и судебной власти действуют в пределах своих полномочий, взаимодействуя друг с другом, квалифицировалось как форма конституционного закрепления основополагающего принципа разделения властей, предполагающего установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключала бы возможность концентрации власти у одной из ветвей власти и обеспечивала бы их самостоятельное функционирование и взаимодействие.

Определяя сущность системы сдержек и противовесов в государстве как составного элемента принципа разделения властей, Конституционный Суд Республики Адыгея выработал следующую правовую позицию: любой орган государственной власти может принимать только такие решения и осуществлять такие действия, которые входят в его компетенцию, установленную Конституцией. Предложенное истолкование системы сдержек и противовесов в целом согласуется с содержанием принципа разделения властей, трактуемым как «и разделение, и координация, и взаимодействие, и взаимосдерживаемость, и ответственность одного органа перед другим»<sup>2</sup>. Отмеченная правовая позиция Конститу-

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 17 апреля 2015 года «По делу о толковании взаимосвязанных положений п. 13 ч. 2 ст. 41 и п. 20 ст. 51 Конституции Республики Карелия // Карелия.— 2015.— 7 мая.— № 35.

<sup>2</sup> Мачуев И.А. Проблемы реализации принципа разделения властей в системе современного государственного устройства субъектов Российской Федерации / И.А. Мачуев // Проблемы в российском законодательстве.— 2011.— № 5.— С. 40.

ционного Суда Республики Адыгея гармонизирует и с доктринальным толкованием самих сдержек и противовесов как элементов внутренней структуры принципа разделения властей: по своему содержанию система сдержек и противовесов представляет собой совокупность правовых ограничений (пределов) в отношении конкретной ветви государственной власти<sup>1</sup>. В частности, Конституционным Судом Республики Адыгея были установлены следующие правовые ограничения в виде запретов для законодательной ветви власти в Республике Адыгея: законодательный орган не вправе исполнять несвойственные ему функции; он не вправе ограничивать конституционные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти; законодательный орган не вправе нарушать сбалансированность полномочий различных ветвей власти<sup>2</sup>.

Наконец, как показывает анализ конституционно-судебной практики, принцип разделения властей выступает юридическим инструментом устранения правовой неопределенности.

Так, в Постановлении Конституционного Суда Республики Карелия от 17 апреля 2015 года<sup>3</sup> в контексте принципа разделения властей констатируется, что по смыслу пункта 13 части 2 статьи 41 Конституции Республики Карелия закон о государственных наградах призван устанавливать виды и наименование государственных наград Республики Карелия, регламентировать основные стадии награждения, обеспечивая тем самым функционирование системы государственных наград Республики Карелия как важного атрибута государственности. Из смысла же пункта 20 статьи 51 Конституции Республики Карелия, наделяющего Главу Республики Карелия полномочием по награждению государственными наградами Республики Карелия, по мнению Конституционного Суда Республики Карелия, следует, что именно высшее должностное лицо республики принимает решение о награждении го-

---

<sup>1</sup> *Мартьянова Г.В.* Принцип разделения властей и его реализация в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г.В. Мартьянова. — М., 2007.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Адыгея от 25 апреля 2003 года № 5-П «По делу о проверке конституционности постановления Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея «Об упорядочении права пользования Государственным Советом — Хасэ Республики Адыгея служебными помещениями» // Вестник Конституционного Суда Республики Адыгея. — 2003. — № 1; Постановление Конституционного Суда Республики Адыгея от 25 октября 2004 года № 4-П «По делу о проверке соответствия Конституции Республики Адыгея отдельных полномочий Закона Республики Адыгея от 3 декабря 2003 года № 102 «Об управлении государственной собственностью Республики Адыгея» // Собрание законодательства Республики Адыгея. — 2004. — № 10.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 17 апреля 2015 года «По делу о толковании взаимосвязанных положений п. 13 ч. 2 ст. 41 и п. 20 ст. 51 Конституции Республики Карелия» // Карелия. — 2015. — 17 мая. — № 35.

сударственными наградами Республики Карелия в соответствии с установленной законом процедурой путем издания собственного правового акта.

Поскольку принцип разделения властей применительно к учреждению и применению государственных наград Республики Карелия означает установление баланса в компетенции Законодательного Собрания Республики Карелия и Главы Республики Карелия, исключающего сосредоточение всех полномочий или их большей части в ведении одного органа государственной власти или должного лица, то взаимосвязанные предписания пункта 13 части 2 статьи 41 и пункта 20 статьи 51 Конституции Республики Карелия, как заключил Суд, исключают возможность наделения законодательного органа власти полномочиями награждать государственными наградами Республики Карелия республиканским законом.

# ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН ПО НЕКОТОРЫМ ВОПРОСАМ В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ ТРАНСПОРТНЫХ УСЛУГ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ

---

*А.А. Хамматова, судья Конституционного суда Республики Татарстан;*

*А.Р. Шакараев, судья Конституционного суда Республики Татарстан*

В настоящее время в практике Конституционного суда Республики Татарстан имеется целый ряд дел о проверке конституционности законодательных и иных нормативных правовых актов, направленных на реализацию конституционного нормоконтроля в сферах организации транспортного обслуживания населения, осуществления регулярных перевозок пассажиров, использования автомобильных дорог, в том числе путем разъяснения конституционно-правового смысла нормативных правовых актов, регламентирующих соответствующие правоотношения.

Показательным примером защиты Конституционным судом Республики Татарстан прав и интересов пассажиров явилось дело по жалобе гражданина А.А. Беленького, который на основании статьи 11.1 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях был подвергнут административному штрафу за безбилетный проезд в Казанском городском электротранспорте. При этом требования о необходимости оплаты проезда в транспорте общего пользования были установлены Правилами пользования трамваем, троллейбусом и автобусом в г. Казани, утвержденными постановлением Главы администрации г. Казани от 28 ноября 1997 года № 2311.

При рассмотрении данного дела Конституционный суд Республики Татарстан установил, что указанные Правила не были официально опубликованы в установленном порядке для всеобщего сведения. Между тем в соответствии с частью третьей статьи 24 Конституции Республики Татарстан и частью третьей статьи 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Данное конституционное предписание, как отметил Конституционный суд Республики Татарстан, является одной из гарантий защиты прав и свобод

человека и гражданина и носит императивный характер. В результате Конституционный суд Республики Татарстан признал оспариваемые Правила пользования трамваем, троллейбусом и автобусом в г. Казани в целом не соответствующими Конституции Республики Татарстан и указал, что данный нормативный правовой акт не подлежит применению и, следовательно, в полном объеме не может служить основанием для регулирования соответствующих отношений и не влечет возникновения прав и обязанностей.<sup>1</sup>

В Конституционный суд Республики Татарстан с жалобами на нарушение своих социальных прав помимо граждан обращались и другие субъекты, к числу которых относятся индивидуальные предприниматели и юридические лица, оказывающие транспортные услуги населению.

Наглядным примером этого является дело по жалобе некоммерческих партнерств «Ассоциация перевозчиков Закамья» и «Союз автотранспортных перевозчиков» на нарушение конституционных прав и свобод отдельными положениями Порядка предоставления единого месячного социального проездного билета и единого месячного детского социального проездного билета в Республике Татарстан, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 7 апреля 2005 года № 161. Заявители указывали, что согласно оспариваемым положениям компенсация из бюджета Республики Татарстан расходов транспортным организациям в связи с оказанием транспортных услуг по единому месячному социальному проездному билету и единому месячному детскому социальному проездному билету определялась по формуле, в которой принимается к расчету 50 поездок в месяц. При этом, как отмечали заявители, компенсация расходов, исходя из количества 50 поездок, полностью не покрывает убытки, понесенные ими в связи с перевозкой граждан по социальным проездным документам. Изготовленные на бумажном носителе указанные социальные проездные документы не позволяют установить реальное количество поездок, совершенных льготными категориями граждан. Тем самым, как полагали заявители, часть расходов в связи с оказанием транспортных услуг гражданам по единому месячному социальному проездному билету и единому месячному детскому социальному проездному билету возлагается на транспортные организации, предоставляющие эти услуги.

Конституционный суд Республики Татарстан, рассмотрев указан-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 07.03.2006 № 19-П по делу о проверке конституционности Правил пользования трамваем, троллейбусом и автобусом в г. Казани, утвержденных постановлением Главы администрации г. Казани от 28 ноября 1997 года № 2311 «О Правилах пользования трамваем, троллейбусом и автобусом в г. Казани», в связи с жалобой гражданина А.А. Беленького // Республика Татарстан. — 2006. — 14 марта. — № 50—51.

ное дело, пришел к выводу о необходимости совершенствования правового механизма компенсации транспортным организациям расходов, связанных с перевозкой граждан по социальным проездным документам, путем введения электронного единого именованного социального проездного билета в рамках автоматизированной системы оплаты проезда в городском общественном транспорте и автомобильном транспорте пригородного сообщения.<sup>1</sup> В результате такая система помимо Казани была введена и в иных муниципальных образованиях в Республике Татарстан (в Набережных Челнах, Альметьевске, Нижнекамске и Зеленодольске).

Другим примером является дело о проверке конституционности статьи 5.6 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях, рассмотренное Конституционным судом Республики Татарстан по жалобе гражданина А.И. Швыдченко, являющегося индивидуальным предпринимателем и имеющего лицензию на осуществление перевозок пассажиров автомобильным транспортом. Обжалуемая заявителем норма предусматривала административную ответственность граждан, должностных и юридических лиц за отказ в предоставлении проезда пассажиру, имеющему социальный проездной документ, за исключением случаев осуществления коммерческих пассажирских перевозок.

Конституционный суд Республики Татарстан признал указанную норму Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях соответствующей Конституции Республики Татарстан, указав при этом, что по своему конституционно-правовому смыслу оспариваемая норма направлена, с одной стороны, на обеспечение гарантий социальных прав незащищенных категорий граждан и, с другой стороны, на охрану имущественных прав и законных интересов лиц, осуществляющих пассажирские перевозки. Вместе с тем Конституционный суд Республики Татарстан указал, что в целях совершенствования правоприменительной практики привлечения к ответственности по статье 5.6 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях республиканскому законодателю следовало бы уточнить понятие «коммерческие пассажирские перевозки», содержащееся в оспариваемой

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 26.04.2011 № 43-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Порядка предоставления единого месячного социального проездного билета и единого месячного детского социального проездного билета в Республике Татарстан, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 7 апреля 2005 года № 161 (в редакции от 30 декабря 2010 года), в связи с жалобой некоммерческих партнерств «Ассоциация перевозчиков Закамья» и «Союз автотранспортных перевозчиков» // Республика Татарстан. — 2011. — 7 мая. — № 93.

норме, что способствовало бы определенности, ясности и недвусмысленности правового регулирования в данной сфере.<sup>1</sup>

Эффективность защиты в конституционном судопроизводстве прав и интересов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, оказывающих транспортные услуги, подтвердилась и в деле по жалобе Чистопольского городского отделения Татарстанской республиканской общественной организации инвалидов войны в Афганистане и других локальных конфликтов о проверке конституционности статьи 5.3 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях, предусматривающей ответственность за осуществление пассажирских перевозок без наличия договора на оказание услуг по перевозке пассажиров.

