

№ 2 (7) / 2022

ISSN 2782-5647

СПУТНИК ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ

межвузовский научный журнал

> Sputnik Vysshey Shkoly
(Higher School Companion)
Journal

Выпуск

Современный конституционализм: теория и практика

Modern Constitutionalism:
Theoretical and Practical Aspects

- КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
- КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЦЕННОСТИ, ПРАВА И СВОБОДЫ ГРАЖДАНИНА
- МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО
- ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
- СУДЕБНЫЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ
- ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ, ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ



<https://sputnik-nauki.ru>

СПУТНИК ISSN 2782-5647
ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ

межвузовский научный журнал

№ 2 (7) | 2022

♦ ♦ ♦

выпуск

**Современный
конституционализм:
теория и практика**

Modern Constitutionalism:
Theoretical and Practical Aspects

Москва — Санкт-Петербург — Ростов-на-Дону — Сочи





УСЛОВНАЯ ИНДЕКСАЦИЯ АВТОРОВ ПО СТАТУСУ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ АКТИВНОСТИ



молодой ученый, занимающийся разработкой отдельных аспектов какой-либо научной проблемы под руководством наставника или самостоятельно, имеет опыт исследовательской деятельности на уровне вуза, участвует в региональных научных конференциях;



представитель отдельного научного направления (научной школы), имеет ученую степень (звание), систематически участвует в межрегиональных научных форумах, располагает собственными (или в соавторстве) публикациями по исследуемой проблематике;



независимый исследователь или исследователь-практик, совмещающий научную и/или педагогическую деятельность с работой по основной профессии; располагает собственными (или в соавторстве) публикациями по исследуемой проблематике;



лидер региональной научной школы; развивает собственное научное направление; является признанным авторитетом в научном сообществе; располагает значительным количеством публикаций по исследуемой проблематике.



Главный редактор выпуска «Современный конституционализм: теория и практика» («Modern Constitutionalism: Theoretical and Practical Aspects») —

Николай БОНДАРЬ,
зав. кафедрой муниципального права
и природоохранного законодательства ЮФУ,
главный научный сотрудник ИЗиСП
при Правительстве РФ,
судья Конституционного Суда РФ (2000–2020 гг.),
руководитель Научно-образовательного центра
судебного конституционализма ЮФУ,
д. ю. н., профессор, заслуженный деятель науки РФ,
заслуженный юрист РФ



Трибуна редакционного совета

- Бондарь Н. С.** Конституционализм как всеобъемлющая универсальная категория: судебный, экономический, правоохранительный, экологический... 4

Конституционные основы публичной власти в России

- Баринов Э. Э.** Промежуточные итоги конституционной реформы 2020 года в свете оценки ее влияния на современное российское законодательство 12

- Микулина Е. В.** Права человека в условиях информатизации и цифровизации современного общества 22

- Соболева Е. А.** Конституционно-уставное законодательство субъектов РФ: юридическая природа, особенности судебного нормоконтроля 30

- Бондарь Н. С., Георгиева Т. П.** Муниципальное право в российской правовой системе (в свете конституционных новелл 2020 года) 39

- Яковлев-Чернышев В. А.** Научный руководитель: Уваров А. А.
О значении конституционной идентичности для современного российского права 58

Правоохранительный конституционализм

- Джагарян Н. В., Куткова А. А.** Правоохранительный конституционализм — новое явление современной юриспруденции (в свете II Форума судебного конституционализма) 66

- Степанов К. В.** Проблемы реализации конституционных принципов в судопроизводстве 80

- Вагин О. А.** Конституционная законность правосудия по уголовным делам 86

- Галов В. В.** Об ответственности судьи за неисполнение актов Конституционного Суда Российской Федерации 97

- Косачев А. С.** Административная ответственность — сфера совместных полномочий РФ и ее субъектов: региональный опыт Ростовской области 103

- Артамонов А. Н.** Институты гражданского общества в системе правоохранительного конституционализма: опыт Южного федерального округа 110

- Сачков А. Н.** Административное судопроизводство как инструмент защиты каждого: о соотношении частных и публичных интересов 115

Экологический конституционализм

- Боголюбов С. А.** Роль современных государств в охране окружающей среды (сравнительно-правовой аспект) 128

- Алимов Д. А.** Предмет экологического права в конституционно-правовом измерении: вопросы содержания, структуры и терминологии 136





УДК 342.41

DOI 10.55346/27825647_2022_02_04



Бондарь Н. С.,

заведующий Центром судебного права ИЗ и СП
при Правительстве РФ,

заведующий кафедрой муниципального права
и природоохранного законодательства ЮФУ,
судья Конституционного Суда РФ в отставке,
доктор юридических наук, профессор,

заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ,
г. Ростов-на-Дону, Россия

© 2022

Дата приема:
14.02.2022

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ КАК ВСЕОБЪЕМЛЯЮЩАЯ УНИВЕРСАЛЬНАЯ КАТЕГОРИЯ: СУДЕБНЫЙ, ЭКОНОМИЧЕСКИЙ, ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ, ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ...

В статье представлено авторское видение системы современного конституционализма как универсальной всеобъемлющей категории, которая имеет различные доктринальные и практико-прикладные формы своей реализации. В частности, речь идет о концепции судебного конституционализма и одной из профессионально-образовательных форм ее реализации в виде созданного при Южном федеральном университете Научно-образовательного центра судебного конституционализма.

Универсальные, межотраслевые и междисциплинарные характеристики конституционализма и судебных форм его обеспечения проявляются в экономической (экономический конституционализм), правоохранительной (правоохранительный конституционализм), экологической (экологический конституционализм) и других сферах. Это находит свое отражение как в современных особенностях конституционно-правового регулирования соответствующих отношений, так и в основных направлениях научных исследований соответствующих проблем.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации; конституционализм; экология; правопорядок; правоохранительные органы; экономика; судебная власть; Конституционный Суд Российской Федерации.



Осмысление **современного конституционализма** — а именно таким является название настоящего выпуска журнала «Спутник высшей школы» — имеет не только фундаментальное научно-теоретическое, но и важное профессионально-образовательное, практико-прикладное значение. Нельзя, правда, не отметить, что само понятие категории «конституционализм» при всей кажущейся его обыденности вряд ли может рассматриваться как само собой разумеющееся. В этом плане ситуация с определением понятия «конституционализм» напоминает то, как святой Августин относился к возможности описания образа

Бога: «Не могу дать Ему определения, — говорил Августин Аврелий, — но я знаю, что такое безбожие». То же и с конституционализмом: можно долго дискутировать по поводу смысловых и структурных черт, принципов, свойств конституционализма, искать его универсальное определение, однако мы однозначно представляем, что значит неисполнение Конституции, отсутствие конституционной законности, конституционного правопорядка и, соответственно, отсутствие в обществе и государстве конституционализма.

Очевидно, что свои реальные очертания конституционализм обретает там и тогда, где и когда он как идея воплощается в системе государственности с базовым элементом ее правовой жизни — конституцией и гарантированием ее верховенства, эффективной защитой как акта прямого действия на основе баланса власти и свободы в демократическом правовом государстве. Особое значение в утверждении этих начал, режима конституционализма в современном государстве играет судебная власть, являющаяся не только гарантом, хранителем, но в определенной мере и преобразователем конституционализма. Именно на этой основе была выработана и предложена доктрина судебного конституционализма¹. Ее корни проистекают из сущностных характеристик Конституции, с одной стороны, и конституционного назначения судебной власти, с другой. Необходимость участия судебной власти в решении конституционно значимых вопросов практически во всех сферах государственной, хозяйственно-экономической, социально-культурной жизни имеет объективный характер; в общем виде она обусловлена уже самим по себе признанием судебной власти в качестве одной из основ конституционного строя, которая призвана обеспечивать верховенство и прямое действие Конституции РФ.

Создание же на базе юридического факультета Южного федерального университета *Научно-образовательного центра судебного конституционализма ЮФУ (НОЦ СК ЮФУ)*² можно рассматривать как важное направление практической реализации соответствующей теоретической модели судебного конституционализма в образовательной сфере, а также в практической деятельности государственных и муниципальных органов, субъектов предпринимательства, в функционировании институтов гражданского общества.

В этом плане уже сегодня можно отметить, что открытие НОЦ СК ЮФУ стало заметным событием правовой жизни, в том числе на общероссийском уровне³. Главный замысел учреждения Центра изначально состоял в соединении юридической науки, образования и практической юриспруденции. Это то, чего в одинаковой мере недостает как отечественному юридическому образованию и правовой науке (имея в виду нередко проявляющуюся их оторванность от правотворческой и правоприменительной практики), так и практической юриспруденции, которая в Ростовской области представлена специалистами самого высокого уровня.

В современных условиях глобальных, непредсказуемых социально-экономических, политических перемен, зачастую крайне нестабильного и не во всем

¹ См.: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография / 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 53–60, 246–249.

² Дата основания НОЦ СК ЮФУ — 16 октября 2020 г.

³ См. об этом, напр.: Российская юстиция. 2021. № 6. С. 1; 2021. № 8. С. 1, 5–10.

совершенного законодательства практики-правоприменители объективно нуждаются в постоянной профессионально-доктринальной «подпитке» со стороны юридической науки. Центр судебного конституционализма как раз и ориентирован на решение в своей деятельности соответствующих задач на основе объединения усилий и обеспечения тесного взаимодействия теоретической и практической юриспруденции.

Одна из важных традиций, которая утверждается на базе НОЦ СК ЮФУ, — проведение тематических форумов по актуальным проблемам современного конституционализма. Первый такой Форум был посвящен экономическому конституционализму¹. Актуальность экономической тематики для современной отечественной юриспруденции, включая конституционно-правовую науку, очевидна. Но, если проблемы экономической конституции, конституционной экономики, экономического права, экономического конституционализма достаточно прочно утвердились в сегодняшней повестке конституционной юриспруденции², то тематика II Форума — правоохранный конституционализм — изначально, в том числе при подготовке этого мероприятия, воспринималась некоторыми его участниками едва ли не как оксюморон. Имеется в виду не всеми естественным образом воспринимавшееся сочетание в самом понятии «правоохранный конституционализм», на первый взгляд, несочетаемых явлений: конституционализма как сферы проявления высших правовых (конституционных) принципов, ценностных характеристик, с одной стороны, и весьма конкретных направлений, как это всегда традиционно воспринималось не только в обыденном сознании, но и на научном, доктринальном уровне, деятельности специально уполномоченных на то органов по осуществлению правоохранительных функций, с другой стороны.

Так ли это? Несколько достаточным и обоснованным является узкоотраслевой подход к понятию правоохранительной деятельности с учетом сегодняшних достижений теоретической и практической юриспруденции, утвердившегося понимания системы конституционализма? Эти вопросы по праву оказались в центре внимания II Форума судебного конституционализма, состоявшегося в октябре 2021 года. Некоторые исследования, представленные на площадке этого мероприятия, нашли отражение в авторских публикациях настоящего выпуска журнала. Важным итогом II Форума стало углубление представлений как у практиков, так и у теоретиков современной юриспруденции о самом понятии правоохранительного конституционализма; на этой основе сложилось, как представляется, вполне определенное понимание, что правовая категория правоохранительного конституционализма должна быть воспринята представителями многих отраслевых направлений правовой науки как важная методологическая основа углубления межотраслевых связей в процессе научных познаний и при выработке практичес-

¹ См.: Экономический конституционализм в правотворческом и правоприменительном измерении: сб. материалов Форума экономического конституционализма / отв. ред. проф. Н. С. Бондарь. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 11; Южный федеральный университет. Ростов н/Д — Таганрог: Изд-во ЮФУ, 2021. 172 с.

² См.: Бондарь Н. С. Экономический конституционализм России. Очерки теории и практики. Библиотека судебного конституционализма. Вып. 7. М.: Норма; Инфра-М., 2017. 272 с.; Экономическое право: учебник / под науч. ред. проф. Н. С. Бондаря. М.: Проспект, 2021. 352 с.

ких механизмов правоохранительной деятельности, охраны права как функции всех ветвей публичной власти, институтов гражданского общества. В этом нашел свое отражение объективный процесс развития, перехода от конституционных основ правоохранительной деятельности специально уполномоченных на то органов к доктрине правоохранительного конституционализма. Поэтому в современных условиях речь должна идти не просто о повышении роли, совершенствовании конституционных основ правоохранительной деятельности, в том числе путем внесения конституционных поправок, а о более глубоком понимании самой природы правоохранительных отношений, о новых качественных возможностях конституционного влияния на них, на многоотраслевую систему правоохранительного законодательства и правоохранительную практику, о конституционализации соответствующих сфер социально-правовой действительности. Именно в этом направлении происходит концентрация основополагающих нормативно-правовых и доктринальных предпосылок формирования правоохранительного конституционализма.

В этом плане правоохранительная деятельность не просто основывается на Конституции, но она сама по себе, в своих организационных, институционных, компетенционных характеристиках, воплощает ценностные начала Конституции, ее верховенство и прямое правоохранительное действие. Лишь в этом случае можно говорить о реальном процессе конституционализации сферы правоохраны в ее законодательном (нормативно-правовом) и правоприменительном отражении. Именно в этом, а не в текстовом прочтении и буквальном восприятии статей Конституции, касающихся прокуратуры или других специальных правоохранительных органов, кроются глубинные начала конституционной природы правоохранительной деятельности. В конечном счете они связаны с конституционно-правовым признанием правоохранительной деятельности как институционной системы охраны действующего в обществе и государстве права, этой уникальной социокультурной ценности современной цивилизации.

В этой связи вполне уместно вспомнить некоторые подходы к пониманию самого права, в том числе в соотношении с охранительными его аспектами. Р. Иеринг, например, прямо писал по этому поводу: *«право есть... законный распорядок жизни», «... установленный законом порядок»*¹. Это означает, что правоохранительная деятельность должна быть направлена не просто на восстановление нарушенных прав и связанные с этим действия специальных органов по поиску, задержанию, наказанию правонарушителей и т. п., а на охрану самого права как *«установленного законом порядка»*. Такое понимание правоохранительной деятельности, пропитанной конституционными принципами и ценностями, предполагает ее характеристику не просто сквозь призму реализации права, а в плоскости определенного правового режима, состояния нормативной упорядоченности общественных отношений (реальной жизни) в соответствии с принципами и ценностями Конституции, ориентированными на обеспечение прав граждан, защиту основ конституционного строя. Это и есть *правоохранительный конституционализм в качестве интегрального (суммарного) выражения охраны права как социального явления*. В этом отношении социально-политический смысл правоохраны — в охране, защите самой сущности, природы права.

¹ Иеринг Р. Цель в праве. Т. 1. СПб., 1881. 443 с.

Понимаемый таким образом правоохранный конституционализм получает свою реализацию во всех формах государственно-властной деятельности — законодательной, исполнительной, судебной и, соответственно, в деятельности государственных органов всех ветвей публичной власти. Этому соответствует и весьма широкая палитра социально-правовой, юридической проблематики в русле концепции правоохранный конституционализма, что получило свое подтверждение, в том числе в рамках II Форума судебного конституционализма.

В этом же номере журнала представлен еще один раздел, содержащий подборку статей, а также обзорные материалы, связанные с тематикой предстоящего (в июне 2022 года) III Форума судебного конституционализма, который будет посвящен эколого-природоохранительной тематике. Концентрированно данная тема может быть раскрыта в свете концепции современного конституционализма, и в особенности конституционных поправок 2020 года, как *экологический конституционализм*. Это комплексная межотраслевая категория, призванная отразить качественно новый уровень конституционно-правового регулирования природоохранных, экологических отношений и, соответственно, новый уровень актуализации этих проблем в обществе и государстве на современном этапе развития. В этой связи не случайными являются современные конституционно-правовые подходы к экологической проблематике не только с точки зрения закрепления природных ресурсов (в первую очередь земли) в качестве основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, одной из основ конституционного строя России (ст. 9 Конституции РФ), государственного признания экологических прав и обязанностей человека и гражданина (ст. 42, 58 Конституции), гарантирования санитарно-эпидемиологического благополучия (ч. 2 ст. 41) и т. п., но конституционные поправки 2020 года вывели на качественно новый уровень регулирования соответствующих отношений.

В обобщенном плане концепция экологического конституционализма сводится, *во-первых*, к *новой конституционной модели экологической безопасности личности и общества*, имея в виду, что государство в лице уполномоченных на то органов и учреждений призвано осуществлять меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным (п. «е. 5») ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176) отмечено, что экологическая безопасность РФ является составной частью национальной безопасности.

Во-вторых, впервые на конституционный уровень возведено требование к государству по созданию условий для развития системы экологического образования граждан (п. «е. 6») ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). Речь идет о всеобщей системе экологического образования, начиная с дошкольного и продолжая высшим профессиональным образованием. В этом русле необходимо оценивать и открытие на юридическом факультете ЮФУ новой магистерской программы обучения по кафедре муниципального права и природоохранного законодательства — «Приро-

доохранное правоведение: экология, землеустройство, градостроительство». Программа обучения носит межотраслевой, междисциплинарный характер, учитывает современные тенденции и новые вызовы в области экологического образования, ориентирована на подготовку высококвалифицированных специалистов для государственной и муниципальной службы, бизнес-структур в природоохранной сфере, связанной с экологией, землепользованием, градостроительством.