Основываясь на положениях данной статьи, правоприменители привлекали к административной ответственности водителей, являющихся наемными работниками и состоящих в трудовых отношениях с организациями, осуществляющими транспортное обслуживание населения. Рассматривая положения статьи 5.3 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях, Конституционный суд Республики Татарстан выявил конституционно-правовой смысл оспариваемой нормы и указал, что гражданин, управляющий маршрутным транспортным средством и находящийся в трудовом правоотношении с перевозчиком, не может быть привлечен к административной ответственности на основании данной нормы, поскольку не вправе выступать стороной договора на оказание услуг по перевозке пассажиров<sup>2</sup>.

Заслуживает упоминания еще одно дело из практики Конституционного суда Республики Татарстан по жалобе гражданина И.В. Авдеева, который оспаривал Правила благоустройства территории города Альметьевска Альметьевского муниципального района Республики Татарстан, утвержденные решением Альметьевского городского Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2012 года № 63, Положение о компенсации материального вреда, причиняемого тяжеловесными транспортными средствами автомобильным дорогам общего пользования, утвержденное постановлением

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 27.01.2011 № 41-П по делу о проверке конституционности статьи 5.6 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина А.И. Швыдченко // Республика Татарстан.— 2011.— 8 февраля.— № 23—24.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 15.11.2011 № 45-П «По делу о проверке конституционности статьи 5.3 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях в связи с жалобой Чистопольского городского отделения Татарстанской республиканской общественной организации инвалидов войны в Афганистане и других локальных конфликтов» // Республика Татарстан.— 2011.— 25 нояб.— № 236.

Исполнительного комитета Альметьевского муниципального района от 26 февраля 2009 года № 691, и Положение о движении по муниципальным автомобильным дорогам общего пользования, утвержденное решением Совета Альметьевского муниципального района от 5 августа 2008 года № 265.

Рассматривая данное дело, Конституционный суд Республики Татарстан установил, что решение Альметьевского городского Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2012 года № 63 «О Правилах благоустройства территории города Альметьевска Альметьевского муниципального района Республики Татарстан» было официально опубликовано в газете «Знамя труда» со ссылкой на размещение самих Правил на официальном сайте Альметьевского муниципального района и города Альметьевска в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. На этом же интернет-сайте было размещено и Положение о компенсации материального вреда, причиняемого тяжеловесными транспортными средствами автомобильным дорогам общего пользования, утвержденное постановлением Исполнительного комитета Альметьевского муниципального района от 26 февраля 2009 года № 691.

Конституционный суд Республики Татарстан указал, что опубликование названного решения без утвержденных им Правил со ссылкой на их размещение на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети Интернет представляет собой информирование граждан лишь о принятии указанных Правил, а не об их содержании. Размещение же указанных Правил и Положения на этом интернет-сайте не предусмотрено Уставом муниципального образования «город Альметьевск Альметьевского муниципального района Республики Татарстан» и Уставом муниципального образования «Альметьевский муниципальный район» Республики Татарстан, то есть не является нормативно закрепленной формой их официального опубликования, а значит, не может в полной мере выполнить функцию доведения их содержания до сведения граждан.

В связи с этим Конституционный суд Республики Татарстан признал оспариваемые Правила и Положение о компенсации материального вреда, причиняемого тяжеловесными транспортными средствами автомобильным дорогам общего пользования, в полном объеме не соответствующими Конституции Республики Татарстан, ее статье 24 (часть третья), поскольку они не были опубликованы официально для всеобщего сведения.

При этом Конституционный суд Республики Татарстан обратил внимание на то, что, учитывая объективные изменения в информационном пространстве, не ставится под сомнение сама возможность официаль-

ного опубликования муниципальных правовых актов на соответствующих официальных ресурсах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Однако такой способ опубликования является официальным только в том случае, если это прямо предусмотрено уставами муниципальных образований.

Оценивая конституционность отдельных норм Положения о движении по муниципальным автомобильным дорогам общего пользования, утвержденного решением Совета Альметьевского муниципального района от 5 августа 2008 года № 265, Конституционный суд Республики Татарстан указал, что в городе Альметьевске в целях возмещения вреда, причиняемого дорогам при осуществлении указанных перевозок, с владельцев транспортных средств взималось сразу два вида платы, причем плата, установленная Советом Альметьевского муниципального района, взималась непропорционально. Конституционный суд признал оспоренные пункты Положения противоречащими Конституции Республики Татарстан, поскольку введенное ими требование о возмещении вреда представляло собой ограничение конституционного права частной собственности владельцев и пользователей тяжеловесных транспортных средств в форме взимания органами местного самоуправления обязательного платежа, не предусмотренного федеральным законодательством<sup>1</sup>.

Таким образом, Конституционный суд Республики Татарстан выявил имевшие место нарушения в правовом регулировании рассматриваемых правоотношений и защитил конституционные права лиц, осуществляющих перевозки тяжеловесных грузов при движении по муниципальным автомобильным дорогам общего пользования города Альметьевска.

Проведенный анализ указанных итоговых решений Конституционного суда Республики Татарстан позволяет сделать вполне справедливый вывод о том, что выявленные судом недостатки в нормотворческой деятельности органов публичной власти были устранены их конституционно-правовым истолкованием, а также совершенствованием законодательства с учетом правовых позиций суда.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 19.03.2015 № 61-П «По делу о проверке конституционности Правил благоустройства территории города Альметьевска Альметьевского муниципального района Республики Татарстан, утвержденных решением Альметьевского городского Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2012 года № 63, Положения о компенсации материального вреда, причиняемого тяжеловесными транспортными средствами автомобильным дорогам общего пользования, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Альметьевского муниципального района от 26 февраля 2009 года № 691, пунктов 1 и 2 Положения о движении по муниципальным автомобильным дорогам общего пользования, утвержденного решением Совета Альметьевского муниципального района от 5 августа 2008 года № 265, в связи с жалобой гражданина И.В. Авдеева» // Республика Татарстан.— 2015.— 7 апр.— № 48.

Подводя итог, хочется отметить, что рассмотренные итоговые решения Конституционного суда Республики Татарстан имеют важное значение для законотворческой деятельности республики, оказывают неоспоримое влияние на практику применения не только отдельных норм, но и целых институтов различных отраслей законодательства и являются на сегодняшний день необходимой правовой основой (правозащитными прецедентами) для разрешения правоприменителями соответствующих споров.

## «ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВОСУДИЕ» КАК ЭЛЕМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ

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

Развитие информационных технологий охватывает все стороны общественной жизни и ставит современное общество перед новыми реалиями. Эти реалии обусловлены совершенствованием современных коммуникационных каналов связи, делающих информацию открытой и доступной в предельно короткие сроки перед большой аудиторией.

Гласность как основополагающий принцип отправления правосудия<sup>1</sup> означает открытость судебного разбирательства, за исключением случаев, прямо оговоренных в законе, и предполагает возможность ознакомления с движением дела на всех этапах реализации конституционного права на судебную защиту: 1) право на обращение в суд; 2) право на исправление судебной ошибки; 3) право на исполнение судебного решения. Развитие информационно-коммуникационных средств связи, безусловно, способствует реализации основополагающего принципа гласности.

Информационно-коммуникационные средства связи, используемые при отпращивании правосудия, в отечественной доктрине получили обобщающее определение «электронное правосудие». Впервые в научный оборот понятие «электронное правосудие» вошло лишь относительно недавно, в 2008 году,<sup>2</sup> и не вызвало широкого обсуждения. Переломным моментом явилось принятие Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный ко-

<sup>1</sup> Ст. 5 ФКЗ от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном суде РФ» // СЗ РФ.— 1994. — № 13. — Ст. 1447; ст. 10 Гражданского процессуального кодекса РФ // СЗ РФ.— 2002. — № 46. — Ст. 4532; ст. 6 Кодекса административного судопроизводства РФ // СЗ РФ.— 2015. — № 10. — Ст. 1391; ст. 11 Арбитражного процессуального кодекса РФ // СЗ РФ.— 2002. — № 30. — Ст. 3012; ст. 241 Уголовно-процессуального кодекса РФ // СЗ РФ.— 2001. — № 52. — Ст. 4921; ст. 32 Закона Республики Татарстан от 22 декабря 1992 г. № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» // Ведомости Верховного Совета Татарстана. — 1992. — № 11—12.

<sup>2</sup> См., например, *Фишер Н.* Электронное правосудие в Германии (критические замечания относительно внедрения информационных технологий в гражданском судопроизводстве) / Н. Фишер // Российский ежегодник арбитражного и гражданского процесса.— 2008.— № 6.— С. 630—643; *Федосеева Н.Н.* Электронное правосудие в России: сущность, проблемы / Н.Н. Федосеева // Арбитражный и гражданский процесс.— 2008.— № 9.— С. 2—5.

декс Российской Федерации»<sup>1</sup>, устанавливающего во многих случаях необходимость использования информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также дополнившего норму, регулиующую форму и содержание искового заявления, важным пунктом: «Исковое заявление также может быть подано в арбитражный суд посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте арбитражного суда в сети Интернет».

Практическая реализация отдельных элементов, охватываемых категорией «электронное правосудие», стала импульсом для научного поиска<sup>2</sup>, а практические результаты, достигнутые благодаря внедрению этих элементов, стали подспорьем для дальнейшего их инкорпорирования в процессуальные источники права.

В соответствии со статьей 118 Конституции Российской Федерации<sup>3</sup> правосудие отправляется в четырех формах: конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В настоящее время все за исключением уголовного судопроизводства формы отправления правосудия содержат элементы «электронного правосудия».

Впервые, как уже отмечалось, элементы «электронного правосудия» были внедрены Федеральным законом № 228-ФЗ в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации<sup>4</sup>. Характер внесенных законодательных изменений позволял выделить следующие аспекты «электронного правосудия», которые стали доступным функционалом для участников арбитражных процессуальных отношений:

- 1) возможность представления в суд документов в электронном виде;
- 2) использование в качестве допустимых письменных доказательств документов, полученных посредством факсимильной, электронной или иной связи, в том числе с использованием сети Интернет, а также документов, подписанных электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи;

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс РФ» // СЗ РФ.— 2010. — № 31. — Ст. 4197.

<sup>2</sup> См., например, *Омаров М.Д.* Правовое регулирование информатизации судов общей юрисдикции РФ — необходимое условие перехода к «электронному правосудию» / М.Д. Омаров // *Российская юстиция.*— 2014.— № 6.— С. 54, 55; *Курячая М.М.* Электронное правосудие как необходимый элемент электронной демократии в современной России / М.М. Курячая // *Конституционное и муниципальное право.*— 2013.— № 7.— С. 52—54; *Ярков В.В.* Электронное правосудие и принципы цивилистического процесса / В.В. Ярков // *Закон.*— 2011.— № 2.— С. 44—50; *Булгакова Е.В.* Электронное правосудие / Е.В. Булгакова // *Российский судья.*— 2013.— № 7.— С. 14—17; *Носков И.Ю.* Внедрение электронного правосудия как важнейшее направление совершенствования судебной системы РФ / И.Ю. Носков // *Современное право.*— 2011.— № 10.— С. 120—122.

<sup>3</sup> Конституция РФ // *Российская газета.* — 1993. — 25 дек. — № 237.

<sup>4</sup> Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ.— 2002.— № 30.— Ст. 3012.