Наконец, *в-третьих*, конституционная поправка, ориентирующая государство на *создание условий для воспитания, формирования экологической культуры* (п. «е. б») ч. 1 ст. 114 Конституции РФ) представляет собой некий итоговый, интегральный уровень конституционно-правового регулирования экологических отношений с ориентацией на восприятие экологической культуры в качестве важной составляющей конституционной культуры, формы проявления современного конституционного мировоззрения.

Для полноты конституционно-правового регулирования природоохранных отношений важно обратить внимание также на так называемые компетенционные нормы, обеспечивающие разграничение полномочий и предметов ведения в соответствующих сферах между Российской Федерацией и субъектами РФ (ст. 71, 72 Конституции РФ), с одной стороны, и определяющие конкретные полномочия конкретных органов публичной власти, с другой. Если первая группа компетенционных норм не претерпела изменений в рамках конституционных поправок 2020 года, то вторая получила развитие (в частности, как уже отмечалось, в рамках ст. 114 Конституции).

Важно при этом иметь в виду, что конституционализация экологической сферы, законодательной и правоприменительной практики охраны природы обеспечивается не только самой по себе Конституцией, но и решениями Конституционного Суда РФ. Достаточно отметить, что вопросы охраны природы в различных аспектах этой проблематики получили разрешение в таких его решениях, как: постановления — от 1 декабря 1997 года № 18-П, от 14 мая 2009 года № 8-П, от 14 мая 2009 года № 8-П, от 5 марта 2013 года № 5-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 25 октября 2016 года № 21-П, от 30 марта 2018 года № 14-П, от 29 сентября 2021 года № 42-П; определения — от 10 декабря 2002 года № 284-О, от 3 февраля 2010 года № 238-О-О, от 30 сентября 2010 года № 1421-О-О и др. В ряду многочисленных проблем, которые в разное время становились предметом оценки Суда, в этих решениях, можно отметить, например, вопрос о том, в какой форме должен восстанавливаться ущерб, нанесенный окружающей среде — натуральной или денежной. Это тем более актуально, что такой ущерб порой неисчислимо и невосстановим, а государство, к сожалению, вправе направлять деньги не на восстановление окружающей среды, а просто в бюджет в качестве компенсации (Постановление от 2 июня 2015 года № 12-П).

Нет сомнений, что изучение проблем современного конституционализма в рамках обозначенных выше направлений будет способствовать дальнейшему углублению знаний в области конституционализма, с одной стороны, и практическому решению конкретных вопросов, которые регулируются нормами и институтами гражданского, административного, уголовного, финансового, налогового и других отраслей права.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография / 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 53–60, 246–249.
2. Бондарь Н. С. Экономический конституционализм России. Очерки теории и практики / Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 7. М.: Норма — Инфра-М, 2017.
3. Иеринг Р. Цель в праве. Т. 1. СПб., 1881. 443 с.
4. Экономический конституционализм в правотворческом и правоприменительном измерении: сб. материалов Форума экономического конституционализма/отв. ред. проф. Н. С. Бондарь. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 11; Южный федеральный университет. Ростов н/Д — Таганрог: Изд-во ЮФУ, 2021. 172 с.

Bondar Nikolay S.,

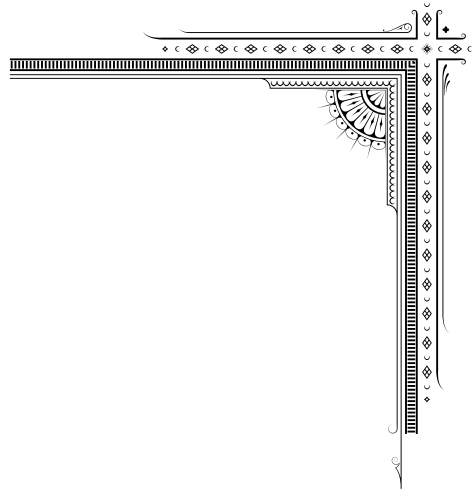
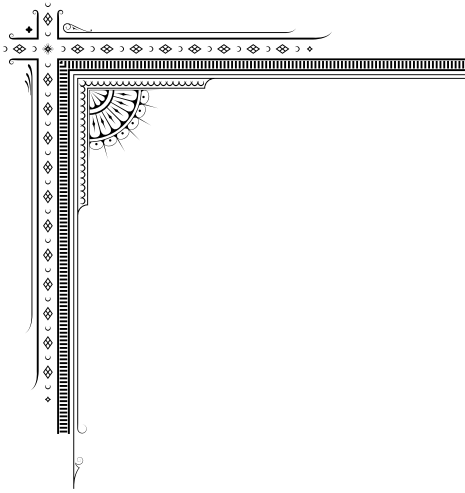
Head of the Center of Judicial Law of Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, retired judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Science of the Russian Federation, Rostov-on-Don, Russia

CONSTITUTIONALISM AS A COMPREHENSIVE UNIVERSAL CATEGORY: JUDICIAL, ECONOMIC, LAW ENFORCEMENT, ENVIRONMENTAL...

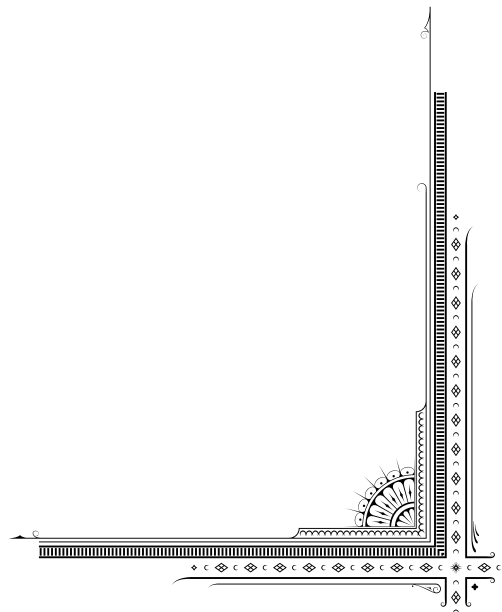
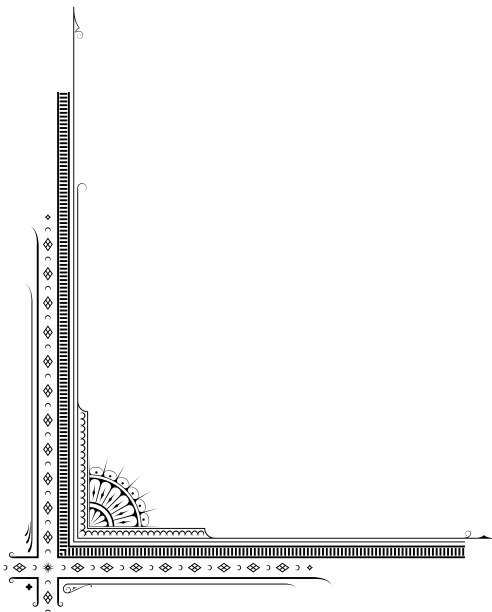
The article presents the author's vision of the system of modern constitutionalism as a universal comprehensive category, which has various doctrinal and practical-applied forms of its implementation. In particular, we are talking about the concept of judicial constitutionalism and one of the professional and educational forms of its implementation in the form of the Scientific and Educational Center of Judicial Constitutionalism created at the Southern Federal University. Universal, intersectoral and interdisciplinary characteristics of constitutionalism and judicial forms of its provision are manifested in economic (economic constitutionalism), law enforcement (law enforcement constitutionalism), environmental (ecological constitutionalism) and other spheres. This is reflected both in the modern features of the constitutional and legal regulation of the relevant relations, and in the main directions of scientific research of the relevant problems.

Key words: Constitution of the Russian Federation; constitutionalism; ecology; law and order; law enforcement agencies; economy; judicial power; Constitutional Court of the Russian Federation.





Раздел
**«КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ»**





УДК 342.41

DOI 10.55346/27825647_2022_02_12



Баринов Э. Э.,

заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права ФГБОУ ВО «РГЭУ (РИНХ)»,
член Высшей квалификационной коллегии судей
Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент,
г. Ростов-на-Дону, Россия

© 2022

Дата приема:
08.02.2022

ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА В СВЕТЕ ОЦЕНКИ ЕЕ ВЛИЯНИЯ НА СОВРЕМЕННОЕ РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

В статье анализируются промежуточные итоги конституционной реформы 2020 года. Автор исходит из возможности использования различных подходов к анализу соответствующей проблематики: с точки зрения оценки самой процедуры конституционной реформы; в контексте рассмотрения особенностей юридической техники, использованной в процессе текстуального оформления соответствующих конституционных новелл; с позиций влияния конституционных поправок на дальнейшее развитие всей системы российского законодательства. Особое внимание в статье уделяется изменению полномочий Конституционного Суда РФ, как в связи с новыми угрозами и вызовами внутривнутриполитического и геополитического характера, так и в отношении особенностей их технико-юридического закрепления, а также возможностей реализации в будущем.

Ключевые слова: единая система публичной власти; конституционная ответственность; конституционная реформа 2020 года; конституционные поправки; Конституционный Суд РФ; Конституция РФ; юридическая техника.



Конституционная реформа 2020 года стала одним из наиболее значимых событий в истории российского конституционализма с момента принятия Конституции России 1993 года. Еще никогда текст Основного закона не подвергался столь значительной трансформации, и еще никогда вносимые поправки не вызывали столько вопросов, касающихся как процедурно-технической составляющей конституционной реформы, так и нюансов концептуального и общетеоретического характера, затрагивающих содержание, оптимальность и це-

лесообразность вносимых изменений. Относительно самостоятельным аспектом дискуссии выступила обусловленность соответствующих поправок обстоятельствами внутривнутриполитического и геополитического характера. Конституционная реформа 2020 года дал старт невиданным по своим масштабам преобразованиям отечественного конституционно-правового законодательства.

Уже сейчас можно констатировать, что значительная часть конституционных изменений заранее предполагала и последующую коррекцию соответствующей сферы законодательного регулирования. Так, невнесение в судебную систему конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 118 Конституции РФ) повлекло за собой упразднение данного института. В свою очередь удаление из статьи 131 Основного закона изначально там присутствующих двух видов муниципальных образований (городских и сельских поселений) также предполагало глубокую реформу местного самоуправления путем принятия специального закона. И таких примеров можно привести немало. Таким образом, реформируя текст Основного закона, законодатель, думается, имел относительно четкий и ясный план последующих конституционно-правовых преобразований. Возможно, что последнее замечание в итоге станет актуальным лишь для определенной части изменений конституционного текста, однако уже сейчас можно говорить, что таковых будет достаточно много.

С другой стороны, новые конституционные положения уже сейчас существенным образом определяют, а в отдельных случаях и сужают границы возможных законодательных изменений правового пространства. Так, новое конституционное полномочие Правительства РФ, касающееся формирования в обществе ответственного отношения к животным (ч. 1 ст. 114 Конституции РФ), стало основной преградой для внесения в Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными» изменений, касающихся дополнительных возможностей для умерщвления животных, не имеющих владельцев.

Таким образом, оценивая итоги конституционной реформы 2020 года, следует руководствоваться не только собственно конституционными поправками, но и их значением для уже происходящих или гипотетически ожидаемых изменений законодательства.

1. Технические особенности процедуры внесения поправок

Конституционная реформа 2020 оставила много вопросов не только в части активных дискуссий о политических путях дальнейшего развития России, но и в отношении самой процедуры внесения поправок в текст Конституции. Обозначенную проблему можно представить следующим образом.

Насколько целесообразно вводить новый (уточненный) порядок изменения конституционного текста тем же правовым актом, который содержит и сами поправки, тогда как сам «уточненный порядок» в текст Конституции РФ инкорпорировать затруднительно, ввиду невозможности изменения текста гл. 9 путем внесения в нее поправок. В итоге «новое» полномочие Президента РФ — обращаться в Конституционный Суд РФ с соответствующим запросом о проверке на конституционность Закона о поправке — оказалось в частичном «конституци-

онном вакууме», как минимум, в значительном отрыве от самой процедуры внесения поправок. В гл. 9 Конституции РФ такого полномочия Президента нет, нет его и в Федеральном законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Нет и каких-либо оснований полагать, что оно в ближайшей перспективе может появиться. О соответствующих законодательных инициативах на сегодняшний день не известно. При этом аналогичные полномочия в отношении федеральных и федеральных конституционных законов (в контексте самой законодательной процедуры) в Конституции есть (ст. 107 и ст. 108 Конституции РФ «Федеральное собрание»). Одновременно отметим, что в ст. 3 Федерального закона «О Конституционном Суде РФ» соответствующее полномочие Конституционного Суда РФ присутствует (по аналогии со ст. 125 Конституции РФ).

Также актуальным представляется вопрос о том, не ставит ли «новый порядок» в несколько ущербное положение ранее принятые поправки, на наш взгляд, не менее важные для политической жизни государства и общества (сроки полномочий высших органов государственной власти, упразднение Высшего Арбитражного Суда и др.)? И что «будет», если появится необходимость в редакции конституционных положений, введенных поправками 2020 года? Будет ли легитимным изменение текста Конституции в части принятых в 2020 году поправок без обязательной предварительной проверки на конституционность и проведения общероссийского голосования? В этой связи, правда, можно вспомнить о том, что в Конституцию РФ, принятую на всенародном голосовании, по умолчанию предполагалось вносить поправки без участия населения, однако даже в этом случае остается проблема обязательности или необязательности для внесения поправок в поправки 2020 года предварительного заключения Конституционного суда.

Еще один вопрос, касающийся самой процедуры внесения поправок, можно сформулировать таким образом: следовало ли вносить весь блок поправок одним законом (особенно в контексте всенародного голосования), учитывая их значительную разнородность, и насколько полно наименование закона отражает весь блок вносимых изменений (Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»)?

Достаточно много вопросов вызывает и целесообразность активной редакции главы 3 Основного закона, посвященной федеративному устройству, которая по итогам конституционной реформы включила в себя значительное количество положений, больше соответствующих содержанию Преамбулы, а также первой и второй глав Конституции РФ. Первоначальное решение не корректировать первую и вторую главы, то есть не включать механизм «пересмотра», в конечном итоге отразилось на содержании и логике третьей главы Основного закона, как нам кажется, не самым лучшим образом. Аналогичные соображения касаются и Преамбулы Основного закона, положения которой, по сути, были развиты на уровне главы третьей, хотя по логике должны были оказаться именно в тексте Преамбулы. На соответствующие особенности данного блока конституционных поправок уже обратили внимание исследовате-

ли [6]. Особо показательными в этой связи являются положения ч. 2. ст. 67.1. Отметим, что попытка унифицировать порядок внесения поправок в главы с третьей по восьмую и порядок изменения содержания Преамбулы предпринимались в 2015 году, однако соответствующая законодательная инициатива не дошла даже до стадии первого чтения. В соответствии со сложившимися на сегодняшний день научными представлениями, касающимися возможного изменения текста Преамбулы, соответствующие изменения возможны только в порядке пересмотра Конституции или принятия новой.

Обратим внимание и на тот факт, что решение «не трогать» в ходе конституционной реформы Преамбулу и главы 1, 2 и 9 не только не самым лучшим образом отразилось на логике, структуре и содержании третьей главы Конституции, но и существенным образом снизило значимость, конституционный потенциал и конституционную ценность вносимых в третью главу поправок. Ведь, как справедливо отмечает в своей работе профессор Н.С. Бондарь, Преамбула, первая и вторая главы Конституции — это «нормативно-правовой генератор конституционного духа, с помощью которого можно проникать в глубинное содержание всех других ее статей, обнаруживать их сакральные свойства» [1].

Таже отметим, что для решения поставленных задач законодатель не во всех случаях использовал соответствующий технический инструментарий. Так, положения о вере в бога соседствуют с положениями о том, что Россия — правопреемница СССР, что в контексте известного отношения советской власти к религии и верующим выглядит не вполне корректно. В свою очередь попытка конституционализировать понятие брака, закрепленное в Семейном кодексе РФ, лишь продемонстрировало невозможность решения отдельных проблем законодательного регулирования в соответствующей сфере без изменений текста первой и второй главы Основного закона. В итоге центральное для семейного права понятие брака закреплено не, к примеру, в ст. 71, а в ст. 72 Конституции РФ, касающейся совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, что уже заключает в себе некоторую двусмысленность. Кроме того, прямого и категорического запрета, скажем, на «однополые партнерства» (широко распространенные в других странах) или другие аналогичные юридические конструкции в Конституции РФ нет, что открывает возможности для развития данной «темы» на уровне отраслевого законодательства, а это сутью конституционной поправки, как нам видится, не предусматривалось.

Также отметим, что изначальное решение не изменять главы 1, 2, 9 Конституции РФ стало причиной отдельных терминологических нестыковок. Так, в главах 4, 5 и 7 Конституции речь идет о «сенаторах Российской Федерации», а в гл. 9 — о «членах Совета Федерации», как и в тексте соответствующего федерального конституционного закона.

2. Крупномасштабная реформа системы публичной власти

Конституционная реформа 2020 года легитимировала использование категории «единая система публичной власти» в юридическом дискурсе как полноценной категории, обладающей своим строгим формально-юридическим содержанием

ем. В соответствии с обновленным текстом Основного закона в единую систему публичной власти входят органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ), а организация публичной власти относится к исключительному ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции РФ). Теперь Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, включенных в единую систему публичной власти (ч. 2. ст. 80, п. «е.5» ст. 83 Конституции РФ), тогда как ранее он осуществлял аналогичные полномочия исключительно в отношении государственной власти. Таким образом, Президент РФ выступает одновременно и как один из органов публичной власти, и как гарант согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в ее систему.

Использование при редактировании конституционного текста ограниченной по своим возможностям процедуры внесения поправок не позволило полноценно, систематизировано и концептуально оформить новую категорию на уровне конституционного текста. Однако основная задача реформы по этому направлению формально была достигнута — муниципальная власть, пусть и по-прежнему не рассматриваемая как государственная, формально-юридически уже не позиционируется как независимая от государства в целом. Надо сказать, что вопрос о какой-либо независимости муниципальной власти от государственной и раньше представлялся достаточно неоднозначным в своем представлении, ведь муниципальная власть обладала самостоятельностью исключительно в сферах, обозначенных для нее федеральным и региональным законодателем. Теперь, по итогам конституционной реформы, общий контроль над ней официально находится в сфере полномочий Президента и Государственного Совета.

Не случайно первое полноценное определение системы публичной власти содержится именно в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации». В соответствии со ст. 2 под единой системой публичной власти (отметим, что законодатель во всех случаях предпочитает употреблять термин «публичная власть» именно в таком сочетании — «единая система публичной власти») понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы (это упоминание отсутствует в тексте Конституции РФ), органы местного самоуправления, осуществляющие свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства. Законодатель также упоминает принципы, на которых строится соответствующая деятельность и законодательство, на основе которого происходит координация этой деятельности и распределение полномочий.

Можно предположить, что путем объединения всей системы органов, обладающих публично-властными полномочиями в единую систему, законодатель исправляет некоторые «недочеты» исходного текста Конституции, касающиеся как общей неопределенности категориального аппарата в части учреждения всей системы публично-властных органов государства (государственный орган, орган государственной власти, их место в системе разделения властей и др.), так и в части излишней обособленности и самостоятельности органов местного самоуправ-

ления (ст. 12 Конституции), которая очень давно и очень активно обсуждается в российской науке.

Еще раз отметим, что, решая последнюю «проблему», законодатель был связан ограниченными возможностями процедуры внесения поправок, что негативно сказалось на итоговом варианте текста Основного закона, а официально провозглашенная единая система публичной власти не получила своего полноценного оформления на уровне первой главы Конституции РФ. Даже само понятие «публичная власть», в отличие от понятия «единая система публичной власти», обойдено законодателем и раскрывается исключительно на уровне общетеоретической науки. Кроме того, по формальным критериям легализованное использование соответствующих терминов нельзя признать оптимальным — единая система власти в государстве обозначается как «публичная», и в ее систему входят не только органы в своем наименовании производные от термина «государство», но и иные органы, терминологически с категорией «государство» не связанные. С другой стороны, органы местного самоуправления в систему органов государственной власти не входят (ст. 12 Конституции РФ), однако их согласованное взаимодействие с другими органами, входящими в систему публичной власти (какими именно способами будет осуществляться эта координация можно узнать на уровне отраслевого законодательства), обеспечивается как раз одним из органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Таким образом, итоговое решение данной проблемы на уровне конституционного текста оказалось далеким от идеального.

Что же касается последовавших за легализацией категории «единая система публичной власти» изменений отраслевого законодательства в части организации публичной власти в субъектах и организации местного самоуправления, то они полностью укладываются в концепцию усиления единой централизованной власти, в том числе на уровне развития института прямой конституционной ответственности одних публичных органов власти перед другими. С другой стороны, институт прямой конституционной ответственности органов публичной власти перед населением по итогам последних конституционно-правовых преобразований окончательно прекратил свое существование.

В отношении большого количества изменений в системе организации высшей публичной, в частности государственной власти в России, отметим, что все они требуют внимательного изучения и осмысления. Часть из них уже сейчас представляют несомненный общетеоретический и научно-практический интерес:

- перераспределение полномочий между палатами Федерального Собрания (например, назначение председателя и заместителя Счетной палаты);
- большая вариативность для президента при принятии решения о роспуске Государственной Думы и отправке в отставку Правительства РФ;
- новшества в процессе формирования Совета Федерации и др.

3. Изменение системы полномочий Конституционного Суда РФ

Не принижая важности значительных изменений в сфере функционирования единой системы публичной власти, наиболее подробно хотелось бы остановиться на новых и «уточненных» полномочиях Конституционного Суда РФ:

1. Проверка конституционности законов о поправке к Конституции, федеральных конституционных законов и федеральных законов до их подписания Президентом (ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ). Данная группа полномочий вызывает целый ряд вопросов. Проверив федеральный закон на соответствие Конституции РФ, может ли Конституционный суд еще раз вернуться к его проверке? Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» в статье 110.12 отвечает на этот вопрос утвердительно, однако нельзя не признать, справедливость скептического отношения многих авторов к реальным юридическим возможностям предварительного конституционного контроля не подписанных законов [3]. Небезынтересной видится также ситуация, если Конституционному суду будет «предложено» проверить конституционность значительного по объему нормативного акта (например, нового Кодекса производства по делам об административных правонарушениях), или же данное полномочие по умолчанию предполагает предварительный контроль законопроектов о внесении изменений в уже действующие нормативные акты? В этой связи логичен вопрос: какая объективная необходимость может быть в соответствующей проверке закона, если это только не Закон о поправке к Конституции (на последнее обстоятельство указывали депутаты от коммунистической партии при обсуждении соответствующего законопроекта в Государственной Думе)? Отметим в этой связи, что вполне понятные опасения ученых, касающиеся того, что предварительный конституционный нормоконтроль должен вытеснить «традиционный» и в конечном итоге поднять на недосягаемую высоту идею непогрешимости законодательной деятельности, на сегодняшний день не оправдываются, а сам институт предварительного нормоконтроля не используется.

Также необходимо учитывать, что формально проверка закона на конституционность по инициативе президента привязана к ситуации, когда президент наложил на законопроект «вето», а палаты Федерального Собрания его преодолели, то есть такая проверка на конституционность позиционируется именно как последний способ «не согласиться» с мнением палат Федерального Собрания, во всяком случае это следует из формального и буквального прочтения ст. 107 Конституции РФ. Рассмотренная ситуация касается принятия федеральных законов. Аналогичные соображения можно высказать и в отношении федеральных конституционных законов (ст. 108 Конституции), за вычетом того, что на последние «институт президентского вето» не распространяется.

Отметим, что Конституционный Суд РФ в своей деятельности нередко занимается ликвидацией правовых пробелов, коллизий (хоть это прямо и не закреплено в его полномочиях) или же предлагает единственно верное истолкование законодательных положений. Следует ли Конституционному суду реализовывать аналогичные функции на стадии предварительного нормоконтроля, если их объективная необходимость будет очевидна? Отметим, что такая «смоделированная» ситуация, по сути, уже стала реальностью. Так, Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года легализовал понятие «государствообразующий народ» (ст. 68 Конституции РФ). Часть исследователей поспешила объявить о том, что категорию «русский народ» легализовали на уровне Конституции, другие отмечали, что в Конституции закрепили формально не «русский

народ», а все-таки «государствообразующий», без соответствующей конкретизации. Однако Конституционный Суд РФ, проверяя закон о поправке, оперировал понятием «русский народ» [5]. Исходя из правила об обязательности интерпретации, даваемой Конституционным судом, можно утверждать, что в Конституции действительно не только легализовали «русский народ», но и обозначили его как государствообразующий. И всё это мы можем утверждать именно благодаря разъяснению, данному Конституционным судом на стадии предварительного контроля.

2. Возможность исполнения на территории России решений межгосударственных органов и межгосударственных судебных органов (ст. 125 Конституции РФ). В первом случае речь идет об их оценке в контексте надгосударственного истолкования, противоречащего Конституции, во втором — в контексте противоречия основам публичного правопорядка. Аналогичное полномочие ранее уже было закреплено в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», однако его новое изложение (идентичное конституционному) нельзя признать идеальным. В ранее действовавшем варианте соответствующего закона возможность проверки на исполнимость решений надгосударственного органа судебной власти была привязана к возможному противоречию между положениями международного договора Российской Федерации в истолковании, данном межгосударственным органом по защите прав и свобод человека и непосредственно Конституцией РФ. Указанное положение следовало понимать в тесном сочетании конвенционного и конституционного судебного процесса, когда именно Конституционный суд решает, соответствует ли конвенционная трактовка международного договора, интерпретации Конституции, данной Конституционным судом.

В практике Конституционного Суда РФ уже были прецеденты прямого, буквального противоречия решений Европейского суда по правам человека букве российской Конституции, формально не требующие использования механизмов конституционной интерпретации. Речь идет о ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, в соответствии с которой «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Однако и в этом случае Конституционный суд предпочел не только детально аргументировать свою позицию, но и предложил возможные законодательные способы смягчения соответствующего оспариваемого режима, одновременно категорично отвергнув идею пересмотра Конституции [8].

Напомним, что в основе всей системы конституционно-правовых изменений в сфере обеспечения конституционного суверенитета и, в частности, появления на свет новых полномочий Конституционного суда, лежит правовая позиция Конституционного суда, в которой исполнимость решений судебных надгосударственных органов привязывается как раз к противоречиям в конвенционном и конституционном толковании — «во всех приведенных случаях конвенционно-конституционных коллизий 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 Европейским

судом по правам человека в постановлении по конкретному делу, и положений национальных конституций, в том числе в их истолковании конституционными судами» [7]. Другими словами, речь не идет о противоречии основам публичного правопорядка, хотя сама категория «правопорядок» в соответствующем постановлении и упоминается.

В окончательном же варианте надгосударственная интерпретация, противоречащая Конституции, привязана к решению межгосударственного органа, а противоречие основам публичного правопорядка — к решениям межгосударственного судебного органа. В последнем случае много вопросов вызывает сама категория «основы публичного правопорядка», которая достаточно редко встречается в науке и в судебной практике. На имеющую место неопределенность понятия «основы публичного правопорядка» в соответствующем контексте уже обратили внимание отдельные исследователи [2]. Одновременно нельзя не заметить, что часть исследований, затрагивающих содержательное и концептуальное наполнение категории «основы публичного правопорядка», появилась как раз по итогам легализации новых полномочий Конституционного Суда РФ [4]. На наш взгляд, показателен тот факт, что в самом законе «О Конституционном Суде РФ» в ст. 104 соответствующие пределы проверки обозначены как проверка на соответствие основам конституционного строя, а не основам публичного правопорядка, тогда как в «первом» случае такого разночтения в законе не наблюдается. Была ли необходимость именно в таком варианте расстановки приоритетов и что именно вкладывалось в различие в подходах к оценке исполнимости решений, — покажет практика реализации данных положений. Также отметим некоторую неоднозначность формулировок, которые или же заранее настраивают на принятие положительного решения (не исполнять), или же наоборот формально допускают возможность исполнения решение даже в случае, когда речь идет о противоречии Конституции или основам публичного правопорядка.

В заключение отметим, что консервативный характер начатой поправками в Конституцию 2020 года конституционно-правовой реформы представляется нам вполне очевидным, однако нельзя не признать, что значительная часть конституционных изменений действительно отражает соответствующий настрой не только современной политической элиты, но и значительной части российского общества. Тенденция поступательного отхода от излишней идеализации либеральных идей в государственном строительстве получила свое логичное продолжение и развитие в соответствующих конституционных поправках, как в части укрепления конституционного суверенитета и обеспечения конституционной безопасности, так и в части защиты традиционных национальных культурных ценностей путем их прямого закрепления в тексте Основного закона. Одновременно нельзя не признать, что с технической точки зрения конституционная реформа была проведена не идеально. Первоначальная идея — ограничиться процедурой внесения конституционных поправок — не позволила в полной степени реализовать все существующие на сегодняшний день возможности конституционно-правовой техники в сфере государственно-правового строительства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бондарь Н. С. Гармонизация юридических и нравственно-этических начал Конституции: практика конституционного правосудия // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 1 (61). С. 13.
2. Брежнев О. В. Конституционная реформа 2020 г. и развитие конституционного правосудия в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 3–6.
3. Велиева Д. С., Пресняков М. В. Реформа Конституционного Суда РФ 2020 года: «кто будет сторожить сторожей?» // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 12–22.
4. Гаврилов Д. А., Гаврилова Ю. А. Конституционализация публичного правопорядка в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 6. С. 13–17.
5. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 // Собрание законодательства РФ. 23.03.2020. № 12. Ст. 1855.
6. Коновалов А. М. Обзор некоторых поправок к Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 3. С. 40–44.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 № 12-П // Собрание законодательства РФ. 2016. № 17. Ст. 2480.

Barinov Emil E.,
*Rostov State University of Economics (RINKh),
Department of Constitutional and Municipal Law, Chairman,
Member of the Higher Judges' Qualification Board of the Russian Federation,
Candidate of Laws, Associate Professor, Rostov-on-Don, Russia*

INTERIM RESULTS OF THE CONSTITUTIONAL REFORM OF 2020 IN VIEW OF ASSESSING ITS IMPACT ON THE CURRENT LAW OF RUSSIA

This article contains an analysis of the interim results of the Constitutional Reform of 2020. The author proceeds from a possibility of application of various approaches towards the analysis of the corresponding problems: from the viewpoint of assessing the very procedure of the Constitutional Reform; in the context of the peculiarities of the legal workmanship used in textual processing of the appropriate constitutional innovations; with regard to the influence of constitutional amendments on further development of the whole system of Russian Legislation. Special attention is given to the changes in the powers of the Constitutional Court of the Russian Federation in regard to both the new threats and challenges relating to domestic and foreign policies, and to the peculiarities of their technical legal confirmation, as well as possibilities of future implementation.

Key words: single public authority system; constitutional responsibility; Constitutional Reform of 2020; constitutional amendments; Constitutional Court of the Russian Federation; Constitution of the Russian Federation; legal workmanship.



УДК 34:002.6

DOI 10.55346/27825647_2022_02_22



Микулина Е. В.,
доцент кафедры муниципального права
и природоохранного законодательства ЮФУ,
кандидат юридических наук,
г. Ростов-на-Дону, Россия

© 2022

Дата приема:
03.03.2022

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ИНФОРМАТИЗАЦИИ И ЦИФРОВИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

В статье анализируется ситуация с реализацией прав человека в условиях информатизации и цифровизации современного общества; исследуется влияние цифровизации на правовую систему в целом и на механизмы защиты личности в виртуальном и реальном пространстве. Автор стремится описать правовые способы сохранения демократических институтов нашего общества в условиях развития цифровых технологий. Информатизация и цифровизация общества позволяют повысить качество жизни человека. В то же время уровень общественного сознания не обеспечивает их адекватного отражения. В связи с этим требуется выстраивание действенных механизмов защиты прав человека в цифровом пространстве. Автор ставит вопрос о необходимости разработки и принятия цифровой конституции для обеспечения безопасного развития общества в виртуальном пространстве и нейтрализации того разрушительного воздействия, которому подвергаются отдельные структурные компоненты общества.

Ключевые слова: информационное общество; информатизация; цифровизация; цифровая личность; виртуальная реальность; виртуальное пространство; права человека и гражданина; нравственные ценности.



*«Человеческая сущность должна преобладать над технологией»
Альберт Эйнштейн*

В условиях сложившейся эпидемиологической ситуации, вызванной пандемией коронавирусной инфекции, цифровизация охватила почти все сферы общественной жизни, переведя их в онлайн-пространство. В виртуальную сферу переместилась отчасти также реализация прав и свобод граждан. При этом цифровизация развивается с огромной скоростью, искусственный интеллект (ИИ) становится все более важной составляющей не только цифровой жизни социума, но также реальным участником взаимоотношений в рамках правового пространства.

Цифровизация, с одной стороны, является мощным инструментом технологического развития общества; с другой — общество, как представляется, не полностью готово к трансферу всех сфер социальной активности в онлайн.

Развитие цивилизации привело к беспрецедентным сдвигам в науке, экономике, культуре, обеспечило формирование качественно нового глобального информационного (цифрового) общества. Ускоренное использование (благодаря информационным технологиям) научных знаний способствовало формированию новых наукоемких и высокоэффективных технологий. Данные технологии и биоинженерия как доминирующие составляющие новой технологической революции, безусловно, будут существенно влиять на формирование нового технологического уклада и в ближайшем будущем.

Формирование цифрового общества осуществляется быстрыми темпами, что приводит к существенным изменениям в привычном образе жизни и деятельности всех людей. Мгновенная доступность знаний, необходимой информации, которыми начинает обладать человек, ставит его в центр всех технологических изменений, делает личность индивида наиболее значимым фактором развития общества.