3) информационная задача — на арбитражный суд возлагалась обязанность разместить информацию на официальном сайте арбитражного суда в сети Интернет о принятии искового заявления или заявления к производству, о времени и месте судебного заседания или совершения отдельного процессуального действия не позднее чем за пятнадцать дней до начала судебного заседания или совершения отдельного процессуального действия. Кроме того, в тексте судебного постановления суд обязан был указать адрес электронной почты арбитражного суда, по которому лица, участвующие в деле, могут получить информацию о рассматриваемом деле;

4) возможность представления искового заявления и отзыва на исковое заявление, апелляции и кассационной жалобы, заявления о пересмотре дела в порядке надзора посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте арбитражного суда в сети Интернет.

Указанные возможности подкреплялись целым набором технических возможностей, размещенных на сайте Высшего арбитражного суда Российской Федерации (в настоящее время сайт Федеральных арбитражных судов РФ):

- 1) подача документов в электронном виде в арбитражные суды;
- 2) сервис автоматического отслеживания информации о движении судебных дел (электронный страж);
- 3) банк решений арбитражных судов;
- 4) картотека арбитражных дел;
- 5) календарь судебных заседаний;
- 6) информационный ресурс «Президиум онлайн», позволявший любому желающему увидеть, как рассматриваются дела в Президиуме Высшего арбитражного суда Российской Федерации.

Востребованность указанных сервисов раскрыли потенциал «электронного правосудия» и стали реальным инструментом реализации процессуальных принципов законности, гласности, доступности в отношениях, возникающих между судом и другими участниками процесса.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015<sup>1</sup>, последний из принятых кодифицированных процессуальных актов, использует широкие возможности «электронного правосудия»:

1) в качестве письменных доказательств рассматриваются документы и материалы, выполненные в форме цифровой и графической записи, полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

---

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 10. — Ст. 1391.

2) информационная задача — размещение информации на официальном сайте о принятии административного искового заявления, жалобы или представления к производству, о времени и месте судебного заседания или совершения отдельного процессуального действия не позднее чем за пятнадцать дней до начала судебного заседания или совершения отдельного процессуального действия.

Кроме того, начиная с 15 сентября 2016 года у участников административно-процессуальных отношений появится возможность:

1) направлять в суд заявления, ходатайства, иные документы, связанные с рассмотрением административного дела, в электронном виде, заполнять формы документов, размещенных на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

2) предъявлять административное исковое заявление, апелляционную и кассационную жалобу, заявление о пересмотре дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте соответствующего суда в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Важные законодательные изменения по внедрению элементов «электронного правосудия» в конституционное судопроизводство содержатся в Федеральном конституционном законе от 8 июня 2015 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»,<sup>1</sup> вступившем в законную силу с 1 августа 2015 года. Указанным нормативно-правовым актом были закреплены следующие основные положения:

1) обращение может быть направлено в Конституционный Суд Российской Федерации в электронном виде посредством заполнения специальной формы на официальном сайте Конституционного Суда Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в порядке, определяемом Регламентом Конституционного Суда Российской Федерации, или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью. В этом случае переписка с заявителем может осуществляться также в электронном виде в порядке, определяемом Регламентом Конституционного Суда Российской Федерации;

2) в случае направления обращения в электронном виде прилагаемые к нему документы и иные материалы также представляются в электронном виде, при этом приложения копий обращения, документов и иных материалов не требуется;

3) информация о дате и времени заседаний Конституционного Суда

<sup>1</sup> ФКЗ от 8 июня 2015 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ.— 2015.— № 24. — Ст. 3362.

Российской Федерации размещается на официальном сайте Конституционного Суда Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в доступных для граждан местах занимаемого Конституционным Судом Российской Федерации здания, а также в средствах массовой информации;

4) трансляция заседания в информационно-телекоммуникационной сети Интернет допускается по инициативе Конституционного Суда Российской Федерации или с разрешения Конституционного Суда Российской Федерации по ходатайству лиц, участвующих в деле, присутствующих на заседании.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что при отправлении правосудия в федеральных судах элементы «электронного правосудия» реализуются в полной мере. Однако, необходимо обратить внимание на следующий аспект: действующие в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»<sup>1</sup> суды субъектов Российской Федерации в настоящее время потенциал «электронного правосудия» используют не в полной мере. Изучение структуры официальных сайтов конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет показал, что в 14 из 16 (кроме официального сайта Конституционного Суда Республики Карелия и с учетом того, что официальный сайт Конституционного Суда Чеченской Республики отсутствует) есть специальный раздел, посвященный обращениям в данные суды (с размещением в данных разделах ссылок на нормативно-правовые акты и образцы процессуальных документов).

На 7 официальных сайтах конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Республика Северная Осетия—Алания, Республика Ингушетия, Республика Татарстан, Свердловская область) присутствует раздел «Обращения», в котором есть соответствующая форма для направления в суд обращения через сайт. Однако подобные обращения не предполагают заполнения специальной формы на официальном сайте по аналогии с Конституционным Судом Российской Федерации и тем самым не могут рассматриваться в качестве элемента «электронного правосудия».

В нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность конституционных (уставных) судов<sup>2</sup>, отсутствуют законодательные по-

---

<sup>1</sup> ФКЗ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1997. — № 1. — Ст. 1.

<sup>2</sup> Редакции всех законов о конституционных (уставных) судах субъектов РФ, также регламентов конституционных (уставных) судов субъектов РФ // СПС КонсультантПлюс, официальные сайты конституционных (уставных) судов субъектов РФ, размещенные в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

ложения, регламентирующие подачу обращений в электронном виде посредством заполнения специальной формы на официальном сайте суда в порядке, определяемом законом и регламентом суда, или в форме электронного письма, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью. Все это свидетельствует о том, что двухуровневый механизм реализации права на судебную защиту (федеральный и региональный)<sup>1</sup> обеспечивается различным функционалом средств, охватываемых категорией «электронное правосудие», влияющих на реализацию конституционного права на судебную защиту.

---

<sup>1</sup> Хуснутдинов Ф.Г. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ как гарант реализации права на судебную защиту в форме конституционного судопроизводства / Ф.Г. Хуснутдинов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. X): сб. науч. тр.— Казань, 2015. — С. 232.

**О.В. Хышиктуев**, *профессор кафедры международного права и международных отношений юридического факультета Бурятского государственного университета, кандидат юридических наук*

Рассматриваемая проблема сегодня актуальна как никогда ранее. В последнее время Российская Федерация уверенно держит курс на сближение со странами Азиатско-Тихоокеанского региона не только в экономической, но и юридической сфере. На состоявшемся в конце сентября 2014 года в городе Сеуле Конгрессе Всемирной конференции по конституционному правосудию одной из центральных тем обсуждения стала идея создания Азиатского Суда по правам человека (далее — АСПЧ, Азиатский Суд), который мог бы стать определенным аналогом Европейского Суда по правам человека (далее — ЕСПЧ, Европейский Суд).

Обсуждение этого вопроса продолжилось в ноябре 2014 года в г. Санкт-Петербурге в ходе встречи Председателя Конституционного Суда Российской Федерации (далее — Конституционный Суд, КС РФ) Валерия Дмитриевича Зорькина с руководителем Конституционного Суда Индонезии и президентом Ассоциации азиатских конституционных судов и эквивалентных органов Хамданом Зулфой.

Однако озвученная идея создания Азиатского Суда по правам человека кажется не такой уж однозначной при ближайшем ее рассмотрении с позиций системного юридического анализа. В данной статье, избегая по возможности рассмотрения политических мотивов идеи создания АСПЧ, предлагается авторский анализ перспектив создания Азиатского Суда с правовой точки зрения.

Анализ необходимости создания АСПЧ осуществляется при рассмотрении деятельности ЕСПЧ, в том числе неразрешенных проблем, затрудняющих процесс рассмотрения жалоб граждан, из которых можно выделить самые существенные: колоссальная перегруженность Европейского Суда, вследствие чего не всегда обеспечивается своевременное вынесение решений по жалобам граждан, недостаток выработанного и закрепленного механизма имплементации решений ЕСПЧ в национальные правовые порядки; большое количество государств-участников, что затрудняет процесс реформирования ЕСПЧ; отсутствие установленного

порядка определения очередности рассмотрения жалоб и, как следствие, субъективность при выборе жалоб, рассмотрению которых ЕСПЧ отдаст первостепенное значение.

Анализ состояния и развития региональных соглашений и органов по защите прав человека в азиатском регионе показывает, что на сегодняшний день единственная организация, деятельность которой направлена на защиту прав человека в Азии, — это Межправительственная комиссия АСЕАН по правам человека. Данная организация является субрегиональной и объединяет только 10 стран Юго-Восточной Азии. Отсутствие регионального механизма защиты прав человека в Азии многие ученые и государственные деятели связывают с отсутствием политической, социально-экономической и культурной однородности в Азии.

Может ли инициатива создания АСПЧ заинтересовать страны Азии? Не исключено. Там имеется Межправительственная комиссия АСЕАН по правам человека, но в АСЕАН входят далеко не все государства материка. Возможно, странам, входящим в ШОС, а также являющимся там наблюдателями или партнерами по диалогу, идея создания Евро-Азиатского Суда по правам человека покажется интересной. Напомню, что членами ШОС помимо уже упомянутых стран являются Индия, Китай и Пакистан, наблюдателями — Иран, Афганистан, Монголия, кандидатами на пост наблюдателей — Бангладеш, Египет, партнерами по диалогу — Азербайджан, Армения (член ЕАЭС), Камбоджа, Непал, Турция, Шри-Ланка. Вовсе не значит, что все вышеперечисленные страны выстроятся в очередь в создаваемую организацию, но кто-то из них, наверняка, идеей заинтересуется.

Китай, Индонезия, Монголия, страны арабского мира и Юго-Восточной Азии настаивают на особой, азиатской концепции прав человека, согласно которой социально-экономические права должны быть приоритетны перед гражданскими и политическими, а коллективные — перед индивидуальными правами. Безусловно, данная концепция имеет свои плюсы и минусы, однако, думаем, не стоит ее отрицать. Не стоит забывать и о том немаловажном факте, что практически в каждом регионе существует своя отдельная конвенция по правам человека, имеющая под собой практически идентичную основу в виде Всеобщей Декларации прав человека и в то же время имеющая свои региональные особенности. Это и Арабская Конвенция по правам человека 2008 года, являющаяся доработанной версией Арабской Хартии 1994 года, и Африканская Хартия прав человека и народов 1981 года.

Однако, сразу возникает мысль о том, что Россия в большей степени европейская страна, чем азиатская. В основе нашей правовой культуры — рецепция французского и немецкого, то есть европейского, за-

конодательства. В последние 50 лет происходит некая универсализация, сближение законодательств Европы и Азии. С учетом глобализации экономики — это процесс необратимый. Но этот процесс не будет происходить очень быстро. В основе той или иной правовой системы, помимо всего прочего, лежит и культурный слой, который определяется доминирующей религией. Для европейской системы более характерно христианство, а в азиатской системе ценностей христианство практически не представлено.

Появление Евро-Азиатского Суда по правам человека позволит заняться действительно защитой прав, а не принятием политически мотивированных решений против отдельных участников. Привлечение к созданию АСПЧ других государств станет очередным шагом ухода от однополярного мира, где принятием важных решений занимается исключительно Запад.

На наш взгляд, каждая азиатская страна будет подписывать документ о признании юрисдикции общего суда с большими оговорками и для России многие принципы азиатской юридической культуры будут чужды, ведь во многих азиатских странах применяется смертная казнь, например, в Китае, Таиланде, Индонезии, Малайзии. Это связано не с жесткостью Азии, а с правовыми традициями.