В цифровом мире человек погружается в новый спектр социальных отношений, которые качественно отличаются от прежде существовавших. При этом отсутствует не только научный анализ всего спектра возникающих отношений, но и осознание правотворческими органами их качества и значимости, что создает опасность того, что всё многообразие таких отношений не имеет необходимой правовой регламентации. Первые попытки научного правового анализа отношений, возникающих в виртуальной реальности, приводят ученых-правоведов к противоположным взглядам даже на такое фундаментальное понятие, как «правоотношение» и его элементный состав в цифровом пространстве.

«В сферу права вовлекаются новые общественные отношения, которые прежде либо не существовали, либо не требовали правового регулирования или не могли быть урегулированы правом. К этим отношениям можно отнести отношения, субъектами которых являются виртуальные «личности», отношения, связанные с юридически значимой идентификацией личности в виртуальном пространстве, а также отношения, возникающие в связи с реализацией прав человека в виртуальном пространстве (например, право на доступ в интернет), и наконец, отношения, ориентированные на применение робототехники»¹.

«Среди ученых нет единства относительно состава и определения субъектов интернет-отношений»², новых «цифровых личностей» (тех же роботов, которые, по мнению отдельных ученых, могут выступать в качестве нового субъекта права наряду с человеком³).

Цифровизация, разумеется, оказывает значительное влияние и на правовое поле, в том числе на устойчивые теоретические юридические конструкции. В результате стал меняться и состав субъектов правоотношений, появились новые виды субъектов, которые хотя и появились в лоне цифровых технологий, но при этом оказывают существенное влияние на деятельность реальных акторов —

¹ Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 10–11.

² Копылов В. А. Информационное право: вопросы теории и практики. М.: Юристъ, 2003. С. 11.

³ Талапина Э. В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2 (254). С. 9.

субъектов правоотношений, таких как публичные органы власти, физические и юридические лица, местные сообщества. При этом «цифровых субъектов» практически невозможно идентифицировать и применить к ним меры ответственности. Несмотря на то, что ИИ-субъекты являются виртуальными, они совершают действия, которые имеют вполне конкретные правовые последствия. Это приводит к тому, что правовая регламентация возникших в онлайн-среде отношений в настоящее время стала носить мозаичный характер. Причина этого — отсутствие целостного видения образа и формата будущего общества, что не позволяет сформировать научно обоснованные цели правотворческого процесса в самом широком смысле.

«Многие отрасли права, в том числе и конституционное право, зачастую не спешат менять своей терминологии, понятийного аппарата, основных концепций. Новые явления либо не замечаются (пока!), либо существуют как бы в параллельном мире, т. е. спокойно используются, причем нет заботы о соответствии имеющемуся регулированию, а то и есть пренебрежительное к нему отношение, во всяком случае, скрытое»¹.

Развитие облачных технологий, блокчейна, использование массивов больших данных приводит к размыванию государственных границ, создает новое качество возникающих отношений, что порождает комплекс проблем, связанных с защитой основных прав и свобод человека и гражданина. На государственном уровне необходимо закрепить идентификацию «цифровых» субъектов права, обеспечить полное правовое регулирование цифровой сферы, для того чтобы виртуальная сфера не нарушала правовые нормы в реальной жизни. Цифровое пространство должно быть, прежде всего, сферой гарантирования и реализации прав и свобод человека и гражданина.

Метаюридическим эквивалентом фундаментальных конституционных идеалов являются закрепленные в Основном законе начала, программные положения, аксиомы, презумпции, конституционные ценности. Метаюридические характеристики придают динамизм реализуемым на практике «вечным», фундаментальным конституционным идеалам как категории действующего законодательства. В концентрированном виде они закрепляются в преамбуле, а также в гл. 1 и 2 и выполняют гарантийно-охранительные, а также аксиологические функции².

Цифровая трансформация общества не должна привести к деформации прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем необходимо наметить пути и способы их правовой защиты в условиях виртуальной реальности. Виртуальная реальность оказывает всё большее влияние на правовую жизнь государства. По мнению ученых, стартовой площадкой, матрицей для возникновения права цифрового общества может и должна стать цифровая конституция. При этом подчеркивается, что речь не идет о разработке параллельной конституции, написанной на одном из языков программирования или цифровом варианте конституции, созданном с помощью современных компьютерных технологий. По мнению

¹ Авакьян С. А. Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 23–28.

² Бондарь Н. С. «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? // Государство и право. 2020. № 6. С. 23.

ученых, необходимо создать основной закон цифрового общества, качественные особенности которого поменяют все базовые институты в системе государственной власти, конституционном праве¹.

Юридическое оформление информационно-цифровых прав предопределяет необходимость их категориального обоснования и определения соотношения как с традиционными правами человека и гражданина, так и между собой².

Статьи 23–24 Конституции Российской Федерации³ гарантируют каждому тайну частной жизни, а также запрет на сбор информации о личности. Однако в соответствии с Пользовательским соглашением популярной ныне социальной сети TikTok (далее — Платформа), которое одобряется пользователями без элементарного анализа его условий, Платформа получает право как бы с согласия пользователя осуществлять (фактически в нарушение ст. 24 Конституции РФ) сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица. Поскольку такое соглашение технически одобряется пользователем, то строго юридически получение информации осуществляется с его согласия. Компания TikTok Pte. Ltd в результате не только контролирует материалы, которые пользователь размещает на Платформе с фиксацией указываемых пользователем предпочтений, а также размещаемых видео- и фотоматериалов, фиксирует комментарии, которые пользователь оставляет на платформе. Сбор пользовательского контента осуществляется как в момент создания, загрузки, так и импорта информации, независимо от воли пользователя по поводу возможности сохранения того или иного пользовательского контента.

Если пользователь применяет какой-либо эффект к пользовательскому контенту, Платформа может сохранить версию любого варианта пользовательского контента. Чрезвычайно значимым является сбор информации по идентификации объектов, фонов, которые располагаются на изображениях, включая их отличительные признаки, особенности тел и лиц, характера и содержания звукового сопровождения в пользовательском контенте. Платформа собирает информацию посредством опросов, челленджей и конкурсов, в которых пользователь участвует, а также информацию о том, как пользователь использует Платформу, в том числе в отношении контента, который демонстрирует Платформа, включая рекламные и видеоматериалы, которыми пользователь интересуется; сюда же можно отнести и информацию о понравившемся пользователю контенте: контентом, который пользователь сохраняет в личном кабинете, в разделе «Избранное»; данных о других пользователях Платформы, на которых данный пользователь подписан, а также его взаимодействие с общими подписчиками.

Платформа также составляет предположения о предпочтениях пользователя (включая его интересы, пол и возраст); для персонализации контента обраба-

¹ Шахрай С. М. Цифровая конституция. основные права и свободы личности в тотально информационном обществе // Вестник Российской академии наук. 2018. Т. 88. № 12. С. 1076–1077.

² Бондарь Н. С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 20–34.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

тывает информацию о подписчиках и «лайках», которые пользователь получает, об откликах на загружаемый им контент (для изучения возможностей в целях последующих контактов и продвижения контента данного пользователя в рамках указанной социальной сети).

Платформа также может получать информацию об использовании пользователем другого сервиса, если он «привязывает» к нему TikTok. Таким образом, Платформа собирает внушительный массив значимой информации о пользователе, но при этом она не только использует данную информацию для собственной работы с пользователем, но может также передавать ее в пределах социальной сети (речь идет об ID приложения, токене и др.).

Кроме сведений о пользовательском контенте и поведенческих характеристиках, компания также собирает о пользователе всю техническую информацию, наряду с данными о его местоположении (по геолокации сим-карты и/или IP-адресу). Такая информация вполне может быть доступна и деловым партнерам Платформы; поставщикам услуг, которые обеспечивают бизнес компании TikTok Pte. Ltd, аффилированных с ней маркетинговых и рекламных агентств; иных структур; правоохранительных органов. При этом хранение всего объема персонифицированной информации осуществляется на серверах, которые расположены в Сингапуре или в Соединенных Штатах Америки

Таким образом, компания TikTok Pte. Ltd, зарегистрированная в Сингапуре, может иметь информацию об имени пользователя, дате рождения, его адресе электронной почте, номере телефона (которые пользователь указывает в своем профиле), включая фото- и видеоданные.

Чрезвычайно значимыми в связи с вышеизложенным являются принципы, заложенные в Стратегии развития информационного общества на 2017–2030 гг.¹, закрепляющие приоритет традиционных российских духовно-нравственных ценностей и соблюдение основанных на этих ценностях норм поведения при использовании информационных и коммуникационных технологий (пп. «г» п. 3); обеспечение законности и разумной достаточности при сборе, накоплении и распространении информации о гражданах и организациях (пп. «д» п. 3); обеспечение государственной защиты интересов граждан в информационной сфере (пп. «е» п. 3).

В настоящее время практически все базовые персональные данные граждан хранятся в цифровом пространстве и составляют сбор всех правовых характеристик граждан и правоотношений, в которых граждане участвовали или участвуют в настоящее время, причем это касается не только лиц, активно участвующих в цифровом правовом обороте, но и тех, кто в силу определенных обстоятельств (возраста, отсутствия определенных цифровых знаний и др.) далеки от цифрового пространства и не могут полноценно контролировать цифровую базу своих данных, что, очевидно, ставит их в неравное положение с более «продвинутыми» пользователями цифрового пространства. Это является серьезной проблемой

¹ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»//Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

с точки зрения обеспечения равенства реализации прав и свобод человека и гражданина. Иными словами, информационная цифровизация усугубляет процессы социального и правового неравенства¹.

Жизнеспособность цивилизации определяется системой ценностей, которые и определяют ее отношение к миру, а поэтому закрепление фундаментальных конституционных идеалов в качестве «вечных», неизменных, связано с исторической преемственностью философско-правового понимания сущностных характеристик не только отдельных институтов конституционно-правовой действительности, но и самой Конституции².

Проведенный выше анализ позволяет сделать следующие обобщающие выводы:

1. Широкая информатизация общества, становление нанотехнологий, информационных технологий и информационно-телекоммуникационных систем глобального уровня, с одной стороны, обеспечивают повышение качества жизни, с другой же стороны, уровень общественного сознания не обеспечивает их адекватного отражения, выделения юридически значимых аспектов в отношениях сформировавшейся виртуальной реальности.

2. Государственные органы в условиях информационной глобализации оказываются не в состоянии изолировать население своих стран от всевозможной информации, носящей в том числе социально-экономический и юридический характер, что приводит, с одной стороны, к повышению уровня правосознания личности, а с другой стороны — к его деформации, насаждению неприемлемой шкалы ценностей и соответствующему поведению субъектов. Высокие нравственные ценности вытесняются ценностями, построенными на их деформированной шкале, что лишает цивилизацию определенной устойчивости.

3. Современные достижения научно-технического прогресса наряду с позитивными тенденциями несут также комплекс деструктивных начал, которые не оцениваются адекватно обществом. Так, всё ещё не создано правовых механизмов по нейтрализации реальных угроз для обеспечения безопасного развития социальных отношений в новых условиях, что приводит к разрушению отдельных структурных компонентов общества.

В настоящее время констатируется обвальное падение киберпреступности в России. По данным за 2020 год число подобных преступлений достигло 510,4 тыс. (прирост на 74%). Причем основная часть киберпреступлений совершается с использованием сети Интернет — 300,3 тыс. (прирост составил 91,3%) и средств мобильной связи — 218,7 тыс. (прирост — 88,3%). При этом каждое четвертое из них представляет собой кражу или мошенничество (410,5 тыс.)³.

¹ Бондарь Н. С., Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 20–34.

² Бондарь Н. С. «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? // Государство и право. 2020. № 6. С. 23.

³ Овчинский В., Сухаренко А. Российский криминал на фоне мировых тенденций // Газета «Завтра». URL: https://zavtra.ru/blogs/rossijskij_kriminal_na_fone_mirovih_tendentcij.

Вне зависимости от характера правоприменительных проблем, возникающих в связи с цифровизацией, отправной точкой и методологическим ориентиром на пути решения этих проблем должны стать конституционные принципы и нормы¹.

Цифровая конституция должна обеспечить не только закрепление основных конституционных принципов и норм в цифровом пространстве, но и обусловить конституционное воздействие на соответствующие явления социальной действительности, сохраняя демократические институты общества. В таком случае искусственный интеллект будет только помогать людям и развивать правовую систему.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Авакьян С. А. Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 23–28.
3. Бондарь Н. С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 25–42.
4. Бондарь Н. С. «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? // Государство и право. 2020. № 6. С. 20–34.
5. Копылов В. А. Информационное право: вопросы теории и практики. М.: Юристъ, 2003. 621 с.
6. Овчинский В., Сухаренко А. Российский криминал на фоне мировых тенденций // Завтра. URL: https://zavtra.ru/blogs/rossijskij_kriminal_na_fone_mirovih_tendencij.
7. Талапина Э. В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2 (254). С. 5–17.
8. Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.
9. Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9 (261). С. 5–16.
10. Шахрай С. М. Цифровая конституция. Основные права и свободы личности в тотально информационном обществе // Вестник Российской академии наук. 2018. Т. 88. № 12. С. 1075–1082.

¹ Бондарь Н. С., Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 20–34.

Mikulina Ekaterina V.,
*Assoc. Prof. of Department of municipal right
and nature protection legislation of Southern Federal University, Candidate of Laws,
Rostov-on-Don, Russia*

HUMAN RIGHTS IN THE CONTEXT OF INFORMATIZATION AND DIGITALIZATION
OF MODERN SOCIETY

The article analyzes the implementation of human rights in the context of informatization and digitalization of modern society. The influence of digitalization on the legal system as a whole and on the mechanisms for protecting the individual in the virtual and real space is being studied. The author is trying to find legal ways to preserve the democratic institutions of our society in the context of the development of digital technologies. Informatization and digitalization of society provides an increase in the quality of life of people, but at the same time, the level of public consciousness does not provide their adequate reflection. Mechanisms for the protection of human rights in the digital space are required. The author raises the question of the need to develop and adopt a digital constitution to ensure the safe development of society in the virtual space and neutralize the destruction of individual structural components of society.

Key words: information society; informatization; digitalization; digital personality; virtual reality; virtual space; human and civil rights; moral values.





УДК 342

DOI 10.55346/27825647_2022_02_30



Соболева Е. А.,

*старший преподаватель кафедры конституционного
и административного права НИУ ВШЭ (г. Санкт-Петербург),
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Северо-Западного филиала ФГОУВО «РГУП», к. ю. н.,
г. Санкт-Петербург, Россия*

© 2022

*Дата приема:
24.01.2022*

КОНСТИТУЦИОННО-УСТАВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РФ: ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА, ОСОБЕННОСТИ СУДЕБНОГО НОРМОКОНТРОЛЯ

Анализируя систему законов субъектов Российской Федерации, автор обосновывает в статье целесообразность выделения в качестве относительно самостоятельного вида конституционных (уставных) региональных законов. К ним относятся, во-первых, конституции и уставы субъектов РФ, обладающие учредительной природой и другими юридическими свойствами основных законов субъектов РФ, что позволило Конституционному Суду РФ выработать правовую позицию о необходимости учитывать их специфику как предмета исключительно конституционного судебного нормоконтроля, недопустимость осуществления административного нормоконтроля по отношению к ним. Во-вторых, это иные, напрямую примыкающие к конституциям (уставам) субъектов РФ акты конституционно-уставного законодательства, которые имеют прямую связь с федеральной конституционной системой, а значит, их проверка также приобретает конституционное значение. В соответствии с особенностями материального содержания и спецификой юридической природы данных региональных (конституционно-уставных) законов обосновывается необходимость их отнесения к исключительно предмету конституционного нормоконтроля.

Ключевые слова: Конституция РФ; Конституционный Суд РФ; административный нормоконтроль; конституционный нормоконтроль; законы субъектов РФ; конституции (уставы) субъектов РФ; акты конституционно-уставного законодательства.



Конституция РФ, определяя конституционно-правовой статус субъектов РФ, проводит разделение источников права регионального уровня, в частности, обособление конституций и уставов субъектов РФ в системе законодательства (ч. 2 ст. 5, ч. 1 и 2 ст. 66, п. «а» ч. 1 ст. 72). Тем самым обеспечивается единство конституционного законодательства России, основанного на принципах

верховенства федерального права, и предполагающего, что конституции и уставы субъектов РФ принимаются в соответствии с Конституцией РФ и учитывают специфику региональных общественных отношений.

Обособление в Конституции РФ конституирующих актов субъектов РФ не предвещает невозможность их родовой характеристики в качестве закона. Называя конституции и уставы субъектов РФ наряду с законами субъектов РФ, Конституция РФ вместе с тем содержит положения обобщающего характера, в рамках которых термином «закон» описываются все акты регионального законодательства, начиная от собственно закона субъекта РФ и выше по уровню юридической силы¹. Так, из ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ следует, что принятие конституции (устава) субъекта РФ относится к исключительной компетенции субъекта РФ; ч. 4 ст. 76 Конституции РФ специальным образом не оговаривает роль конституций (уставов) в рамках собственного правового регулирования субъектов РФ вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения — используется формула «законы и иные нормативные правовые акты»; аналогичная конструкция содержится в ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ.

Рассматривая конституционно-уставное законодательство субъектов, в частности как предмет судебного нормоконтроля, представляется необходимым учитывать особенности двух групп такого рода региональных законов.

Это, во-первых, конституции и уставы субъектов РФ. Являясь особым видом региональных законов и обладая определенными формально-юридическими характеристиками родовой принадлежности к законам субъектов РФ, они имеют свою специфику, проистекающую главным образом из особенностей их функционального назначения, предопределяемого Конституцией РФ.

В силу положений ст. 2, ч. 2 ст. 5, ч. 1 и 2 ст. 66, ст. 72 и 73, ч. 2 и 4 ст. 76 и ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, конституции и уставы субъектов РФ обеспечивают в непосредственной системно-нормативной взаимосвязи с Конституцией РФ институционализацию правового статуса субъектов РФ, их властно-управленческое и территориальное устройство. На основе принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами функционируют компетенционные характеристики региональной государственной власти, призванной создавать условия для наиболее полной реализации и гарантирования конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории соответствующих субъектов РФ.

Обращаясь к сущностным аспектам конституирующих актов субъектов РФ, следует учитывать, что в отличие от Конституции РФ, формально-юридическая и социальная сущность которой состоит в том, что она является правовым актом высшей юридической силы и прямого действия, выступающим порождением, отражением и универсальным средством разрешения социальных противоречий², конституции и уставы субъектов РФ сами по себе служат

¹ См.: Ульхин В. С. Является ли конституция (устав) субъекта Российской Федерации законом? // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10.

² См.: Бондарь Н. С. Ценность Конституции России как юридического акта и социокультурного явления (к 20-летию юбилею) // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 15.

одним из существенно важных, предусмотренных Конституцией РФ правовых инструментов (средств) выявления социальных интересов в их коллизионных взаимосвязях, проявляющихся на региональном уровне. Это означает, что они носят производно-инструментальный характер, что, впрочем, не отменяет их социально-политического значения.

Особенности юридической природы конституций и уставов субъектов РФ, их учредительный характер, правовое значение предопределяют и специфику данных актов как объекта судебного нормоконтроля, имея в виду вопрос о том, относятся эти акты к административному или конституционному нормоконтролю¹. Соответствующий вопрос являлся предметом специального рассмотрения в Конституционном Суде РФ (далее — КС РФ), в том числе с точки зрения допустимых форм, способов судебного нормоконтроля². Так, КС РФ были сформулированы существенные подходы, касающиеся особенностей юридической природы конституций (уставов) субъектов.

Понимание особенностей юридической природы конституций и уставов субъектов РФ, их учредительного характера, особой связи с федеральной Конституцией как критерия определения их принадлежности к объектам конституционно-судебного нормоконтроля позволяет ставить вопрос о специфике судебного нормоконтроля в отношении конституционно-уставного законодательства как такового.

Во-вторых, это акты конституционно-уставного законодательства. Природа, виды таких актов вызывают наибольшую сложность как в теории, так и в практике регионального законотворчества. Не менее важным является вопрос о способах осуществления нормоконтроля за ними. Более того, именно особенностями юридической природы законов субъектов РФ предопределяется решение проблемы о разграничении судебно-нормоконтрольных полномочий: административного или конституционного нормоконтроля за соответствующими актами.

Отмечая широкую вариативность существующих подходов, в том числе связанных с возможностью выделения конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ³, вряд ли есть основания ставить под сомнение тот факт, что конституционно-уставное регулирование играет системообразующую роль в отраслевой структуре регионального законодательства. Поскольку индивидуальность и даже уникальность конституционного статуса конкретного субъекта РФ связана в основном с его институциональным (территория, наименование, символы и т.д.) и динамическим (предметы ведения, полномочия) компонентами⁴, конституционное законодательство субъекта РФ выстраивается главным образом

¹ О соотношении конституционного и административного нормоконтроля см.: Бондарь Н. С. Конституционный контроль в системе нормоконтрольных функций судебной власти // Судья. 2021. № 10 (130). С. 11–16.

² См.: Постановление КС РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

³ См., например: Авакьян С. А. Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании / Отв. ред. С. А. Авакьян. М., 1999. С. 11; Конституционное (уставное) право субъектов РФ: учеб. пособие для вузов / В. А. Кочев; Пермский гос. нац. иссл. ун-т. Пермь, 2011.

⁴ См.: Ларичев А. А. Конституционно-правовой статус Республики Карелия: становление и современные особенности. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Петрозаводск, 2008. С. 7.

вокруг этих моментов, что не исключает его участия в регулировании юрисдикционного (определяющего подконтрольность деятельности субъекта РФ и ответственность) и обеспечивающего (гарантии, защита прав во всех видах правоотношений) компонентов такого статуса.

Конституционно-уставное законодательство субъектов РФ можно определить как составную часть единого конституционного законодательства Российской Федерации и являющуюся нормативной основой регионального законодательства. При этом само по себе понятие конституционно-уставного законодательства субъектов РФ может раскрываться двояко. С одной стороны, оно включает в себя разработку, принятие и внесение изменений в конституции, уставы субъектов РФ. Речь идет о конституционных и уставных поправках, а также принятии новых конституции, устава. С другой стороны, в широком смысле оно охватывает собой разработку, принятие и внесение изменений в законы субъектов РФ, которыми — наряду с Конституцией РФ и федеральными законами — определяется конституционный статус субъектов РФ.

Конституционно-уставное законодательство субъектов РФ должно рассматриваться как вбирающее в себя не любые региональные законы, связанные с регламентацией конституционных отношений, а только некоторые из них, отвечающие таким признакам, как наличие норм учредительного (конституирующего) характера, в том числе применительно к текущим федеральным законам и законам субъектов РФ, и, соответственно, принятие, как правило, на основе прямого указания в конституции и уставе субъекта РФ; предметная ориентация на регулирование жизненно важных, принципиальных для субъекта РФ вопросов его статуса с учетом исторических традиций, региональных условий и особенностей; наличие повышенной юридической силы в соотношении с иными законами; усложненный порядок принятия, изменения, отмены.

Существует и другой подход, согласно которому к конституционному (уставному) законодательству субъектов РФ следует относить, в том числе текущие законы конституционно-правового содержания¹. На наш взгляд, необходимо подчеркнуть, что не все конституционные отношения, складывающиеся на региональном уровне, связаны с конституционным статусом субъектов РФ, и не все они связаны учредительной волей населения субъектов РФ. Содержащие конституционно-правовые нормы текущие законы субъектов РФ могут выступать (и во многих случаях выступают) в качестве необходимого обеспечительного инструмента, т. е. они обеспечивают порядок, условия реализации федеральных конституционных норм применительно к институтам федерального конституционного права. В связи с этим отнесение к конституционно-уставному законодательству текущих региональных законов, содержащих нормы конституционного права, приводило бы к размыванию данного понятия как самостоятельной конституционной категории.

Соответствующие подходы к пониманию конституционно-уставного законодательства получили отражение в конституционной практике субъек-

¹ См.: Сафина С. Б. Конституционное законодательство республики в составе Российской Федерации как основа системы республиканского законодательства // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 3. С. 52.

тов РФ. Нормативное обособление конституционно-уставного законодательства обеспечивается в десяти субъектах РФ (республики Алтай, Ингушетия, Карачаево-Черкессия, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Тыва, Хакасия, Чечня, Красноярский край, Калининградская область). При этом в Конституции Республики Ингушетия (ч. 3 ст. 82), Конституции (Основном законе) Республики Саха (Якутия) (ч. 4 ст. 62), Конституции Чеченской Республики (ч. 1 ст. 89) и Уставе (Основном законе) Калининградской области (ч. 1 ст. 44) прямо предусмотрено, что конституционные, уставные законы принимаются по вопросам, предусмотренным, соответственно, конституцией, уставом. В учредительных актах других субъектов РФ при отсутствии подобной формулировки содержатся казуальные отсылки к конституционным (уставным) законам в связи с необходимостью урегулирования в них конкретных вопросов конституционно-уставного значения (например, ст. 92, 144, 149 Конституции Республики Алтай; ч. 3 ст. 61, ч. 2 ст. 77, ч. 1 ст. 78.1, п. 1 ч. 1 ст. 79, ч. 5 ст. 80, ст. 84, ч. 2 ст. 90, ч. 11 ст. 101.1 Конституции Республики Северная Осетия-Алания)

Есть и иные подходы регионального законодателя к решению данной проблемы. Так, в ч. 2 ст. 135 Устава Красноярского края предусмотрено принятие законов края «особой категории», которая «указывается в официальном наименовании данных законов», — это законы, вносящие изменения и дополнения в Устав, а также уставные законы, регулирующие основные статусные характеристики субъекта РФ — Красноярского края. В Республике Ингушетия законы о поправках к Конституции также выделены в отдельную категорию¹, а в Карачаево-Черкесской Республике (ст. 2 Закона Карачаево-Черкесской Республики «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики»)² и Республике Хакасия (ст. 133 Конституции Республики Хакасия) конституционные законы принимаются только по вопросам внесения поправок в конституцию.

С учетом самой природы конституционно-уставного законодательства субъектов РФ, как представляется, оно должно структурно включать в себя три обособленных вида источников регионального права:

- 1) конституции и уставы субъектов РФ;
- 2) законы субъектов РФ о поправках к конституции, уставу субъекта РФ;
- 3) конституционные и уставные законы.

При этом данный подход должен распространяться в одинаковой мере как на республики, так и на области (края) в соответствии с присущими российской федеративной конституционно-правовой системе началами симметрии между ее территориальными уровнями и принципом равенства субъектов РФ.

Представляется, что само выделение конституционно-уставного законодательства должно обеспечиваться не по формально-видовым признакам субъектной принадлежности, а прежде всего по материальному содержанию, пред-

¹ См.: Закон Республики Ингушетия от 24 ноября 1997 г. № 16-РЗ (в ред. от 3 октября 2011 г.) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Республики Ингушетия» // Ингушетия. 1997. 11 декабря.

² См.: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 г. № 48-РЗ (в ред. от 22 февраля 2017 г.) «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики» // День Республики. 2002. 10 декабря.

мету правового регулирования — как относящемуся к сфере конституционного (регионально-конституционного) права. При всем многообразии дискуссионных подходов к пониманию сущностных аспектов, наполнения конституционного статуса субъектов РФ, следует признать, что в основе конституционно-статусных характеристик субъектов РФ, получающих отражение в конституционно-уставном законодательстве, лежат триединые начала данных государственно-региональных образований, а именно: население — территория — власть. Из этих начал вытекает система конституционно-уставных институтов субъектов РФ: институтов организации публичной (государственной и муниципальной) власти субъектов РФ; институтов территориальной организации субъектов РФ (административно-территориальное деление, а также территориальная организация муниципальных образований); институтов защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения правопорядка на территории субъекта РФ.

Не акцентируя внимание на особенностях нормоконтроля в отношении учредительных актов субъектов РФ и возникающих в связи с этим различных проблемах¹, отметим важность вопроса юридической природы учредительных актов субъектов РФ, их схожести и индивидуальности в соотношении с иными законодательными актами субъектов РФ. На наш взгляд, это имеет важное значение для осмысления проблемы судебного нормоконтроля в сфере регионального законодательства и, в частности, для разграничения административного и конституционного нормоконтроля в данной сфере².

Сегодня проблемы, связанные с определением соотношения административного и конституционного нормоконтроля, вызывают интерес многих авторов. Так, например, формулируются предложения о наделении судов общей юрисдикции правом осуществления административно-судебного нормоконтроля на соответствие Основному закону Российской Федерации некоторых актов. Так, в работах ряда исследователей высказывается мнение, что лишение судов общей юрисдикции возможности осуществлять проверку правового акта на соответствие конституционным принципам вредит реализации принципа прямого действия Конституции, становлению правового государства, а также развитию административно-судебного нормоконтроля, поскольку нормоконтроль не может сводиться к сопоставлению текстов нормативных правовых актов³. Однако КС РФ в своей практике обращал внимание, что выявление неконституционных законоположений и их исключение из числа действующих правовых норм может являться только совокупным результатом взаимодействия судов различных видов юрисдикции. Такое взаимодействие судов должно строиться с учетом разграничения их компетенции, предполагающего, с одной стороны, реализацию судом общей юрисдикции правомочия поставить вопрос о конституционности соответствующей

¹ См.: Демин А. П. Проблемы приведения конституций и уставов субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ // Российская юстиция. 2020. № 5. С. 44–47.

² См. об этом: Бондарь Н. С., Соболева Е. А. Региональные институты публичной власти как предмет нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда РФ // Проблемы права. Международный журнал. 2018. № 3. С. 18.

³ Казанцев А. О. Конституционный нормоконтроль и административно-судебный нормоконтроль: равнительный анализ // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 1. С. 34–44.

щих норм перед КС РФ, а с другой — обязанность КС РФ окончательно разрешить этот вопрос (абзац второй пункта 3.2 мотивировочной части Постановления КС РФ от 6 декабря 2013 г. № 27-П). В этом плане на особый процессуальный характер взаимоотношений судов общей юрисдикции и КС РФ, в частности в рамках реализации института судебного запроса в КС РФ, когда важное значение приобретает не только сама по себе нормоконтрольная функция, но и необходимость дать суду общей юрисдикции конкретный ответ по поводу того, как должно быть разрешено в связи с этим конкретное (приостановленное в суде общей юрисдикции) дело, обращено внимание в мнении судьи КС РФ по одному из таких дел¹.

Отметим, что законы субъектов РФ, отнесенные в том числе к объектам административной юрисдикции, не являются актами административной власти. Будучи выражением региональной законодательной власти и обладая высшей юридической силой (на территории соответствующих субъектов РФ), региональные законы имеют в этом качестве генетические связи с федеральной конституционной системой и их проверка не только на соответствие Конституции РФ, но и федеральным законам (как и конституции, уставу субъекта РФ) неизбежно приобретает конституционное значение.

Всё это имеет важное значение в аспекте осмысления судебного нормоконтроля в сфере регионального законодательства. Региональные акты конституционно-уставного законодательства, в особенности конституционные и уставные законы субъектов РФ не могут рассматриваться как объект административной юрисдикции и подлежат нормоконтролю в порядке конституционного правосудия. Сама природа соответствующих актов такова, что они могут (и должны) быть предметом исключительно конституционного судебного нормоконтроля, так как все они носят ярко выраженный конституционно-уставный характер, имеют регионально-конституционное значение.

Таким образом, постановка соответствующих вопросов требует дальнейших исследований в части разграничения компетенционных полномочий в сфере административного и конституционного нормоконтроля за законодательством субъектов РФ, учитывая, в частности, различный уровень юридической силы таких законов.

С учетом конституционных поправок 2020 года можно предположить, что намечена тенденция некоторого расширения компетенционных полномочий КС РФ в сфере регионального законодательства. В связи с этим представляется необходимым внесение в федеральное законодательство изменений, направленных на обособление конституционно-уставного законодательства субъектов РФ, и прежде всего в части выделения в качестве самостоятельной видовой категории источников регионального права конституционных и уставных законов субъектов РФ с указанием конкретного перечня вопросов, которые подлежат урегулированию субъектами РФ в такой форме.

¹ См.: Мнение судьи Конституционного Суда РФ Н. С. Бондаря к Постановлению КС РФ от 19 февраля 2018 года № 9-П по делу о проверке конституционности части 5 статьи 2 Федерального закона "О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан", пункта 5 статьи 15 и пункта 7 статьи 20 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" в связи с запросом Промышленного районного суда города Смоленска//СЗ РФ. 2018. № 9. Ст. 1436.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С. А. Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании / Отв. ред. С. А. Авакьян. М., 1999. С. 11.
2. Аничкин Е. С. Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 13.
3. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М., Норма, 2016. 526 с.
4. Бондарь Н. С. Ценность Конституции России как юридического акта и социокультурного явления (к 20-летию юбилею) // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 15.
5. Бондарь, Н. С. Конституционный контроль в системе нормоконтрольных функций судебной власти // Судья. 2021. № 10 (130). С. 11–16.
6. Бондарь Н. С., Соболева Е. А. Региональные институты публичной власти как предмет нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда РФ // Проблемы права. Международный журнал. 2018. № 3. С. 18.
7. Демин А. П. Проблемы приведения конституций и уставов субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ // Российская юстиция. 2020. № 5. С. 44–47.
8. Казанцев А. О. Конституционный нормоконтроль и административно-судебный нормоконтроль: равнительный анализ // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 1. С. 34–44.
9. Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. проф. В. А. Кряжков. М.: Городец-издат, 2002. 864 с.
10. Конституционное (уставное) право субъектов РФ: учеб. пособие для вузов / В. А. Кочев; Пермский гос. нац. иссл. ун-т. Пермь, 2011. 270 с.
11. Ларичев А. А. Конституционно-правовой статус Республики Карелия: становление и современные особенности. Автореф. дисс. ... канд. юр. наук. Петрозаводск, 2008. С. 7.
12. Сафина С. Б. Конституционное законодательство республики в составе Российской Федерации как основа системы республиканского законодательства // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 3. С. 52.
13. Ульхин В. С. Является ли конституция (устав) субъекта Российской Федерации законом? // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10.