Возникает вопрос: а не займет ли процесс создания соглашения по правам человека даже в рамках субрегиональной организации слишком много времени, ускорить которое кажется практически невозможным в свете упомянутых различий в правовых системах стран? Содержательная оценка ожиданий от создания АСПЧ для Российской Федерации сводится к тому, что перспективность создания подобного регионального судебного органа для Российской Федерации кажется весьма неоднозначной.

Во-первых, при его создании встанет вопрос о разграничении компетенции между международными судами в том случае, если Россия не откажется от юрисдикции ЕСПЧ, но в то же время примет обязательства по исполнению решений Азиатского Суда. Велика вероятность возникновения противоречий при исполнении решений АСПЧ и ЕСПЧ на национальном уровне, подобных коллизиям решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда (например, между Постановлением Европейского Суда по делу Маркина и Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2009 года № 187).

Во-вторых, принятие обязательств по исполнению решений АСПЧ может повлечь выход Российской Федерации из-под юрисдикции Европейского Суда. Это может привести к лишению российских граждан реальной возможности защиты своих прав на международном уровне,

которая в рамках Европейского Суда является эффективной, о чем свидетельствует статистика вынесенных Европейским Судом постановлений по жалобам российских граждан. Ценности, на защиту которых будут направлены нормы соглашения, применяемого Азиатским Судом, будут отличны от тех, которые привычны для России.

Под привычностью здесь понимаются фундаментальные принципы признания прав человека как высшей ценности. Таким образом, несмотря на то, что Европейский Суд в процессе своей деятельности сталкивается с рядом проблем, существующий в его рамках механизм разрешения споров — сегодня самый эффективный способ защиты прав человека.

Идея создания АСПЧ может показаться весьма заманчивой при поверхностном взгляде. Если смотреть глубже — встречается количество непреодолимых проблем при его создании, связанных, в первую очередь, с различиями правовых систем государств Азии, в которых нет согласованного и унифицированного подхода к правам человека. Принципы российского права отличны от принципов, признаваемых в странах Азии.

К настоящему времени в области защиты прав человека Российская Федерация находится на уровень выше соседствующих с ней восточных государств. Поэтому тесное сближение Азии и России в вопросах защиты прав человека кажется затруднительным. А идея создания АСПЧ — лишь трудноосуществимым прогнозом развития событий в попытке достижения политически мотивированных целей.

### **Источники и литература:**

1. *Щербак И.* В России задумались о создании Азиатского Суда по правам человека / И. Щербак // URL: <http://www.znak.com/moscow/articles/12-01-19-00/103414.html>.

2. *Туманов В.А.* Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности / В.А. Туманов.— М., 2001.— С. 4—15.

3. *Диков Г.В.* Правовая природа предписаний Европейского Суда в рамках пилотной процедуры / Г.В. Диков // Реализация Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека национальными судебными системами: опыт Италии и России.— Страсбург, 2013.— С. 198.

4. *Афанасьев Д.В.* Европейский Суд по правам человека: проведенные и грядущие реформы процедуры рассмотрения дел / Д.В. Афанасьев, М.А. Рожкова // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.— 2012.— № 8.— С. 70. (Конференция «Ломоносов 2015»).

5. *Алисеевич Е.С.* Реформа Европейского Суда по правам человека: новые пути решения старых проблем / Е.С. Алисеевич // Вестник Волгоградского гос. ун-та. Сер. 5. Юриспруденция.— 2011.— № 1 (14).— С. 122.

6. *Catherine M Renshaw.* The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalizing Human Rights in Southeast Asia / Catherine M Renshaw. // Australian Journal of Asian Law.— 2012.— Vol. 13.— No. 1.— P. 3

7. *Лукашева Е.А.* Общая теория прав / Е.А. Лукашева, В.А. Карташкин, Н.С. Колесова, И.А. Ледах, Н.Г. Салищева.— М., 1996.— С. 474.

8. *Becka Jr.* Burma. International Encyclopedia of Comparative Law.— 1971.— Vol. 1.— P. 82.

9. *Сухарев А.Я.* Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / А.Я. Сухарев.— М., 2003.— С. 126.

10. *Гущина Н.А.* Коллизии отдельных постановлений Европейского Суда по правам человека и актов конституционного суда Российской Федерации / Н.А. Гущина, М.С. Глухоедов // Современное право.— 2013.— № 9.— С. 73, 75.

11. Application no. 30078/06, Case of Konstantin Markin v. Russia, Judgement of 22 March 2012.

12. European Court of Human Rights, Analysis of Statistics.— 2014.— P. 49 / URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2014\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2014_ENG.pdf).

# ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕХАНИЗМА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ

---

**В.Р. Шарифуллин**, судья Московского районного суда города Казани, доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета КФУ, кандидат юридических наук

Реализация принципа конституционной законности требует неукоснительного и четкого исполнения решений органов конституционной юстиции. В настоящее время нормативная база конституционного (уставного) судопроизводства в субъектах Российской Федерации носит ярко выраженный децентрализованный характер, однако многие исследователи<sup>1</sup> выдвигают идею о введении общих принципов функционирования и унификации указанной системы и в качестве одного из возможных путей выхода из сложившейся ситуации предлагают в качестве законодательной базы принятие Федерального закона «О конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации», в котором бы была детально определена процедура конституционно-исполнительного производства, механизм конституционной ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение решений органов конституционного контроля, конкретизировалась юридическая ответственность. Задача законодательной регламентации механизма исполнения решений как Конституционного Суда Российской Федерации, так и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации настоятельно требует своего разрешения, поскольку неисполнение решений органов конституционной юстиции создает угрозу нарушения прав и законных интересов как частных, так и публичных субъектов, подрывая основы правопорядка, на что неоднократно указывалось специалистами в данной области<sup>2</sup>.

Институт исполнения решений конституционных (уставных) судов

---

<sup>1</sup> Левакин И.В. Возможности совершенствования механизма реализации решений конституционных (уставных) судов Российской Федерации / И.В. Левакин, В.Б. Куприна // Право и управление. XXI век. — № 2 (27). — 2013. — С. 20.

<sup>2</sup> Казанцев В.И. Проблемы ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / В.И. Казанцев // [http:// www.upogov.ru/?page\\_id=5214](http://www.upogov.ru/?page_id=5214).

субъектов Российской Федерации является достаточно новым как в законодательстве, так и в юридической науке, что связано с отсутствием в действующем законодательстве специальных норм, закрепляющих механизм исполнения и применения мер юридической ответственности за их неисполнение. Следует отметить, что принцип юридической ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение или воспрепятствование исполнению решения органов конституционной юстиции содержится в статье 81 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>1</sup>, которая предусматривает ответственность, но по вопросу ее применения, формы и содержания отсылает к федеральному законодательству.

В силу требований статей 6, 80 и 81 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех субъектов, тем более что в соответствии с частями первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» решение Конституционного Суда Российской Федерации окончательно, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Разъяснение механизма привлечения к ответственности публичных и частных субъектов за неисполнение решений (определений) Конституционного Суда Российской Федерации было дано Определением 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», которым предусмотрено применение различных видов юридической ответственности, таких как применение мер уголовной ответственности за неисполнение судебного акта (ст. 315 УК РФ), а также для вынесения Президентом Российской Федерации на основании Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предупреждения соответствующему органу власти (должностному

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Конституционном Суде РФ».

лицу) субъекта Российской Федерации и возможного последующего досрочного прекращения их полномочий как формы конституционно-правовой ответственности. Было закреплено, что содержание элементов процедуры применения конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также их высших должностных лиц подлежит толкованию в процессе правоприменительной практики.

Если на федеральном уровне механизм реализации принципа юридической ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации в своих основных чертах был намечен, то вопрос о механизме исполнения решений конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации и привлечения к ответственности за неисполнение этих решений не нашел должного отражения в региональном законодательстве и нуждается в своем совершенствовании и конкретизации.

Первостепенное значение имеет вопрос о том, какой орган наделен компетенцией по выявлению и установлению факта неисполнения (уклонения от исполнения) решения конституционного (уставного) суда? По мнению некоторых авторов, им должен стать суд общей юрисдикции — республиканский, краевой, областной, города федерального значения, окружной<sup>1</sup>. Указанный подход основан на том, что исполнение решений конституционных (уставных) судов требует восполнения образовавшегося пробела в нормативном регулировании того или иного отношения, принятия мер финансового, организационно-управленческого и иного характера, что требует временных и материальных затрат и не всегда исполняется уполномоченными на то органами государственной власти. К тому же в региональном законодательстве большинства субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах отсутствуют императивные требования к восполнению образовавшихся пробелов ввиду признания судами не соответствующими конституции (уставу) субъекта нормативных актов. Такое положение создает, в первую очередь, угрозу нарушения субъективных прав заинтересованных лиц и требует активных действий частных и публичных лиц в случае нарушения их субъективных прав положениями отмененных нормативных актов, признанных неконституционными, что не может производиться без надлежащего волеизъявления заинтересованных субъектов. Для защиты прав указанных лиц могут использоваться все предусмотренные отраслевым законодательством судебные процедуры.

<sup>1</sup> *Ибрагимова М.А.* Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации в системе обеспечения конституционной законности: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.А. Ибрагимова.— Москва, 2010.— 185 с.

Это правило распространяется и на лиц, не являвшихся участниками конституционного судопроизводства, но чьи права и обязанности возникли, изменились или прекратились на основании актов, признанных неконституционными.

Согласно части 6 статьи 3 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу со дня опубликования решения Конституционного суда Республики Татарстан<sup>1</sup>.

Признание нормативного акта неконституционным влечет утрату им юридической силы, что имеет такие же правовые последствия, как и признание законодателем нормативного акта утратившим силу: таким путем устраняются неконституционные нормы самим законодателем и, следовательно, обеспечивается защита конституционных прав граждан. Из этого вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, государственный орган или должностное лицо, принявшие этот нормативный акт, рассматривают вопрос о принятии нового нормативного акта, который должен, в частности, содержать положения об отмене нормативного акта, признанного не соответствующим Конституции Республики Татарстан полностью, либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части.

В судебной практике судов общей юрисдикции возникают вопросы, связанные с правовой оценкой действий субъектов по реализации ими субъективных прав и обязанностей в соответствии с нормами, впоследствии признанными неконституционными, поскольку признание нормативного акта утратившим силу порождает неопределенность по вопросу о возникших до утраты им юридической силы правоотношениях.

В этой связи Конституционный суд Республики Татарстан выработал эффективный механизм, согласно которому правовые позиции Конституционного суда Республики Татарстан сохраняют свое значение в рамках действующего правового регулирования и должны применяться в том числе к правоотношениям, возникающим из оспоренных и признанных неконституционными правовых норм.

Созданный механизм реализации постановлений Конституционного суда Республики Татарстан позволяет быстро и эффективно восстановить конституционную законность, не прибегая к стадии судебной защиты субъективных прав и законных интересов субъектов, поскольку его решения непосредственно применяются в деятельности исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан. Ана-

---

<sup>1</sup> Закон Республики Татарстан от 22.12.1992 № 1708-ХІІ (ред. от 03.11.2015) «О Конституционном суде Республики Татарстан».

лиз деятельности конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации позволил В.Н. Демидову прийти к выводу о том, что защита социальных прав граждан конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации представляет собой неотъемлемую и значительную характеристику деятельности всего данного института судебной власти<sup>1</sup>.

И в подавляющем большинстве случаев компетентные правотворческие органы власти Республики Татарстан, проявляя высокий уровень правосознания, своевременно реагируют на факты нарушения Конституции Республики Татарстан, указанные в постановлениях Конституционного суда Республики Татарстан, оперативно предпринимая меры к устранению выявленных коллизий.

Опыт других регионов показывает, что более детальная регламентация действий органов государственной и муниципальной властей, выступающих проводником или адресатом судебных решений конституционных (уставных) судов, выглядит более перспективной. Так, статья 83 закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» конкретизирует механизм и сроки приведения законов и иных нормативных правовых актов Республики Башкортостан в соответствие с Конституцией Республики Башкортостан в связи с решением Конституционного Суда Республики Башкортостан должностными лицами, в частности, возлагая обязанность на представительный орган Республики в шестимесячный срок отменить признанный неконституционным закон, постановление, принять новый или внести изменения и дополнения в него.

В практике конституционного (уставного) судопроизводства на региональном уровне встречаются случаи неисполнения или ненадлежащего исполнения решений конституционных (уставных) судов, нередко являются и случаи игнорирования указанных решений органами власти или должностными лицами, которые пользуются отсутствием конкретных правовых норм, регламентирующих последствия и ответственность за неисполнение и ненадлежащее исполнение указанных решений.

В этой связи весьма перспективным представляется идея о дополнении механизма реализации решений конституционных (уставных) судов стадией конституционно-исполнительного производства. Однако учитывая, что акты конституционного судопроизводства не носят индивидуально-обязывающего характера, их реализация имеет свою специфику, позволяющую сравнивать решения и правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации с

<sup>1</sup> Демидов В.Н. Деятельность конституционных (уставных) судов субъектов РФ по реализации принципа социального государства / В.Н. Демидов // Российская юстиция.— 2013. — № 8. — С. 26—29.

источниками права, которым присущи те же формы реализации права, что и нормативным правовым актам. Нормативность решений судов региональной конституционной юрисдикции выражается и в том, что они распространяются на неограниченный круг лиц, конституционный суд решает исключительно вопросы права и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств. По изложенной причине признать конституционно-исполнительное производство в качестве составной части исполнительного производства на практике не представляется возможным. Контроль за исполнением решений конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации может быть возложен исключительно на сами эти органы конституционной юстиции, а не на территориальные органы федеральной службы по принудительному исполнению. При этом в региональном законодательстве могут быть закреплены самые широкие права конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации по истребованию информации об исполнении постановленных ими актов, по вынесению частных определений о недопущении нарушения конституционной законности и другие.

Конкретизация в региональном законодательстве ответственности государственных органов и должностных лиц за неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решений органов конституционной юстиции, несомненно, будет способствовать их более эффективному и оперативному проведению в жизнь. Предлагается, в частности, дополнить механизм конституционного (уставного) судебного нормоконтроля установлением сроков для устранения государственными органами и должностными лицами нарушений конституционного законодательства, ввести принцип отчетности об исполнении решений органов конституционной юстиции с правом на затребование от государственных органов и должностных лиц субъектов Российской Федерации, муниципальных образований информации об исполнении ими указанных решений; с правом на вынесение в адрес виновных в неисполнении должностных лиц и государственных органов частных определений о недопущении ими нарушений конституционной законности.

# РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ И РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

---

**С.В. Шульга**, *старший научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук*

Очевидно, что задача разграничения полномочий органов публичной власти на основании судебных решений актуальна и должна быть решена не только на федеральном, но и на региональном уровне.

В связи с этим одним из направлений деятельности субъектов Российской Федерации в развитии системы государственной судебной власти и в обеспечении должной реализации принципа разделения властей является установление приоритетов функционирования собственной конституционной юстиции, конституционного правосудия и судебного контроля в Российской Федерации на региональном уровне.

Для обеспечения достижения указанных целей федеральный законодатель предусмотрел необходимость нормативного закрепления компетенции субъектов Российской Федерации учреждать предназначенные для этого уполномоченные органы государственной судебной власти, наделенные соответствующими, носящими прерогативный характер правами. Такими органами стали конституционные суды в республиках и уставные суды в иных субъектах Российской Федерации.

По мнению В.А. Кряжкова, «появление конституционных (уставных) судов на уровне субъектов Российской Федерации логично по сути. Каждый из этих субъектов согласно Конституции Российской Федерации должен отвечать требованиям демократического правового государства»<sup>1</sup>.

Так, статья 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (далее — Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ) устанавливает право субъекта Российской Федерации создавать действующий на его территории конституционный (уставный) суд (ч. 1), который рассматри-

<sup>1</sup> Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации / В.А. Кряжков.— М., 1999.— С. 23.

вает отнесенные к его компетенции вопросы в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации (ч. 3) и решение которого, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом (ч. 4).

В связи с этим в теории конституционного права и в области правоприменения сформировались неоднозначные точки зрения относительно правовой оценки принятых законодательных решений.

К примеру, часть 2 статьи 4 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ определяет, что в Российской Федерации действуют конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Из смысла и содержания этой нормы следует формальный вывод о том, что такие суды должны функционировать в каждом субъекте Российской Федерации. Тем не менее норма части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ закрепляет лишь право субъекта на создание конституционного суда в республике и уставного суда в ином субъекте Российской Федерации.

Другой проблемой является определение и законодательное закрепление объема полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Норма статьи 27 (ч. 1) Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ определяет и устанавливает пределы компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации. В соответствии с ними он рассматривает вопросы соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также осуществляет толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Между тем правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, обозначенная в его Определении от 6 марта 2003 года № 103-О «По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации”», определяет, что указанная норма Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ не может рассматриваться как содержащая исчерпывающий перечень полномочий конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации. Так, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, эта норма не препятствует закреплению в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации дополнительных, по сравнению с установленным перечнем, полномочий конституционных (уставных) судов, не вторгающихся в компетенцию Конституционного Суда Рос-

сийской Федерации, других федеральных судов и соответствующих компетенции субъекта Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 6 марта 2003 года № 103-О также отметил, что из Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ и других федеральных законов не вытекает требование установления конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации единообразного перечня полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>. В этой связи заслуживает внимания точка зрения Н.В. Витрука, который, давая общую оценку объему компетенции конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации, заметил, что «указанные суды, рассматривая дела, интерпретируют нормы конституций (уставов) и законов, соотносят их с реальностью и продлевают им жизнь. В результате их решения снимают конституционные (уставные) противоречия, возникающие между участниками государственно-правовых отношений, развивают и создают конституционно-правовую доктрину»<sup>2</sup>.

Вынесение Конституционным Судом Российской Федерации указанного Определения послужило импульсом к дальнейшему развитию регионального конституционного судопроизводства и верификации предметов рассмотрения конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации в рамках осуществляемого ими конституционного контроля.

Среди основных функций конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, обозначившихся в практике их правоохранительной деятельности, стало в том числе обеспечение разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, а также устранение коллизий внутри правовой системы субъекта Российской Федерации в целях установления и сохранения конституционной законности в Российской Федерации в целом и в субъектах Российской Федерации в частности.

Еще ранее легитимность расширения предусмотренного федеральным законодательством перечня полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и наделения их указанной выше компетенцией подтверждена Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 года № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года № 315 “О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации”, Закона Пермской области от 21 февраля

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. — № 17. — Ст. 1658.

<sup>2</sup> Витрук Н.В. Конституционное правосудие / Н.В. Витрук. — М. — С. 85.

1996 года “О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области” и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года “О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области”», а также Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации». В соответствии с выраженными в этих постановлениях правовыми позициями Конституционный Суд Российской Федерации признал, что конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, помимо перечисленных полномочий, вправе рассматривать и другие публично-правовые вопросы и споры, не отнесенные федеральным законодательством к ведению судов общей юрисдикции<sup>1</sup>.

Таким образом, по сути и содержанию своей предусмотренной действующим законодательством компетенции, конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации выполняет функцию арбитражного во взаимоотношениях различных уровней публичной власти<sup>2</sup> и обеспечивает тем самым реализацию конституционного положения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, закрепленного нормой части 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации.

Следует отметить, что конституционно-правовое регулирование всего объема отношений, формирующихся в связи с осуществлением разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также между органами публичной власти в целом в рамках одноименного института конституционного права Российской Федерации, безусловно, носит сложный, комплексный характер. Это объективно обусловлено многообразием упомянутых предметов ведения и полномочий, являющимся результатом в известной степени успехов в строительстве в России правового, демократического и социального государства, а также укрепления федерализма, как исторически и объективно сложившейся в Российской Федерации, в силу ее территории и многонационального состава населения, формы государственного устройства.

Действующее конституционное законодательство Российской Федерации предусматривает целый ряд приемлемых способов разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, а также вообще между органами публичной власти го-

<sup>1</sup> СЗ РФ.— № 20.— Ст. 2383; СЗ РФ.— № 25.— Ст. 2304.

<sup>2</sup> См. более подробно: *Безруков А.В.* О необходимости создания и совершенствования компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / *А.В. Безруков, А.О. Казанцев // Журнал конституционного правосудия.— 2012.— № 2.*

сударства, включая возможное разрешение связанной с этим коллизией проблемы. С этой точки зрения представляет несомненный интерес как в теоретическом, так и в практическом аспектах рассмотрение вопроса о роли и значении деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, направленной в том числе и на решение этой задачи.

Методологической основой деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в указанной сфере обеспечения разграничений полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами являются решения Конституционного Суда Российской Федерации. Это обусловлено наличием объективной необходимости создания единообразных принципов обеспечения конституционного правосудия и осуществления конституционного судопроизводства как главных гарантов конституционной законности на всей территории Российской Федерации, включая все без исключения ее субъекты. Тем не менее при этом никоим образом не умаляется независимость конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации при принятии ими решений по делам, отнесенным федеральным законодателем и законодателем субъекта Российской Федерации к его компетенции в обозначенной выше сфере. Кроме того, установление единообразных и унифицированных подходов всех конституционных (уставных) судов, функционирующих в Российской Федерации, к разрешению дел о разграничении федеральных и региональных полномочий, предметов ведения, а также разрешения возникших на его основе коллизий в современный период является крайне важным в контексте трех обстоятельств.

Первым из них является включение в 2014 году в состав Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя, в законодательство которых необходимо имплементировать нормативные установления, обеспечивающие единообразную конституционную законность на всей территории Российской Федерации.

Вторым обстоятельством является наличие судов, уполномоченных осуществлять конституционный контроль, только в восемнадцати из восьмидесяти трех существующих в настоящее время субъектов Российской Федерации. Притом что уставных судов из них только четыре. Столь малое количество указанных судов создает ограниченные возможности обобщения их судебной практики в сфере регионального конституционного контроля разграничения предметов ведения и полномочий в системе публичной власти, а также разрешения связанных с этим коллизий. Наряду с этим, соответственно, и становление принципов регионального конституционного судопроизводства представляется

«медленным», растянутым во времени, особенно с учетом прецедентного характера выносимых этими судами решений.

Наконец, третьим фактором актуальности рассматриваемой проблематики скорейшего создания полноценной системы региональной конституционной юстиции и судебной юрисдикции в Российской Федерации служит однородность подавляющего большинства дел, рассматриваемых в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>, и отсутствие поэтому практического опыта судей специальной юрисдикции в рассмотрении дел о разграничении полномочий и предметов ведения, а также коллизий в системе публичной власти.