Soboleva Elizaveta A.,

Candidate of Laws, Senior Teacher, National Research University "Higher School of Economics" (St. Petersburg), Assistant Prof. at State-Legal Disciplines Department, Russian State University of Justice, North-West Branch, St. Petersburg, Russia

CONSTITUTIONAL AND STATUTORY LEGISLATION OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: LEGAL NATURE, FEATURES OF JUDICIAL NORM CONTROL

Analyzing the system of laws of the subjects of the Russian Federation, the author argues in the article the expediency of singling out as a relative but an independent type of constitutional (statu-

tory) regional horses. These include, firstly, the constitutions and charters of the constituent entities of the Russian Federation, having a constituent nature and other legal properties fundamental laws of the constituent entities of the Russian Federation, which allowed the Constitutional Court of the Russian Federation develop a legal position on the need to take into account their specifics as a subject of exclusively constitutional judicial normative control, the inadmissibility of the implementation of administrative normative control in relation to them. Secondly, these are other, directly adjacent to the constitutions (charters) of the subjects of the Russian Federation, acts of constitutional and statutory legislation that has a direct connection with the federal constitution system, which means that their verification also acquires a constitutional value. In accordance with the characteristics of the material content and the specifics of the legal nature of these regional (constitutional) laws justifies the need to classify them as an exception telyny subject of the constitutional normative control.

Key words: Constitution of the Russian Federation; Constitutional Court of the Russian Federation; administration active normative control; constitutional normative control; laws of the subprojects of the Russian Federation; constitutions (charters) of subjects of the Russian Federation; acts of constitutional legislation.





УДК 342.55

DOI 10.55346/27825647_2022_02_39



Бондарь Н. С.,

заведующий Центром судебного права

Института законодательства и сравнительного правоведения

при Правительстве Российской Федерации,

заведующий кафедрой муниципального права

и природоохранного законодательства Южного федерального университета,

заслуженный юрист Российской Федерации,

заслуженный деятель науки Российской Федерации,

доктор юридических наук, профессор,

судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке,

г. Ростов-на-Дону, Россия

© 2022

Дата приема:

24.02.2022



Георгиева Т. П.,

заместитель председателя Ростовской-на-Дону городской Думы,

доцент кафедры муниципального права и природоохранного законодательства

Южного федерального университета, кандидат юридических наук, доцент,

г. Ростов-на-Дону, Россия

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ (В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОВЕЛЛ 2020 ГОДА)

В статье дается авторское видение роли и места муниципального права в российской правовой системе; рассматриваются актуальные вопросы его развития, обусловленные, в том числе конституционными новеллами 2020 года.

Ключевые слова: муниципальное право; местное самоуправление; самоуправленческие отношения; единство публичной власти; комплексный характер; конституционные новеллы.



Анализ стабильности и динамизма конституционных идей, доктринальных моделей публичной власти и разделения властей представляет оправданным подход, основанный на их оценке не самих по себе, а в общей системе конституционного регулирования, в том числе в соотношении с субъективно-личностными началами властеотношений, имея в виду сравнение, сопоставление характеристик стабильности и динамизма применительно к властеотношениям, институтам публичной власти, с одной стороны, и к институтам прав и свобод человека и гражданина, свободе и достоинству личности — с другой.

Как это не покажется, на первый взгляд, неожиданным, публично-властные начала более подвижны и в большей степени подвержены изменениям и транс-

формации, в том числе под влиянием политических факторов, чем конституционные идеалы свободы, основополагающими и системообразующими среди которых являются достоинство личности, справедливость и равенство. Это получило свое подтверждение и в ходе конституционной новеллизации 2020 года, когда именно проблемы организации и функционирования публичной власти в наибольшей степени были подвергнуты реформированию. Хотя это происходило при сохранении в неприкосновенности основополагающих начал конституционного строя, очевидным является развитие их нормативного содержания, актуализация принципов: демократического правового государства (ст. 1); народного (ст. 3) и государственного (ст. 4) суверенитета; горизонтального (ст. 10) и вертикального (ст. 11, 12) разделения властей; социального (ст. 7), светского (ст. 14) государства и т. п. Уже наименованием Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации («О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти») подчеркивается, что все поправки к Конституции в той или иной мере связаны с вопросами совершенствования организации и деятельности институтов публичной власти на различных уровнях их функционирования (федеральном, региональном, муниципальном).

В то же время при всей важности проблем власти, включая перераспределение полномочий между высшими органами государственной власти и поиск баланса в процессе их функционирования, очевидно, что решение этих вопросов не является самоцелью для органов публичной власти. Как это вытекает из правовой позиции Конституционного Суда РФ, никакие решения, направленные на преобразование в системе органов публичной власти, не могут служить цели одной только рациональной организации деятельности органов власти; в основе таких решений должны лежать интересы гражданина, обеспечение надлежащей защиты его прав и свобод¹. При этом, очевидно, не ставится под сомнение ни необходимость рационализации, ни повышение эффективности публичной власти.

Важно иметь в виду, что с учетом получившего прямое конституционное закрепление принципа единства системы публичной власти (ч. 2 ст. 80, ч. 3 ст. 132) соответствующие подходы, имеющие общеметодологическое значение, в одинаковой мере распространяются на все уровни системы публичной власти, как государственный — федеральный и региональный, так и муниципальный. Это и понятно: в конечном счете это ценностные ориентиры, связанные с взаимоотношениями власти и свободы, общества и государства с личностью, где общим знаменателем реализации таких взаимоотношений является универсальная категория общего блага. В конституционно-правовом плане категория общего блага концентрированно отражает аксиологические ориентиры поиска оптимальных начал реформирования системы публичной власти и в конечном счете развития всей системы современного конституционализма.

Показательно в связи с этим, что и в основе конституционной поправки об усилении единства публично-властных начал лежал (как это подтверждается

¹ См., например, постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б. А. Кехмана; постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 2019 г. № 1-П.

Заключением Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3) конституционный посыл о защите прав граждан, о том, что права и свободы человека и гражданина, являясь высшей ценностью, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (ст. 2 и 18 Конституции); что предполагает необходимость согласованного действия различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан. При этом под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, которое не исключает (!) организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Соответственно, при определении содержания и направленности рассматриваемых поправок необходимо исходить из необходимости и важности обеспечения на практике баланса двух несовпадающих конституционных ценностей: ценности единства публичной власти, с одной стороны, и ценности самостоятельности местного самоуправления — с другой. Поиск такого баланса в различных его проявлениях должен рассматриваться в качестве важной законодательной и правоприменительной проблемы, имея в виду необходимость решения новых конституционно значимых вопросов, появление которых предопределено конституционной новеллизацией. При этом фундаментальным, конституционно значимым критерием гармонизации соответствующих властеотношений и достижения на этой основе общего блага, предполагающего пользу (включая экономическую) для всех и каждого, является категория социальной справедливости. Важно, что с включением в текст Конституции широкого перечня социально ориентированных положений, эксплицитно (ч. 6 ст. 75) или имплицитно (ч. 4 ст. 67, ч. 2 ст. 69, ч. 5 ст. 75, ст. 751, п. «в», «в2», «е1» ч. 1 ст. 114 и др.) предполагающих требование справедливости на различных уровнях публичной власти, есть основания исходить из того, что Конституция в целом выступает концентрированным выражением нравственно-этических, социально-правовых, метаюридических начал справедливости как критерия функционирования институтов публичной власти на всех уровнях ее реализации.

Что же касается самого по себе конституционного требования единства системы публичной власти, то своего рода мировоззренческо-правовой основой ориентации на такое единство является философская концепция холизма, в основе которой — признание приоритета целого над частью. Ее истоки — в аристотелевской «Метафизике» с постулатом о том, что «целое богаче и больше, чем сумма частей». Сегодня эти подходы переживают не только философский ренессанс (на смену механицизму, редукционализму приходит аксиология целого, единого)¹, но, вероятно, есть основания предположить, что происходит формирование концептуальных начал конституционного холизма. Национально-специфический подход России к организации и осуществлению публичной власти, ее взаимоотношениям с личностью и обществом должен, вероятно, осмысливаться во многом с позиций холистического правосознания, стремления к государственной целостности, единству общества на основе социального партнерства, экономической,

¹ См.: Междисциплинарный центр философии права. Круглый стол «Пути развития философии права в России». Выступление проф. Н. С. Бондаря // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 1 (10). С. 23–25.

политической и социальной солидарности (ст. 751 Конституции РФ). Это, однако, должно проявляться посредством не только централизации, универсализации, но и оптимальной дифференциации в тех сферах, где это оправданно и необходимо. Содержание и пределы такой централизации, универсализации в соотношении с дифференциацией неминуемо предполагают необходимость поиска баланса публичных и частных интересов, власти и свободы на различных уровнях их проявления, что нашло отражение, в том числе в поправках 2020 года. Теперь Основной закон ориентирован на понимание справедливости как юридической меры свободы и равенства и одновременно социально значимого фактора конституционно оправданной дифференциации, адресной социальной поддержки граждан в нормативном единстве с конституционными требованиями взаимного доверия государства и общества, защиты достоинства граждан (ч. 6, 7 ст. 75; ст. 75.1).

В новых конституционных положениях получили реализацию, в том числе правовые позиции Конституционного Суда РФ, в которых задолго до конституционных поправок 2020 года были обоснованы, в частности, подходы к самому понятию публичной власти как конституционно значимой категории (в соотношении с понятиями государственной и муниципальной власти). На этой основе получили обоснование принцип единства системы публичной власти в лице государственных и муниципальных органов, понимание конституционного статуса органов местного самоуправления как неотъемлемой части единого механизма управления делами государства, социальной государственности; обоснование вытекающего из Конституции начала разделения властей по вертикали, функциональное, компетенционное, организационно-правовое взаимодействие между органами государственной и муниципальной власти; конституционное истолкование, вытекающие из действующего законодательства цели и принципы реформирования системы публичной власти, ее отдельных институтов (государственной и муниципальной службы, народного представительства в соотношении с исполнительно-распорядительными институтами государственной и муниципальной власти, разграничения и особенностей механизмов защиты различных форм собственности в соотношении с уровнями (формами) публичной власти и т. д.). В единстве системы органов публичной власти проявляются глубинные социально-политические характеристики власти, единственным источником которой в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Общая суверенная власть народа является в этом плане универсальной конституционной ценностью, распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией РФ.

Конституционные новеллы 2020 года (а особенно изменения, внесенные в главу 8 Конституции) породили немало вопросов для муниципального сообщества. Речь идет не только об обновлении на новой конституционной основе системы действующего законодательства, о его наполнении новым содержанием, но и о формировании принципиально новых правовых понятий, категорий, институтов как в области частного, так и публичного права, призванных юридически отразить новые явления нашей действительности во всех сферах государственной и общественной жизни. В ряду этих перемен заметное место занимает муниципальное право как самостоятельная отрасль российского права.

При всей сложности, противоречивости процессов формирования муниципального права и его обособления в самостоятельную отрасль права очевидным является тот факт, что в основе этих процессов лежат объективные условия. К последним относятся прежде всего *социально-политические* и *экономические факторы*, предопределившие в рамках процессов демократизации становление новой системы организации власти на местах, перераспределение как политической, так и экономической власти «сверху вниз» на принципиально новых началах. Организационным выражением этих процессов явились формирование и развитие системы местного самоуправления.

Возрождение и развитие на качественно новой основе *местного самоуправления стали своего рода материальной основой формирования муниципального права России*. Понятие материальной основы муниципального права указывает на фактические, «доюридические» истоки формирования соответствующей отрасли права, которые коренятся в реальных общественных отношениях, характеризующих достигнутый уровень самоорганизации населения и его возможности самостоятельно решать вопросы местного значения.

С развитием местного самоуправления появляется широкая, предельно многообразная сфера общественных отношений публичного, властно-политического (связанная с организацией и функционированием органов местного самоуправления, институтов непосредственной демократии на местах), а также экономического характера, свойственных для хозяйственной жизни населения, его предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности в городских и сельских поселениях. Основное содержание этих отношений определяется ценностями *муниципальной демократии* и ее конкретных институтов: социально-политической сферы (муниципальные выборы, местный референдум, муниципальная представительная система, территориальное общественное самоуправление и т.п.) и экономической, в основе которой лежат муниципальная собственность, муниципальное хозяйство и местный бюджет.

Природа соответствующих отношений, имеющих самоуправленческий характер, такова, что они в силу специфики материального содержания объективно предполагают необходимость специальных норм и институтов для обеспечения их правового регулирования. На этой основе происходит своего рода «отпочкование» соответствующей сферы самоуправленческих общественных отношений в самостоятельный предмет правового регулирования с использованием специфических методов нормативно-правового воздействия. Предмет и метод муниципально-правового регулирования имеют, таким образом, объективные предпосылки, связанные с процессами становления и развития местного самоуправления в России и, соответственно, формирования муниципального права как отрасли.

Важно при этом учитывать, что основные факторы формирования муниципального права России напрямую связаны с *преемственностью исторических традиций местного самоуправления и особенностями его конституционного статуса в системе современной российской государственности*. В теории и практике местного самоуправления дореволюционной России традиционно преобладающими были представления о государственно-общественном характере местного самоуправления, глубинные социокультурные особенности которого коренятся

как в присущих российскому обществу исторических традициях державности в сочетании с общинностью, коллективизмом, так и в специфике господствующих форм хозяйственно-экономического уклада российского общества, которые предопределялись (в том числе на местном, поселенческом уровне), с одной стороны, активной ролью государства в хозяйственной жизни, сращиванием экономической и политической власти, с другой — высоким удельным весом общественных начал землевладения, других форм хозяйствования при недостаточно развитых началах частной собственности и частного права.

Современная конституционная модель местного самоуправления образуется на стыке государственной и общественной форм самоорганизации народа. Такое положение местного самоуправления предопределяет необходимость особых, специфических правовых средств воздействия на соответствующие сферы общественных отношений.

Если жестко «вмонтированные» в государственную систему органы местного самоуправления и возникающие в связи с этим отношения по осуществлению функций самоуправления вполне могут быть адаптированы к традиционным отраслям публичного и частного права (административного, гражданского и т. п.), то формирование особого уровня публичной власти и придание специфических качеств хозяйствующим субъектам муниципалитетам и отдельным субъектам местного самоуправления как публичным корпорациям предопределяют объективную потребность в самостоятельных средствах правового регулирования.

1. Муниципальные (самоуправленческие) отношения — предмет муниципального права

Главное заключается в том, что самоуправленческие отношения как предмет муниципального права воплощают в себе *единство власти населения по месту жительства (местных сообществ) и достигнутого уровня свободы в решении населением вопросов местного значения*. Муниципальная власть, а также свобода населения и отдельных граждан по месту их жительства являются, таким образом, **основными объектами самоуправленческих отношений**.

Внешние границы самоуправленческих отношений, как предмета муниципального права, измеряются как **территориальными (пространственными) показателями**, которые определяются ограниченно-территориальными пределами распространения соответствующих общественных отношений, так и **функционально-отраслевыми характеристиками**, которые заключаются в том, что объем, внешние границы данных отношений очерчены вопросами местного значения.

В научной и учебной литературе по муниципальному праву имеются различные подходы к анализу общественных отношений, составляющих предмет муниципального права. Каждый из них имеет свои достоинства¹. Нельзя, однако,

¹ Оригинальным является, например, подход к предмету муниципального права, когда он определяется как «удовлетворение социально-экономических потребностей населения на местном уровне собственными усилиями». См.: Муниципальное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп./ под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: Эксмо, 2005. С. 19.

не заметить, что нередко наблюдается формально-юридический, комментаторский подход, основанный на конструировании «структурных элементов» предмета муниципального права в соответствии со структурой Федерального закона № 131-ФЗ. В этом случае признаваемая на словах в качестве самостоятельной отрасли муниципального права раскрывается не через систему реальных общественных отношений, как предмет муниципального права и соответствующую систему норм и институтов данной отрасли, а в основном через структурные и отчасти функциональные характеристики системы местного самоуправления. В результате само муниципальное право предстает как некое творение законодателя, сформированное по его субъективному усмотрению, тогда как объективные факторы, лежащие в основе принимаемых законодателем решений, не учитываются.

Муниципально-правовая теория пошла по упрощенному пути определения предмета муниципального права как совокупности отношений в своей основе публичного характера. В этом случае не учитывается тот факт, что на муниципальном уровне реализуется идея индивидуализации (как бы «очеловечивания») властеотношений, когда последние максимально приближаются к населению, выступают своеобразным интегралом свободы личности, прав человека, экономической и политической власти населения. Отсюда недооценка частного права в регулировании самоуправленческих отношений. Между тем даже ГК РФ уделяет достаточно большое внимание регулированию отношений с участием муниципальных образований (см., например, гл. 5 «Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством»). При этом следует учитывать, что муниципалитет может выступать участником (субъектом) хозяйственно-экономических отношений как «по горизонтали», так и «по вертикали». Но это не отражено в ГК РФ — частноправовом законе, нормы которого не распространяются на отношения, основанные на властном подчинении (п. 3 ст. 2 ГК РФ)¹. В этих условиях повышенную значимость приобретает исследование специфики муниципальных (самоуправленческих) отношений, составляющих предмет муниципального права.

Муниципальными они являются, прежде всего, по материальному содержанию (как носители ценностей муниципальной демократии), а также по уровню своей реализации (уровень муниципальных образований).

Разнообразие, комплексность самоуправленческих отношений позволяют более конкретно и полно представить структурные элементы предмета муниципального права.

Это, во-первых, **отношения, определяющие систему самоорганизации населения**, включая функционирование институтов непосредственной демократии по месту жительства для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения. Именно эти отношения носят естественно-исторический характер, они составляют генетическую основу, ядро общинного,

¹ Неслучайно в последнее время активизировались исследования природы субъектов публичного права как юридических лиц. См.: Кутафин О. Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М., 2007; Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2014.

территориально-коллективистского уклада человеческого бытия, являются глубинным источником общинной свободы и муниципальной демократии.

Во-вторых, это **отношения, характеризующие закономерности социально-политической организации муниципальной власти**, ее выборность, независимость и организационную обособленность по отношению к государственной власти, формы осуществления, основные начала взаимоотношений муниципальной власти с гражданами, хозяйствующими субъектами, общественными объединениями. Это весьма разнообразные отношения, а именно: политические отношения муниципальной представительной демократии, организационно-управленческие отношения, связанные с функционированием исполнительных органов муниципальной власти, отношения муниципальной власти с населением (местным сообществом) и отдельными гражданами, отношения общественного территориального самоуправления и т. д.

В-третьих, это **имущественные муниципально-правовые отношения**, характеризующие экономическое содержание местного самоуправления, закономерности его экономической организации. Это особая разновидность имущественных отношений, характерных для рыночного хозяйства, о которых речь идет в п. 3 ст. 2 ГК РФ. Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что Конституция РФ исходит из необходимости оптимизации государственного регулирования экономических отношений в условиях формирования рыночных связей, но не исключает такого регулирования (постановления: от 18 июля 2008 г. № 10-П, от 30 марта 2016 г. № 9-П). В упомянутой норме ГК РФ как раз содержится признание возможности существования в условиях рынка имущественных отношений, основанных на различных методах правового регулирования, например, «на административном или ином властном подчинении одной стороны другой», и относящихся не только к гражданскому, но и к другим отраслям права, в том числе муниципальному. В последнем случае имущественные отношения развиваются на основе как муниципальной, так и государственной собственности, объекты которой, в частности, переданы в управление органам местного самоуправления. Кроме того, это может быть и иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования, которая хотя формально и не входит в настоящее время в экономическую основу местного самоуправления, фактически является одним из элементов (порой весьма существенным) материальной базы для существования и развития муниципальных отношений, что особенно наглядно можно проследить на примере так называемых моногородов. Но это, естественно, не исключает того обстоятельства, что основу же муниципально-правовых имущественных отношений составляет муниципальная собственность как система отношений, складывающихся в результате владения, пользования и распоряжения муниципальным образованием имущественными и финансовыми объектами местного самоуправления.

В-четвертых, это **отношения, характеризующие финансовую деятельность муниципальных образований**. По своей природе соответствующая группа отношений имеет властно-имущественный характер, а сама бюджетная деятельность муниципальных образований является объектом правового регулирования органов государственной власти — как федеральных, так и региональных.

Но это не есть в чистом виде государственно-властные финансовые отношения, если даже иметь в виду, что муниципальные финансы сегодня, к сожалению, представляют собой по большей части государственные финансы, выделяемые муниципальному образованию с помощью самых различных методов бюджетного регулирования. В таком случае трудно было бы найти в них, наряду с предметной характеристикой финансового права, и материальные начала предметной принадлежности к институтам муниципального права. Между тем сама по себе возможность включения финансовой деятельности муниципальных образований одновременно в предмет и финансового, и муниципального права определяется, во-первых, формально-юридическими основаниями, связанными с пониманием муниципального права как комплексной отрасли (что предполагает возможность «включения» муниципально-правовых норм в другие, так называемые основные отрасли права); во-вторых, здесь имеют место более существенные, материальные предпосылки такой «двойственности» отраслевой принадлежности норм и институтов финансовой деятельности муниципальных образований. Сама по себе бюджетная и в более широком плане финансовая деятельность муниципальных образований имеет двойственную природу, поскольку, с одной стороны, является составной частью бюджетной деятельности государства в целом, а с другой стороны — представляет один из видов муниципальной финансовой деятельности. Именно в таком аспекте о соответствующей группе общественных отношений можно говорить, как о материально-финансовой основе воплощения единства экономической власти и финансовой самостоятельности на местном уровне, а, следовательно, как о предмете муниципального права.

И, в-пятых, — это *отношения, определяющие положение человека в системе местного самоуправления, его самоуправленческий статус как члена местного сообщества*¹. Это отношения особого рода. С одной стороны, они пронизывают своим содержанием (ценностями муниципальных прав и свобод) практически всю предметную систему муниципально-правовых отношений. С другой стороны, они могут быть охарактеризованы как особая, относительно самостоятельная сфера отношений, которую можно конкретизировать путем выделения их отдельных видов. Это, прежде всего, *личные неимущественные отношения, характеризующие положение человека в местном самоуправлении как субъекта нематериальных благ*. Последние во многом совпадают с перечнем тех нематериальных благ, которые указаны в ст. 150 ГК РФ как объекты гражданско-правовой защиты. Это вполне обоснованно и может быть объяснено сущностными особенностями соответствующих отношений как самоуправленческих, основанных на единстве власти и свободы, что, в частности, предопределяет особый, специфический характер соотношения публичных и частных начал в данных отношениях и в нормах

¹ Сами по себе концептуальные подходы к анализу положения личности в системе местного самоуправления, как и необходимые для этого новые категориальные понятия муниципального права, как то: «самоуправленческий статус личности», «муниципальные права граждан», получили обоснование несколько десятилетий назад (см.: Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. М.: Норма, 2008 и др.). Но пока, к сожалению, в учебниках по муниципальному праву этим категориям не уделяется должного внимания. Исключением являются отдельные научные исследования (см., например: Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. Ростов н/Д, 2012).

муниципального права как их регуляторе. Это особая, приобретающая все более важное значение система отношений, связанных с оказанием гражданам по месту жительства *муниципальных услуг* как института муниципально-правового гарантирования и реализационного наполнения соответствующих прав и свобод.

С учетом отмеченной широты и многообразия самоуправленческих отношений особое значение приобретает проблема системности правового регулирования соответствующих отношений.

В нынешних условиях важно осмыслить относительную самостоятельность понятия публичности в обществе, ее несводимость к выражению государственных интересов. «Это — общие интересы людей как разного рода сообществ, объединений (политических, профессиональных и др.), это — объективированные условия нормального существования и деятельности людей, их организаций, предприятий, общества в целом, это — коллективная самоорганизация и саморегулирование, самоуправление»¹.

Поэтому особенно недопустимы противопоставления частного и публичного права, попытки увязать само понятие публичности с государственным централизмом, авторитарными началами администрирования, а гражданскому праву, как праву частному, придать значение единственного и уникального гаранта экономической свободы личности, некой «экономической» конституции, поскольку якобы именно и только частное право выражает правовой строй, основанный на свободе человека. Всё это означает фетишизацию частноправовых начал в регулировании общественных отношений с участием гражданина и одновременно попытку их «стерилизации» от публично-правового воздействия. В современных условиях такие подходы не имеют под собой никаких оснований, что подтверждается, в том числе реализацией в последние годы на законодательном уровне Концепции развития гражданского права², прежде всего, в рамках существенного обновления ГК РФ. Они способны лишь деформировать и дезорганизовать как частноправовую сферу правового регулирования, так и правовую систему в целом, существенным образом разбалансировать соотношение личных, общественных и государственных интересов.

В системе современного правового регулирования главным является поиск баланса, оптимального соотношения между ценностями публичного характера, с одной стороны, и личными, частными ценностями — с другой. В формализованном, нормативно-правовом выражении это проблема соотношения суверенной государственной власти и свободы, которая прямо или косвенно пронизывает всю систему правового регулирования, «присутствует» в каждом институте как частного, так и публичного права. Из этого же следует недопустимость и научная несостоятельность попыток отыскания действующих параллельно Конституции

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 25; Он же. Интерес в публичном и частном праве: согласование и противоборство // Интерес в публичном и частном праве. М., 2002. С. 4–11.

² В этом плане заслуживают всяческой поддержки подходы к проблеме соотношения частноправовых и публично-правовых начал в гражданском праве академика Ю. К. Толстого. По его мнению, в современных условиях необходима разработка, в частности, концептуальных начал публично-правового регулирования хозяйственных отношений. См.: Толстой Ю. К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 31–38.

РФ, тем более приоритетных в соотношении с ней (!), «эрзац-конституций», включая экономическую, финансовую, муниципальную и им подобные. Так называемая экономическая конституция, как и любые иные, содержится в самой Конституции РФ, которая является высшим универсальным правовым актом как для государства, так и для всего гражданского общества, включая местное самоуправление, и, соответственно, как для публичного, так и для частного права.

В связи с этим нуждаются в новых оценках так называемые классические публичные отрасли права, например конституционное право, которое может быть охарактеризовано как сочетающее в себе элементы не только публичного, но и частного права и являющееся в этом плане отраслью публично-частного права¹. Примечательно, что данный научно-теоретический подход к природе конституционного права как частно-публичной отрасли имеет своё формально-юридическое подтверждение и в практике Конституционного Суда РФ, который неоднократно применительно к различным правовым институтам указывал на их сложный публично-частный характер². Это, в свою очередь, дает серьезный импульс и для других отраслей с точки зрения интеграционных процессов частных и публичных начал в их нормативном содержании, включая муниципальное право, которое особенно близко соприкасается с предметом конституционно-правового регулирования.

Самоуправленческие отношения представляют собой своего рода интегральное поле, обеспечивающее единство публичных и частных интересов на правовом уровне. Ведь для реального осуществления самоуправления населения одинаково важное значение имеет и реализация публичных интересов муниципальной власти как власти местного сообщества, и защита каждой конкретной личности, обеспечение ее автономии и неприкосновенности, чести и достоинства и т. д. как члена местного сообщества, ассоциированного участника местной власти.

Тем самым на данном уровне получают индивидуализацию публичные по своей природе властеотношения, что предполагает их переход в отношения местного самоуправления, когда последние как раз и выступают своеобразным правовым интегралом свободы личности, прав человека, экономической и политической власти населения. А само муниципальное право, обеспечивающее регулирование этих отношений, приобретает статус пограничной отрасли между публичным и частным правом.

Частные начала роднят в этом плане муниципальное право с гражданским. Ведь гражданское право «испокон и по самой своей структуре было правом отдельной человеческой личности, сферой ее свободы и самоопределения»³. Не конкурируя с гражданским, муниципальное право призвано переводить на юридический язык общинную свободу и свободу отдельного человека как члена местного сообщества в условиях усиления процессов экономической и политической са-

¹ См. подробнее: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М., 2015. С. 210–217.

² См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П, от 25 декабря 2007 г. № 14-П, от 20 декабря 2011 г. № 29-П; Определения Конституционного Суда РФ от 12 мая 2005 г. № 244-О, от 5 марта 2013 г. № 413-О.

³ См.: Агарков М. М. Ценность частного права//Правоведение. 1992. № 1. С. 27.

морегуляции в рамках муниципальных образований — пространственной сферы распространения муниципальной демократии.

Вместе с тем муниципальное право самым непосредственным образом относится и к сфере общественных интересов, в нем содержится более высокий уровень концентрации публичных начал, чем частных. Но это весьма своеобразные качества публичности, существенным образом отличающиеся, например, от публично-правовых институтов конституционного или административного права. Ведь речь идет о регулировании самоуправленческих отношений, а не отношений властвования и подчинения. Первым, правда, также присущ властный характер. Но это не государственная, а муниципальная власть местных сообществ, которая имеет высокий удельный вес общественных начал, что, впрочем, ни в коей мере не означает признания чисто общественной природы местного самоуправления, которое было бы «отделено» в этом случае от государства¹. Соответственно, природу муниципальной власти не меняет принципиально и возможность присутствия государственно-властных элементов в системе муниципальной демократии.

Характеристика самоуправленческих отношений с позиций единства власти и свободы и системный анализ их правового регулирования на основе сочетания публичных и частных начал в нормах и институтах муниципального права позволяет выявить важные особенности муниципально-правовых средств воздействия на соответствующие сферы общественных отношений. Так, с помощью муниципального права обеспечивается юридическая децентрализация в процессе регулирования общественных отношений, включая те отношения, которые напрямую связаны с положением человека в местном сообществе, осуществлением прав и свобод граждан. В основе такой децентрализации лежит специфика распределения нормотворческих полномочий в области местного самоуправления между Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

При этом весьма широко устанавливаются предметы ведения местного самоуправления, в том числе в области нормотворчества по вопросам, обеспечивающим права и свободы граждан (ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ). Местное (муниципальное) нормотворчество становится в условиях развития местного самоуправления важным фактором юридической децентрализации в механизмах обеспечения прав и свобод граждан.

Рассматривая муниципальное регулирование как особый режим регламентации общественных отношений, который позволяет соединить путем юридической децентрализации власть и свободу на местном уровне, следует критически отнестись к высказываниям, что якобы лишь гражданское право, как право частное, способно гарантировать экономическую свободу личности. Очевидно, что в данном случае имеет место не только абсолютизация частноправовых начал в регулировании общественных отношений с участием гражданина, стремление придать частному (гражданскому) праву значение единственного и уникального гаранта свободы личности, своего рода «экономической конституции», но и не всегда оправданное противопоставление частного и публичного, попытка увязать само

¹ См.: Бондарь Н. С. Комментарий к статье 12 Конституции РФ // Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма, 2011. С. 137.

понятие публичности исключительно с негативными явлениями — с государственным централизмом, авторитарными началами администрирования. Сегодня такие подходы не имеют под собой оснований и способны лишь деформировать и дезорганизовать правовую систему, существенным образом разбалансировать соотношение личных, общественных и государственных интересов.

В самоуправленческих отношениях весьма органично, естественно публичные начала сливаются с частными, создавая качественно новые характеристики правового порядка, основанного на свободе человека и самоуправлении территориальных сообществ. По словам М. М. Агаркова, «власть, построенная на началах общественного служения, более совместима с индивидуальной свободой, чем лично-свободная... частноправовая власть. Поэтому наибольшее правовое выражение личной свободы дается такой формулой: необходимая власть — по принципу социального служения»¹. Выражением именно такой власти, «построенной на началах общественного служения», должна стать система муниципальной власти.

Но, надо иметь в виду, что наряду с общими признаками, характерными для всех правовых норм, муниципально-правовые нормы обладают и существенной спецификой, которая выражается в *соотношении в содержании муниципально-правовых норм государственно-властных и негосударственных начал*.

Многие источники муниципального права принимаются на уровне федеральной и реже региональной государственной власти в виде нормативных правовых актов (в первую очередь законов) РФ и субъектов РФ в области местного самоуправления. Содержащиеся в них нормы муниципального права представляют собой государственно-властные веления, они исходят от государства и обеспечиваются возможностью применения государственного принуждения.

В то же время широкий массив источников муниципального права представляют собой нормативные правовые акты местного самоуправления. Своеобразие содержащихся в них нормативных предписаний заключается в том, что по своему происхождению они не могут быть отнесены к нормам, исходящим от государства в лице его правотворческих органов. Какова же в таком случае их природа? Имеют ли они правовой характер?

На эти вопросы имеются различные ответы. Один из них заключается в том, что термин «**негосударственный**» тождествен понятию «**общественный**», т. е. соответствующие нормы, принимаемые органами местного самоуправления и призванные регулировать определенную сферу самоуправленческих отношений, представляются как некая разновидность социальных норм, лишенных властных начал. Тем самым фактически ставится под сомнение их общеобязательность и характер норм действующего права. Это не так.

Правила поведения, содержащиеся в нормативных актах местного самоуправления, не являясь государственными, тем не менее носят публично-властный характер, так как исходят от муниципальной власти. Муниципальная же власть, получающая свою реализацию посредством системы местного самоуправления, есть выражение власти народа (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ), одна из основ конституционного строя Российской Федерации (ч. 2 ст. 1 Федерального закона

¹ См.: Агарков М. М. Ценность частного права // Правоведение. 1992. № 1.

№ 131-ФЗ), это — институт российской государственности. Поэтому в правовых нормах актов местного самоуправления присутствует не только «власть авторитета» местного самоуправления, но и авторитет, сила муниципальной власти как особой публичной власти, находящейся в единой системе народовластия и в полной мере пользующейся *государственными* гарантиями своей самостоятельности (ст. 12, 133 Конституции РФ).

Общеобязательность правовым нормам актов местного самоуправления придает и то обстоятельство, что гарантии их реализации имеют государственный характер, их охрана обеспечивается силой государства, включая все возможные формы судебной защиты (в рамках общеюрисдикционного, арбитражного, конституционного правосудия, имея в виду применительно к последней, что акты местного самоуправления могут быть предметом защиты региональной конституционной юстиции). Этим актам местного самоуправления также придаются государственно-властные начала. Правовое регулирование, осуществляемое на уровне муниципальных образований в сфере местного самоуправления, является выражением сущностных характеристик муниципального права как интегрального единства государственно-властных и общественных начал, равно как государственно-правовое регулирующее воздействие в этой сфере, которое детерминировано конституционными принципами самостоятельности местного самоуправления и его организационной обособленностью от системы органов государственной власти.