Сам Конституционный Суд Российской Федерации своими решениями неоднократно нормативно определял пределы государственно-властных полномочий и предметов ведения субъектов Российской Федерации, относящихся к совместным с Российской Федерацией<sup>2</sup>. Однако среди множества подобных решений представляется необходимым выделить два, которые непосредственно направлены на определение объема компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации в части, касающейся разграничения полномочий Российской Федерации

<sup>1</sup> Согласно практике конституционных (уставных) судов субъектов РФ по проверке нормативных актов по жалобам граждан последние активно используют принадлежащее им право по оспариванию конституционности нормативных правовых актов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле, для защиты своих конституционных прав — их жалобам принадлежит самая весомая доля в общем объеме обращений в данные суды, в то время как суды общей и арбитражной юрисдикции весьма пассивно используют свое право направлять в конституционный (уставный) суд субъекта РФ запросы о конституционности (уставности) нормативного акта субъекта РФ в связи с рассматриваемыми ими делами. Это не может не вызывать озабоченность, так как согласно приведенным данным шестьдесят процентов всего объема правового регулирования в РФ приходится на законодательство и деятельность органов государственной власти, а также местного самоуправления субъектов РФ (данные приведены в дайджесте оперативной информации «Акты конституционного правосудия субъектов РФ» № 10 за 2003 год, С. 48 и в автореферате диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 Дмитриева В.В. на тему: «Конституционная юстиция в субъектах РФ», Москва, Академия управления Министерства внутренних дел РФ, 2004 год).

<sup>2</sup> См. более подробно: постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Читинской области»; от 4 апреля 1996 года № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное место жительства в названные регионы»; от 9 января 1998 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ» (особенно в части, касающейся непризнания Конституционным Судом РФ полномочия по принятию и изменению всех федеральных законов, находящегося в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов).

Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. К ним относятся постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года № 6-П «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» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации»<sup>1</sup> и от 12 ноября 2003 года № 17-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статьи 19 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» в связи с запросом Арбитражного суда Псковской области и жалобой гражданина А.Н. Гасанова»<sup>2</sup>.

В первом Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «из федеративной природы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов вытекает недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, то есть без учета интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти. Разрешение публично-правовых споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области разграничения нормотворческой компетенции должно основываться прежде всего на толковании компетенционных норм Конституции Российской Федерации в порядке конституционного судопроизводства».

Во втором из упомянутых Постановлений Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что «участие субъектов Российской Федерации в процессе принятия решений на федеральном уровне — с тем, чтобы более полно обеспечивался учет их потребностей и законных интересов..., осуществляется в форме предварительного согласования, не предопределяющего окончательное решение вопроса, то есть не предполагает передачу соответствующего федерального полномочия субъекту Российской Федерации».

Обращаясь непосредственно к практической деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, направленной на реализацию составляющих предмет настоящего параграфа функций, следует безусловно и с сожалением отметить, что объявленная в 1996 году и проводимая поныне в Российской Федерации судебная реформа в части, касающейся создания системы повсеместного регио-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ.— 2000.— № 16.— Ст. 1774.

<sup>2</sup> СЗ РФ.— 2003.— № 47.— Ст. 4586.

нального судебного контроля, установления основ конституционного правосудия и определения принципов конституционного судопроизводства в субъектах Российской Федерации, не достигла своих объективно необходимых для государства и общества целей. Определение единообразных подходов к средствам и методам обеспечения конституционной законности на всей территории многонациональной по составу населения и федеративной по форме государственного устройства России крайне важно. Диспозитивность законодательства, уполномочивающего субъекты Российской Федерации учреждать на своей территории конституционный (уставный) суд, с одной стороны, а также отсутствие необходимых для его финансирования в соответствии с частью 2 статьи 27 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ бюджетных денежных средств отдельных субъектов Российской Федерации — с другой, объективировались в существовании конституционных (уставных) судов в ничтожно малом количестве субъектов Российской Федерации, о чем было сказано ранее. Тем актуальнее является изучение практического опыта рассмотрения конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации конкретных дел по вопросам обозначенной проблематики.

Так, с точки зрения использования конституционными судами субъектов Российской Федерации правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в его постановлениях и определениях и послуживших им основаниями для вынесения собственных решений в сфере разграничения полномочий между органами публичной власти, представляются показательными несколько нижеперечисленных дел.

В ходе рассмотрения Конституционным Судом Республики Башкортостан жалобы гражданина Батталова Р.Р. на нарушение конституционных прав постановлением Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан от 25 июля 2014 года «О регистрации гражданина Сухарева И.К. кандидатом на должность Президента Республики Башкортостан» возникла необходимость определения критериев нормативности правового акта. Конституционный Суд Республики Башкортостан сослался на выраженные в этом вопросе правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенные, в частности, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1997 года № 17-П, а также на его Определение от 2 марта 2006 года № 58-О и постановил признать нормативным правовым актом изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти (в этой части текста Определения Конституционного Суда Республики Башкортостан от 9 сентября 2014 года по этому делу был указан орган государственной власти Республики Башкортостан),

устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные этим актом. В связи с тем, что обжалуемое гражданином Батталовым Р.Р. постановление Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан, предусматривавшее осуществление мероприятий по регистрации гражданина Сухарева И.К. кандидатом на должность Президента Республики Башкортостан, по мнению Конституционного Суда Республики Башкортостан, не отвечало признакам нормативности правового акта, определением № 80-О от указанного выше числа заявителю в рассмотрении жалобы было отказано.

Конституционный Суд Республики Северная Осетия—Алания в постановлении по делу о толковании положений статьи 28 Конституции Республики Северная Осетия—Алания от 5 сентября 2014 года № 3-П вынес решение, в соответствии с которым подтвердил, что установление гарантий свободы совести, свободы вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, входит в компетенцию Российской Федерации, а их защита — совместному ведению Российской Федерации и Республики Северная Осетия—Алания. На основании изложенного Конституционный Суд Республики Северная Осетия—Алания постановил считать, что смысл положений статьи 28 Конституции Республики Северная Осетия—Алания может быть выявлен исходя их общих принципов, лежащих в основе реализации соответствующих конституционных прав, свобод и гарантий, закрепленных как в Конституции Российской Федерации, так и в Конституции Республики Северная Осетия—Алания с учетом их системного единства в нормативном определении, с одной стороны, защиты Отечества как конституционной обязанности, а с другой — замены военной службы по призыву альтернативной гражданской службой как конституционного права, что и послужило основанием для вынесения Конституционным Судом Республики Северная Осетия—Алания итогового решения.

Конституционный суд Республики Татарстан в определении от 6 мая 2014 года № 11-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина И.В. Авдеева на нарушение его конституционных прав и свобод положением части 1 статьи 3.6 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях определил, что установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение нормативных

правовых актов органов местного самоуправления относится к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. Поэтому, реализуя свои дискреционные полномочия, законодатель Республики Татарстан в целях защиты прав граждан установил административную ответственность за нарушение муниципальных правил благоустройства территорий поселений и городских округов.

Далее Конституционный суд Республики Татарстан в этом определении отметил, что оспариваемая заявителем норма является бланкетной и, соответственно, подлежит применению в системном единстве с положениями других нормативных правовых актов. При разрешении рассматриваемой жалобы заявителя в этой части Конституционный суд Республики Татарстан принял во внимание правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные последним в определениях от 21 апреля 2005 года № 122-О, от 2 ноября 2006 года № 537-О и от 28 июня 2012 года № 1253-О, в соответствии с которыми сам по себе бланкетный характер нормы не может свидетельствовать о ее конституционности, так как регулятивные нормы, устанавливающие те или иные правила поведения, не обязательно должны содержаться в том же нормативном правовом акте, что и нормы, устанавливающие юридическую ответственность за их нарушение. Кроме того, в ходе разрешения жалобы гражданина И.В. Авдеева Конституционным судом Республики Татарстан также было установлено, что различия между санкциями, предусмотренными нормами административного законодательства Республики Татарстан, и санкциями норм федерального административного законодательства вызвано тем, что, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, в частности, в определениях от 24 ноября 2005 года № 424-О и от 17 июля 2007 года № 581-О, административное наказание как мера юридической ответственности за совершение административного правонарушения устанавливается государством в зависимости от специфики охраняемых общественных отношений. Таким образом, Конституционный суд Республики Татарстан на основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных им при рассмотрении схожих по содержанию дел, определил, что объекты правонарушений, ответственность за которые предусмотрена указанными нормами федерального и республиканского законодательства, являются различными, а, значит, установленные в них санкции направлены на охрану разных общественных отношений, а потому разнятся между собой. На этом основании Конституционный суд Республики Татарстан определил, что утверждение заявителя о неконституционности обжалуемой им нормы, основанное на формальном сравнении санкций за совершение административных правонарушений, является несостоятель-

ным, в связи с чем Конституционный суд Республики Татарстан отказал заявителю в рассмотрении его жалобы.

В определении Конституционного суда Республики Татарстан от 9 июня 2014 года № 13-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Р.Р. Усмановой на нарушение ее конституционных прав и свобод пунктом 1 постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 7 июня 2006 года № 275 «Об утверждении Положения о предоставлении субсидий на приобретение жилья за счет субвенций, выделяемых из федерального бюджета, отдельным категориям граждан» и пунктом 1 Положения о предоставлении субсидий на приобретение жилья за счет субвенций, выделяемых из федерального бюджета, отдельным категориям граждан им установлено, что в соответствии с федеральным жилищным законодательством категории граждан, к которой относится сын заявительницы, могут предоставляться по договорам социального найма жилые помещения муниципального жилищного фонда органами местного самоуправления в случае наделения их в установленном законодательством порядке государственными полномочиями на обеспечение граждан жилыми помещениями.

Наряду с этим Конституционный суд Республики Татарстан также отметил, что наделение органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями, исходя из федерального и республиканского законодательства о местном самоуправлении, относится к исключительной дискреции законодательного органа государственной власти Республики Татарстан и осуществляется путем принятия специального закона.

Наконец, при принятии окончательного решения по данному делу Конституционный суд Республики Татарстан исходил из того, что оспариваемая заявителем норма республиканского законодательства устанавливает обеспечение жильем граждан, имеющих право в соответствии с федеральным законодательством на улучшение жилищных условий, за счет субвенций, выделяемых из федерального бюджета, и производится путем предоставления им субсидий на приобретение жилья. При этом республиканское законодательство в соответствии с федеральным законодательством определяет категории граждан, имеющих право на получение субсидий на приобретение жилья за счет субвенций, выделяемых из федерального бюджета. Тем самым Конституционный суд Республики Татарстан пришел к выводу о том, что оспариваемые заявителем нормы республиканского законодательства по своему целевому назначению направлены на установление способа реализации отдельными категориями граждан их предусмотренного федеральным законодательством права на улучшение жилищных условий, а также на определение республиканским законодательством данных категорий граждан.

# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СТОЛИЦЫ РЕСПУБЛИКИ<sup>1</sup>

---

**Ш.Ш. Ягудин**, *председатель Комитета Государственного Совета Республики Татарстан по законности и правопорядку, кандидат юридических наук;*

**Г.З. Хафизова**, *доцент Академии труда и социальных отношений (Казанский филиал), кандидат юридических наук*

Российская Федерация состоит из 85 составных частей, являющихся одновременно субъектами Российской Федерации: 22 республик, 9 краев, 46 областей, 3 городов федерального значения, 1 автономной области, 4 автономных округов. Как субъекты Российской Федерации они все равноправны, а как составные части Российской Федерации имеют свои особенности, в том числе статусные.

Так, статус республики непосредственно определяется в статье 5 Конституции Российской Федерации: республика является государством в составе Российской Федерации. Другие субъекты являются государственными образованиями.

Республика, будучи государством, имеет столицу — главный город, в котором располагаются ее высшие органы государственной власти. Столица республики, являясь атрибутом ее государственности, элементом ее целостности, неделимости, самобытности, важным центром государственной консолидации, символизирующим единство власти, определяется в ее Конституции, поскольку такое определение, несомненно, предмет конституционного регулирования. Столица республики в силу ее общественно-политической и социально-экономической значимости — город республиканского значения. Статус столицы республики устанавливается законом самой республики. Столицы определены в конституциях всех 22 республик. Определенный интерес представляет то, как это делается. Столицы большинства республик определяются в одной из последних глав их конституций, чаще это 9 глава, называемая обычно «государственные символы и столица республики».

Практически половина республик определяет столицу в главе 3 Конституции, именуемой государством, государственным статусом либо

---

<sup>1</sup> Ссылки на воспроизводимые в настоящей статье положения конституций и законов республик РФ даются по СПС КонсультантПлюс: республики РФ.

государственным устройством (республики Крым, Коми, Саха (Якутия), Северная Осетия—Алания, Удмуртская, Хакасия, Чеченская, Чувашская).

И только три республики (Карелия, Марий Эл, Тыва) возводят нормы, определяющие столицы республик, в ранг основ конституционного строя и размещают их в первых главах основных законов, придавая им особую конституционную значимость.

Основной Закон Республики Калмыкия, как известно, не структурирован и норма, определяющая ее столицу, закреплена в статье 19 (из 48 статей). Особенностью является и тот факт, что наименование столицы Республики Северная Осетия—Алания в статье 64 ее Конституции дается на ее государственных языках — русском и осетинском: «Столицей Республики Северная Осетия—Алания является город Владикавказ (Дзауджикау)».

В конституциях 9 республик лишь определяется столица республики. В остальных имеется дополнительная норма, закрепляющая положение о том, что статус столицы республики устанавливается законом либо, в частности, «конституционным законом Республики Тыва».

В развитие конституционных положений в 13 республиках (Адыгея, Алтай, Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия—Алания, Тыва, Крым) в настоящее время действуют законы, устанавливающие статус столиц этих республик. Такие законы не приняты пока в 9 республиках, в том числе и в Республике Татарстан.

С учетом имеющегося опыта правового регулирования статуса республиканской столицы в таком законе республики обычно отражаются, а также целесообразно отразить, в частности, следующие моменты. Наименование конкретного города, определяемого столицей республики в соответствии с конституцией республики. Территорией столицы устанавливается территория соответствующего города. Административно-территориальное устройство его определяется законом республики. Кроме того, дается определение столицы как места нахождения органов государственной власти республики, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, представительств субъектов Российской Федерации, иностранных государств, субъектов иностранных федераций и административно-территориальных единиц иностранных государств, международных и межправительственных организаций в республике.

Обычно констатируется также, что город, определяемый столицей, является историческим, культурным, духовным, научным и промышленным центром республики, поскольку выбор этот далеко не случайный.

Кроме того, в статье 1 Закона Республики Крым «О статусе столицы

Республики Крым» устанавливается, что столица Республики Крым — город Симферополь является местом нахождения оригинала текста Конституции Республики Крым, эталонов государственных символов Республики Крым, что изменение места нахождения столицы Республики Крым может быть осуществлено после внесения соответствующих изменений в Конституцию Республики Крым и с учетом мнения населения Республики Крым, выраженного на референдуме Республики Крым, что столица Республики Крым имеет свои символы (герб, флаг, гимн), утверждаемые в установленном порядке представительным органом муниципального образования городской округ Симферополь.

В статье 1 Конституционного закона Республики Тыва «О статусе столицы Республики Тыва — города Кызыла» установлено достаточно продвинутое с позиции конституционного права положение о том, что «наименования «столица Республики Тыва» и «город Кызыл» равнозначны.

Отдельно обычно дается понятие статуса столицы республики, под которым понимается правовое положение соответствующего города, обусловленное законом о столице, особенностями прав и обязанностей органов государственной власти республики и органов местного самоуправления города в связи с осуществлением им функций столицы республики. При этом статус столицы не может ограничивать компетенцию города как муниципального образования.

Определяется также, что статус столицы республики в соответствии с конституцией республики устанавливается законом о статусе столицы республики.

Не урегулированные указанным законом отношения между республиканскими органами государственной власти и органами местного самоуправления города, возникающие в связи с осуществлением города функций столицы республики, регулируются договорами и соглашениями между ними.

Город, являющийся столицей республики, может иметь свои символы, устанавливаемые уставом города. Описание символов и порядок их использования устанавливаются уставом города и (или) иными муниципальными нормативными правовыми актами. Официальные символы подлежат государственной регистрации в установленном федеральным законодательством порядке.

Важно определить функции столицы республики, под которыми понимаются основные направления ее деятельности, связанные с ее особым правовым режимом по реализации политики республики. Среди важнейших функций столицы республики можно было бы назвать следующие:

обеспечение деятельности высших органов государственной власти

республики, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, представительств субъектов Российской Федерации, иностранных государств, междугородных и межправительственных организаций коммунальными и иными услугами, для обеспечения их жизнедеятельности, предоставление им установленным законодательством и нормативными актами органов местного самоуправления в пользование законных участков зданий и сооружений, жилых и нежилых помещений, иного муниципального имущества;

обеспечение обслуживания граждан, временно пребывающих в столице, в связи с его статусными функциями, в том числе транспортным, гостиничным, культурно-развлекательным и иным сервисом;

обеспечение усиленных мер безопасности и правопорядка в период проведения в столице государственных и междугородных мероприятий;

обеспечение сохранности памятников историко-культурного значения на территории столицы;

содействие в проведении республиканских, межрегиональных, федеральных и междугородных политических, культурных, спортивных и иных массовых мероприятий; а также развитию региональных и междугородных связей;

развитие культурных традиций и духовности народов, населяющих республику;

иные функции, вытекающие из действующего законодательства и статуса столицы республики.

Для реализации столичных функций органы местного самоуправления столицы наделяются законом о столице соответствующими полномочиями. В частности, они принимают участие в разработке и реализации республиканских и федеральных государственных программ по вопросам развития столицы, а также в разработке проекта бюджета республики на соответствующий бюджетный год; включают в городские планы и программы развития мероприятия, направленные на реализацию функций города как столицы республики; осуществляют переданные республиканскими законами государственные полномочия, способствующие реализации столичных функций, и другие полномочия, предусмотренные республиканскими законами, а также договорами и соглашениями с республиканскими органами государственной власти.

Органы государственной власти республики в связи с осуществлением городом столичных функций наделяются соответствующими полномочиями.

Среди них: участие в разработке программ социально-экономического развития города, в том числе как столицы, обеспечение участия столичных органов местного самоуправления в разработке и реализации государственных программ по вопросам развития города — сто-

лицы республики, а также при разработке проекта республиканского бюджета на соответствующий год; передача в установленном порядке в муниципальную собственность имущества, необходимого для осуществления функций столицы; установление отдельной строкой в республиканском бюджете расходов бюджета столичного муниципального образования на осуществление городом функций столицы; участие в обеспечении охраны общественного порядка в период проведения в столице междугородных федеральных, межрегиональных и республиканских мероприятий; содействие сохранению и развитию культурных традиций и духовности народов, проживающих на территории республики, и другие.

Проекты нормативных правовых актов органов государственной власти республики по вопросам реализации городом столичных функций направляются для замечаний и предложений в столичные органы местного самоуправления. Проект генерального плана развития города в части реализации городом функций столицы республики согласуется с правительством республики.

Затраты города, связанные с осуществлением им функций столицы республики компенсируются из средств республиканского бюджета. Порядок предоставления и расходования указанных средств из республиканского бюджета столичному бюджету утверждается правительством республики. Выделяемые средства учитываются в доходной и расходной частях местного бюджета отдельно от средств, предусмотренных для финансирования расходов, связанных с решением вопросов местного значения. Уполномоченные органы столицы предоставляют отчет в финансовые органы республики об использовании этих выделенных средств.

В качестве приложения к Закону Республики Саха (Якутия) от 14 апреля 2011 года «О статусе столицы Республики Саха (Якутия)» идет «Методика расчета объема субсидии, предоставляемой из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) бюджету городского округа «Город Якутск» для софинансирования расходных обязательств городского округа «Город Якутск», возникающих в связи с осуществлением городом Якутском функций столицы Республики Саха (Якутия)».

Здания, строения, сооружения и помещения, занимаемые органами законодательной, исполнительной и судебной власти республики, а также земельные участки, на которых они расположены, находятся, как правило, в республиканской собственности.

Здания, строения, сооружения и помещения, находящиеся в муниципальной собственности городского округа, предоставляются органами местного самоуправления столицы республиканским органам государственной власти, представительством субъектов Российской Федера-

ции, федеральных и международных организаций, представителям иностранных государств в аренду в порядке, установленном законодательством.

Что касается собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований и иных публичных мероприятий в столице республики, то они проводятся в соответствии с законодательством.

Важным является также положение о том, что споры между органами государственной власти республики и столичными органами местного самоуправления по поводу осуществления городом функций столицы могут рассматриваться создаваемой для этого на паритетных началах согласительной комиссией.

В случае недостижения согласия споры разрешаются в судебном порядке.

В статье 5 Закона Республики Мордовия «О статусе столицы Республики Мордовия» предусмотрен общественно-культурный центр столицы Республики Мордовия, представляющий собой часть города Саранска, в которой находятся здания Дома республики, Государственного собрания Республики Мордовия, здания органов местного самоуправления, Государственного русского драматического театра, Мордовского государственного национального драматического театра, Музея боевой и трудовой славы, Советская площадь, парк культуры и отдыха имени А.С. Пушкина. Софинансирование обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления городского округа Саранск, связанных со статусом столицы Республики Мордовия, в обязательном порядке включает расходы на благоустройство и содержание общественно-культурного центра столицы Республики Мордовия.

Законы о столицах республик отражают общее и особенное в их правовом регулировании, развивают государственность республик, способствуют их социально-экономическому прогрессу. С этих позиций такие законы целесообразно иметь во всех республиках Российской Федерации.

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ВЕДЕНИЯ РЕГИСТРА МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

---

**А.А. Яруллин**, *прокурор отдела по надзору за законностью нормативных правовых актов Управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Республики Татарстан*

В целях верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, учета и систематизации муниципальных нормативных правовых актов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации ведется Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов.

Идея создания муниципального регистра нормативных правовых актов возникла в ходе работы Министерства юстиции Российской Федерации по систематизации нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Данная работа была одним из ключевых этапов создания единого правового пространства на территории Российской Федерации.

Регистр представляет собой открытый и общедоступный федеральный информационный банк данных, содержащий муниципальные нормативные правовые акты, а также дополнительную информацию о них.

Учитывая высокую динамику муниципального нормотворчества, обеспечение открытости и общедоступности информации о принимаемых в Российской Федерации муниципальных нормативных правовых актах, наличие регистра муниципальных нормативных правовых актов способствует более активному участию граждан в деятельности органов местного самоуправления.

Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В Республике Татарстан сформирована нормативная база, необходимая для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан. Так, принят Закон Республики Татарстан «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан», издан Указ Президента Республики Татарстан «О мерах по организации и ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан».

Указом Президента республики уполномоченным органом по организации и ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов республики определено Министерство юстиции Республики Татарстан.

В 2015 году прокуратурой республики проведена проверка соблюдения требований законодательства при организации и осуществлении ведения регистра.

В соответствии с Законом Республики Татарстан «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан» все муниципальные нормативные правовые акты в течение десяти рабочих дней со дня их принятия направляются главой муниципального образования в Министерство юстиции Республики Татарстан.

Проверка показала, что данные требования законодательства органами местного самоуправления не соблюдаются в полной мере.

Так, главами муниципальных образований республики муниципальные нормативные правовые акты в Министерство юстиции Республики Татарстан предоставляются с нарушением установленного срока, а то и не предоставляются вовсе.

Кроме того, Законом Республики Татарстан «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан» установлено, что в Министерство юстиции республики, по мере поступления в органы местного самоуправления, должны направляться дополнительные сведения, к которым относятся судебные акты об оспаривании муниципальных нормативных правовых актов, акты прокурорского реагирования, принятые в отношении муниципальных нормативных правовых актов и т.д.

Проведенной проверкой было установлено, что регистр муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан не содержит значительного количества дополнительных сведений.

Таким образом, были нарушены требования постановления Правительства Российской Федерации «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов», которым высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предписано обеспечить актуализацию регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, представляемых в Министерство юстиции Российской Федерации для включения в федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов.

Существовавший порядок организации ведения регистра не обеспечивал его актуализацию в связи с тем, что муниципальными образованиями обязанность по представлению муниципальных нормативных правовых актов не выполнялась в полной мере.

Министерство юстиции Республики Татарстан, являясь уполномо-

ченным органом, какими-либо полномочиями по воздействию на муниципальные образования с целью исполнения последними требований республиканского законодательства не обладало.

В целях исключения указанных нарушений Министерством юстиции Республики Татарстан главам всех муниципальных районов и городских округов неоднократно направлялись информационные письма. Однако данная практика эффективных результатов не принесла.

Прокурором республики, с использованием предусмотренного статьей 76 Конституции Республики Татарстан права законодательной инициативы, в Парламент республики был внесен проект закона Республики Татарстан «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Республики Татарстан государственными полномочиями Республики Татарстан по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан». Законопроектом предлагалось наделить органы местного самоуправления муниципальных районов полномочиями по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан.

Кроме того, Министерство юстиции Республики Татарстан предлагалось наделить контрольными полномочиями в отношении органов местного самоуправления муниципальных районов, что позволило бы обеспечить соблюдение вышеуказанных требований законодательства.

Законопроект был принят и вступил в силу с 1 января 2016 года.

Наряду с этим городским и районным прокурорам было направлено поручение, в соответствии с которым в прокуратуру республики ежеквартально будет направляться информация о ходе реализации Закона республики в разрезе каждого муниципального образования.

Проведенная проверка также выявила необходимость внесения прокурором республики еще одного законопроекта.

Согласно статье 4.1 Закона Республики Татарстан «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан» уполномоченный орган при организации и ведении муниципального регистра проводит юридическую экспертизу муниципального нормативного правового акта, составляет экспертное заключение о соответствии либо несоответствии муниципального нормативного правового акта законодательству. При выявлении в муниципальном нормативном правовом акте положений, противоречащих законодательству, экспертное заключение направляется в орган местного самоуправления, принявший акт, а также в Кабинет Министров Республики Татарстан и органы прокуратуры.

Единственной целью направления Министерством юстиции Республики Татарстан экспертных заключений в прокуратуру республики

является оперативное обеспечение соответствия муниципальных нормативных правовых актов, включенных Министерством юстиции Республики Татарстан в регистр муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан, федеральному и республиканскому законодательству.

Однако существовавший порядок реализации Закона Республики Татарстан «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан» и сложившееся взаимодействие указанной цели не достигали.

Так, Законом Республики Татарстан «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан» срок направления экспертных заключений в органы местного самоуправления, Кабинет Министров и органы прокуратуры не был определен.

Данный факт приводил к тому, что в прокуратуру республики отрицательные экспертные заключения направлялись по истечении длительного периода времени после составления заключения.

В частности, имелись случаи, когда такие заключения направлялись в прокуратуру республики по истечении 4—6 месяцев с момента их составления.

Подобная практика несвоевременного направления заключений правовой экспертизы не способствовала оперативному принятию мер, направленных на приведение в соответствие с законодательством противоречащих норм.

Проектом закона Республики Татарстан «О внесении изменений в статью 4.1 Закона Республики Татарстан “О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан”», внесенным прокурором республики, предлагалось установить, что при выявлении в муниципальном нормативном правовом акте положений, противоречащих законодательству, экспертные заключения в органы местного самоуправления, Кабинет Министров Республики Татарстан и органы прокуратуры направляются в течение 7 рабочих дней.

Законопроект также принят и вступил в законную силу.

Указанные меры должны обеспечить системную актуализацию регистра, обеспечить соответствие муниципальных нормативных правовых актов законодательству, выявлять потребности в правовом регулировании тех или иных правоотношений.

Учитывая тот факт, что регистр муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан является составной частью федерального регистра, органами прокуратуры и дальше будет уделено особое внимание соблюдению требований законодательства в данной сфере.

---

---

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	3
Минниханов Р.Н. К вопросу об удалении главы муниципального образования в отставку .....	7
Мухаметшин Ф.Х. К вопросу становления конституционной юстиции в Республике Татарстан .....	15
Лихачев В.Н. Международный договор в практике Евразийского экономического союза .....	22
Митюков М.А. Текущая библиография по конституционному правосудию в субъектах Российской Федерации.....	29
Автономов А.С. Конституционное и международное правосудие....	48
Беньяминова С.А. Конституционный Суд Республики Карелия как нормотворческий орган .....	59
Будаев К.А. Новые полномочия Конституционного Суда Российской Федерации в разрешении вопросов о возможности исполнения решения межгосударственного органа (международного суда) по защите прав и свобод человека .....	67
Васин А.Л. Принцип состязательности в конституционном судопроизводстве субъектов Российской Федерации...	76
Вафин Э.Я., Полякова Е.П. Правовые основы новой пенсионной системы Российской Федерации .....	81
Велиева Д.С. Публичный интерес в практике Конституционного Суда Российской Федерации .....	90
Вербицкая Т.В. К вопросу о судебной практике по вопросам безопасности государств-членов Европейского Союза .....	96
Водопьянова Т.П. Формы и методы урегулирования трудовых споров (конфликтов) профсоюзными объединениями в Республике Татарстан.....	103
Газетдинов Н.И. О конституционном принципе осуществления правосудия только судом .....	109
	315

Гатауллин А.Г., Галиуллин И.Р.	Реализация конституционного права на образование в Российской Федерации: современное состояние и вопросы его совершенствования .....	114
Гиладов И.И.	Об основных направлениях развития системы судов общей юрисдикции Республики Татарстан .....	119
Гусева Л.А.	Роль правозащитных организаций по защите прав и свобод человека и гражданина .....	125
Демидов В.Н.	Защита конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации прав и свобод граждан в сфере избирательного законодательства .	130
Карасев А.Т., Савоськин А.В.	Нужна ли конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации? .....	138
Ким-Кимэн А.Н.	Правовые позиции судов конституционной юрисдикции как нормативно-интерпретационный фактор совершенствования законодательства федерального государства .....	143
Кокотова М.А.	Изменение позиции органа конституционного контроля: опыт Конституционного Совета Франции...	151
Крусс В.И., Чеканова Ю.С.	Субинститут правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в механизме обеспечения основных информационных прав и свобод .....	157
Либанова С.Э.	Расширение полномочий Конституционного Суда Российской Федерации по обеспечению права на защиту как права процедуры .....	163
Мальгинова Ю.Н.	Защита Уставным Судом Свердловской области прав граждан в сфере землепользования и застройки .....	169
Мякишев Г.Ф., Сахиева Р.А.	Размышления об отдельных вопросах структурообразования исполнительной власти в субъектах Российской Федерации .....	173
Никулин К.А., Никулин А.А.	Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства .....	178
Пресняков М.В.	К вопросу о сущности прямого действия Конституции: позиция Конституционного Суда Российской Федерации .....	184
Романова Г.В.	Особенности и проблемы реализации актов конституционного судопроизводства.....	192
Садыков И.Ф.	О некоторых вопросах реализации гражданами в Республике Татарстан права на судебную защиту посредством конституционного судопроизводства ..	197

Садыков Р.С.	Приоритет национальной Конституции как способ защиты государственного суверенитета .....	208
Салиева Р.Н., Салиев И.Р.	Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам совместного ведения в сфере недропользования и законодательство .....	216
Скирда М.В.	К вопросу о конституционно-правовой основе имплементации документов ООН по предупреждению преступности и укреплению международного миропорядка в Российской Федерации .....	222
Султанов А.Р.	О некоторых последствиях Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 года № 21-П.....	230
Тимофеев И.В.	К вопросу о юридических гарантиях, проблемах соблюдения и новых возможностях защиты права каждого на медицинскую помощь в субъектах Российской Федерации .....	238
Тлехатук А.К.	К вопросу о защите основных прав и свобод граждан в Конституционном Суде Российской Федерации .....	245
Тухватуллин Т.А.	О проблемах учреждения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации .....	251
Углов А.С.	Проблемные вопросы аргументации Конституционным Судом Российской Федерации ограничений основных прав и свобод .....	258
Хабибуллина Г.Р.	Принцип разделения властей в правовых позициях конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации .....	263
Хамматова А.А., Шакараев А.Р.	Правовые позиции Конституционного суда Республики Татарстан по некоторым вопросам в сфере оказания транспортных услуг и использования автомобильных дорог общего пользования .....	270
Хуснутдинов Ф.Г.	«Электронное правосудие» как элемент реализации конституционного права на судебную защиту .....	277
Хышиктуев О.В.	Проблемы образования Азиатского Суда по правам человека .....	283
Шарифуллин В.Р.	Теоретико-правовые проблемы механизма ответственности за неисполнение решений конституционных (уставных) судов .....	288
Шульга С.В.	Роль конституционных судов субъектов Российской Федерации в разграничении полномочий между фе-	

	деральными и региональными органами публичной власти .....	294
Ягудин Ш.Ш., Хафизова Г.З.	Конституционно-правовой статус столицы республики .....	305
Яруллин А.А.	Совершенствование законодательства в сфере ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов .....	311



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

*Сборник научных трудов*

Издание к печати подготовлено отделом  
подготовки судебных заседаний и редакционно-издательской работы  
аппарата Конституционного суда Республики Татарстан.

Редактор-корректор *И.Ж. Едиханов*.  
Художественное оформление, техническое редактирование,  
компьютерная верстка и дизайн *Г.Г. Камалова*.

Подписано в печать с оригинал-макета 07.07.2016 г. Бумага офсетная.  
Формат 60×84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Гарнитура тип «Таймс». Усл. п. л. 20,00. Тираж 200 экз.

Конституционный суд Республики Татарстан.  
420060. г. Казань, ул. Пушкина, д. 66/33.  
Тел. (843) 264-74-76.

Отпечатано ООО «Офсет-сервис».  
420012. г. Казань, ул. Щапова, д. 26, офис 102.  
Тел. (843) 260-60-75.