2. Вторичный (комплексный) характер муниципального права

Признание муниципального права в качестве правовой отрасли естественным образом порождает вопрос о месте данной отрасли в единой системе российского права, ее соотношении с другими, смежными отраслями. Чтобы ответить на эти вопросы, необходимо прежде всего уяснить особенности муниципального права как отрасли российского права.

В основе характеристики муниципального права как комплексной отрасли права лежат *особенности его предмета*: общественные отношения, составляющие его предмет, представляют собой сложную, комплексную систему экономических, финансовых, социально-культурных, политических, организационно-управленческих отношений, возникающих в процессе организации и осуществления муниципальной власти, решения населением вопросов местного значения.

Уже эта особенность муниципального права как комплексной отрасли во многом предопределяет ее место и роль в единой системе российского права. Муниципальное право не претендует на статус профилирующей, основной отрасли, к которой относятся конституционное, административное, гражданское, уголовное и некоторые другие отрасли. Комплексный характер муниципального права означает, что это вторичная отрасль, которая формируется и развивается во многом «за счет» других, в первую очередь профилирующих, отраслей, заимствуя у них отдельные нормы и целые институты.

Однако вторичный характер муниципального права отнюдь не означает его низведения до отрасли второстепенной. Напротив, комплексная природа муни-

ципального права, получившая обоснование в специальной литературе¹, предопределяет важное и весьма своеобразное место данной отрасли в единой системе права, что ярко проявляется в ещё одной особенности муниципального права (заметим, однако, что такой подход по-прежнему вызывает дискуссии²): в частности, как своего рода компромиссное высказывается предложение рассматривать муниципальное право в двух значениях — узком и широком, где муниципальное право в узком смысле это совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих организацию публичной власти на местном уровне, а в широком — объединение муниципального права, понимаемого в узком значении, с базовыми и локальными межотраслевыми институтами³. При этом в текущих условиях муниципальное право предлагается понимать именно в узком смысле, в котором оно, по существу, оказывается подотраслью конституционного права, а в самостоятельную отрасль может превратиться лишь тогда, когда:

а) спектр регулируемых муниципальным правом отношений станет шире рамок подотрасли;

б) качественные отличия местного самоуправления от государственной власти найдут убедительное подтверждение не только в теории, но и на практике.

Однако, во-первых, «расширение рамок муниципального права как подотрасли» означает, по существу, муниципально-правовую экспансию — распространение муниципально-правового регулирования на общественные отношения, которые в настоящее время не относятся к предмету муниципального права (и, очевидно, регулируются иными отраслями права), что уже сомнительно с точки зрения принципов отраслевой структуризации национальной правовой системы. Кроме того, остается неясным, как расширение предмета регулирования муниципального права за счет немunicipальных отношений позволит консолидировать его в качестве самостоятельной отрасли права? Во-вторых, если исходить из того, что только практика может решить судьбу правового массива как отрасли права, то придется признать, что не только муниципальное право, но и право вообще является неким «заложником» социальной практики, полностью от нее зависимо и не способно оказывать на реальность эффективное организующее воздействие. Это неверно. Муниципальное право и муниципальная практика тесно взаимосвязаны, имея в виду, что муниципально-правовые нормы являются всеобщими и общеобязательными, не могут не исполняться без выхода за пределы правового поля, в плоскость правонарушения. Соответственно, логическая и формально-юридическая организация правового массива, его последовательное научно-теоретическое и законодательное разграничение с другими правовыми явлениями

¹ См., например: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 12; Муниципальное право России / отв. ред. С. А. Авакьян. С. 3–5; Муниципальное право Российской Федерации: учебник / под ред. А. В. Колесникова. М.: Дашков и К^о; IPR MEDIA, 2011. С. 8–11; Овчинников И. И., Писарев А. Н. Муниципальное право России. М.: Эксмо. 2011. С. 12–23; Пешин Н. Л. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрайт. 2014. С. 18–22.

² См., например: Баранчиков В. А. Муниципальное право. М., 2005. С. 75–83; Васильев В. И. Муниципальное право России. М.: Юстицинформ, 2008. С. 9–26.

³ См.: Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Проспект. 2006. С. 11–19.

имеют для становления правовой отрасли не меньшее значение, чем юридическая практика.

Да, многие правовые нормы муниципального права и даже институты изначально имеют не муниципально-правовую, а иную отраслевую принадлежность. Поэтому соответствующие нормы как бы «раздваиваются» между муниципальным правом, с одной стороны, и конституционным, административным, финансовым, гражданским правом и другими отраслями, откуда они «перекочевали» в комплексную отрасль муниципального права, — с другой. Но это не влияет на юридическую природу соответствующих предписаний как муниципально-правовых норм. При этом следует учитывать, что муниципально-правовое содержание соответствующих комплексных норм и институтов (как, например, института муниципальной собственности, который имеет прямое закрепление в ст. 215 и других статьях ГК РФ, а не только в специальных источниках муниципального права) не умаляется их закреплением в нормативных правовых актах иной, не муниципально-правовой принадлежности. Напротив, в этих актах они закрепляются одновременно как нормы основной отрасли (например, гражданского права) и как нормы комплексной отрасли муниципального права.

Этим предопределяется и их юридическая сила в системе межотраслевых и иерархических связей. В силу коллизионного правила, закрепленного в п. 2 ст. 4 Федерального закона № 131-ФЗ, нормативные положения, содержащиеся в нем, обладают приоритетом в соотношении с другими законами, затрагивающими вопросы местного самоуправления. Тем самым на формально-юридическом уровне обеспечивается отраслевая целостность, однородность, идентичность муниципального права.

Положение муниципального права в правовой системе таково, что его нормы и институты практически в одинаковой степени могут претендовать и на публичный, и на частноправовой характер. Так, нормы и институты, регулирующие муниципальные имущественные отношения, являются частноправовыми. И, напротив, политические отношения организации и функционирования муниципальной власти регулируются муниципально-правовыми институтами публичного характера.

Это предопределяет сложные внутренние взаимосвязи муниципального права со многими другими отраслями, когда муниципальное право, являясь комплексной отраслью, заимствует нормы и институты из отраслей и публичного, и частного права, приобретая тем самым характеристики пограничной отрасли. При этом главным критерием разграничения соответствующих отраслей является их предмет правового регулирования.

Наиболее сильное влияние на муниципальное право оказывает, безусловно, **конституционное право**. Это объясняется уже тем, что конституционное право, являясь ведущей отраслью, представляет собой фундамент для всей правовой системы и всех отраслей права. Но главная причина не только тесных взаимосвязей, но и «генетического родства» конституционного и муниципального права заключена в том, что сами общественные отношения, определяющие основные начала (принципы) самоорганизации населения и осуществления местного самоуправления, носят конституционный характер. Поэтому не случайным является тот факт, что в сферу конституционного регулирования попадает достаточно широкая сфера отношений, связанных с местным самоуправлением (ч. 2 ст. 3, ст. 12, ст. 15, ст. 18, ч. 2 ст. 24, ч. 2 ст.

32, ст. 33, ч. 2 ст. 40, ст. 130–133 и др.). На этой основе порой предпринимаются попытки представить соответствующие нормы и институты в качестве подотрасли конституционного права и лишить, таким образом, муниципальное право значения самостоятельной отрасли¹. С этим нельзя согласиться: конституционное право устанавливает лишь общие принципы, основы местного самоуправления, которые нуждаются в развитии, конкретизации на уровне норм и институтов муниципального права. И последние никак не могут быть «поглощены» конституционным правом. В то же время материальное содержание конституционных институтов местного самоуправления вполне позволяет им иметь «двойное гражданство», получив отраслевую «прописку» как в конституционном, так и в муниципальном праве.

Что же касается частноотраслевой сферы муниципально-правового регулирования, то она испытывает наиболее сильное воздействие со стороны норм и институтов **гражданского права**. Основываясь на конституционных принципах равноправия всех форм собственности и развития рыночной экономики, ГК РФ, как и другие нормативные правовые акты гражданского законодательства, регулирует имущественные отношения с участием муниципальных образований, других субъектов (участников) местного самоуправления, которые становятся в этом случае одновременно и субъектами гражданского права. Неслучайно в ст. 124 ГК РФ закрепляется в качестве общей формулы положение о том, что «городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами» (п. 1). При этом в п. 2 той же статьи ГК РФ специально оговаривается, что к соответствующим субъектам, указанным в п. 1, применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Одновременно устанавливается, что органы местного самоуправления от имени муниципального образования могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, и обязанности (ст. 125 ГК РФ). В рамках институтов гражданского права регулируются также отношения муниципальной собственности (ст. 215 ГК РФ) и ее приватизации (ст. 217 ГК), правового режима муниципальных унитарных предприятий (ст. 113 ГК) и муниципальных учреждений (ст. 123.22 ГК РФ) и т. п.

¹ Так, например, Е.И. Колюшин полагает, что «имеет право на существование и взгляд на муниципальное право не как на отрасль права, а как на подотрасль конституционного права, которая регулирует достаточно разные явления, относящиеся и к организации публичной власти, и к функционированию гражданского общества». Одновременно с этим автор замечает, что «спор о том, является или нет муниципальное право отраслью права, практически утратит какое-либо значение, если подчеркнуть принадлежность муниципального права к публичному праву, в рамках которого оно и должно развиваться». См.: Колюшин Е. И. Муниципальное право России: курс лекций. М.: Норма, 2008. С. 9–10. Следует, однако, заметить, что структура публичного права неоднородна, а потому отнесение муниципального права к праву публичному не снимает вопроса о его отраслевой принадлежности, причем с точки зрения соотношения не только с конституционным, но и с административным правом. В то же время само по себе «опубликование» муниципального права вряд ли согласуется с признанием его одним из проявлений гражданского общества, которое, как известно, являет собой сложный комплекс отношений частно-публичного характера, связанных с обеспечением, в том числе публично-правовыми средствами, частноправовых интересов.

Все эти нормы и институты являют собой важные структурно-отраслевые элементы муниципального права. При этом они нередко получают как бы повторное, а точнее, вторичное нормативно-правовое признание, конкретизацию как на уровне актов местного самоуправления (в первую очередь, в уставах муниципальных образований или, например, в положениях о порядке управления и распоряжения объектами муниципальной собственности и т. п.), так и в федеральных и региональных актах муниципального права (как, например, ст. 49–51 Федерального закона № 131-ФЗ, закрепляющие в соответствии с нормами Конституции и ГК РФ институт муниципальной собственности). Все это, свидетельствуя о сложных системных связях институтов гражданского и муниципального права, не может, однако, поставить под сомнение самостоятельность предметов правового регулирования гражданского права как профилирующей основной отрасли, с одной стороны, и муниципального права как комплексной отрасли — с другой.

Признание пограничной (публично-частной) природы муниципального права отнюдь не означает, что в муниципальное право напрямую проникают, например, институты гражданского или других отраслей частного права. Тенденция усиления взаимодействия публичных и частных начал проявляется на собственном, муниципально-правовом пространстве, в рамках собственного предмета муниципального права.

В этом плане основной указанной тенденции является не «предметное сближение» муниципального права с классическими институтами частного права и тем более не поглощение одного другим, а *сближение, конвергенция методов правового регулирования* на основе сохранения самостоятельных предметных характеристик как муниципального, конституционного, так, естественно, и отраслей частного права¹.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Агарков М. М. Ценность частного права // Правоведение. 1992. № 1. С. 27.
2. Баранчиков В. А. Муниципальное право. М., 2005. 464 с.
3. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М., 2015. С. 210–217.
4. Бондарь Н. С. Комментарий к статье 12 Конституции РФ // Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма, 2011. С. 137.
5. Бондарь Н. С. Конституционное правосудие и развитие конституционной юриспруденции в России: теория и практика // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 34.
6. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. М.: Норма, 2008, 591 с.
7. Васильев В. И. Муниципальное право России. М.: Юстицинформ, 2008. С. 9–26.
8. Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. Ростов н/Д, 2012.

¹ В этом плане в современных условиях правового развития тенденция сближения, конвергенции частного и публичного права сводится, прежде всего, к конвергенции методов публично-правового и частноправового регулирования (см.: Бондарь Н. С. Конституционное правосудие и развитие конституционной юриспруденции в России: теория и практика // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 34).

9. Колюшин Е. И. Муниципальное право России: курс лекций. М.: Норма, 2008. С. 9–10.
10. Кутафин О. Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М., 2007.
11. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 12; Муниципальное право России / отв. ред. С. А. Авакьян. С. 3–5.
12. Междисциплинарный центр философии права. Круглый стол «Пути развития философии права в России». Выступление проф. Н. С. Бондаря // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 1 (10). С. 23–25.
13. Муниципальное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп./под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: Эксмо, 2005. С. 19.
14. Муниципальное право Российской Федерации: учебник/под ред. А. В. Колесникова. М.: Дашков и К°; IPR MEDIA, 2011. С. 8–11.
15. Овчинников И. И., Писарев А. Н. Муниципальное право России. М.: Эксмо, 2011. С. 12–23.
16. Пешин Н. Л. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрайт. 2014. С. 18–22.
17. Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Проспект. 2006. С. 11–19.
18. Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 25; Он же. Интерес в публичном и частном праве: согласование и противоборство // Интерес в публичном и частном праве. М., 2002. С. 4–11.
19. Толстой Ю. К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 31–38.
20. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2014.

Bondar Nikolay S.,
*Head of Judicial Law Center of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation,
Head of the Department of Municipal Law and Environmental Legislation
of the Southern Federal University, Judge Emeritus of the Constitutional Court of the Russian Federation,
Rostov-on-Don, Russia*

Georgieva Tatiana P.,
*Deputy Chairman of the Rostov-on-Don City Duma,
Assoc. Professor of the Department of Municipal Law and Environmental Legislation
of the Southern Federal University, Candidate of Legal Sciences, Rostov-on-Don, Russia*

MUNICIPAL LAW IN THE RUSSIAN LEGAL SYSTEM
(IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL NOVELS OF 2020)

In the article an author's view of the municipal law's place and role in the Russian judicial system is given; the actual problems of its development are discussed, including those resulting from the 2020 constitutional novelties.

Key words: municipal law; local self-government; self-governing relations; public authority unity; complex character; constitutional novelties.



УДК 342.4

DOI 10.55346/27825647_2022_02_58



Яковлев-Чернышев В. А.,

Сочинский филиал Всероссийского государственного
университета юстиции (РПА Минюста России), студент,
г. Сочи, Россия

© 2022

Дата приема:
11.11.2021



Научный руководитель: **Уваров А. А.,**

профессор кафедры конституционного и международного права
Сочинского филиала ВГУЮ (РПА Минюста),
д. ю. н., профессор, г. Сочи, Россия

О ЗНАЧЕНИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ ДЛЯ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ПРАВА

В данной статье рассматривается проблема сохранения конституционной идентичности и установления баланса норм международного и внутригосударственного права, равноправного диалога между Конституционным Судом РФ и Европейским Судом по правам человека. Рассмотрены примеры возникающих коллизий между национальным и международным правом и обосновано повышение значимости конституционной идентичности для современного российского права после внесения конституционных поправок в 2020 году.

Ключевые слова: конституционная идентичность; Конституционный Суд РФ; Европейский Суд по правам человека; общепризнанные принципы международного права.



В новейшей истории России все чаще имеют место коллизии между национальным и международным правом, вызванные решениями Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ). В ряде случаев данные решения противоречат Конституции РФ, что порождает проблему сохранения конституционной идентичности России.

Проблема конституционной идентичности возникла на почве глобализации, которая приводит к интеграции наднациональных и национальных норм, в результате чего возникает их коллизия. Из-за этого либо государство в целях защиты своего центрального ядра, внутреннего стержня принимает решение о приоритете Конституции над нормами международного права (что не отменяет того, что государство все равно применяет нормы международного права и поддерживает их, если они не подрывают основу конституционных положений), либо старается лавировать, при этом значительная роль отводится решениям Конституционного суда.

Суть данной проблемы очень точно в своем выступлении 2013 года определил В. Д. Зорькин, отмечая, что «одним из главных вызовов современной конституционной юстиции является необходимость одновременного решения двух иногда сложно сочетаемых задач: гармонизации своей практики с подходами, вырабатываемыми в наднациональной сфере, с одной стороны, и защиты собственной конституционной идентичности — с другой» [1]. В связи с этим особую значимость имеет правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации (далее — КС РФ) о том, что Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ) как межгосударственный субсидиарный судебный орган должен уважать национальную конституционную идентичность государств — участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод, от чего во многом зависит эффективность ее норм во внутригосударственном правопорядке, и то, что взаимодействие европейского и конституционного правопорядка невозможно в условиях субординации, поскольку только диалог между различными правовыми системами является основой их надлежащего равновесия [2].

На сегодняшний день нет единого понимания сущности конституционной идентичности, поэтому вначале необходимо рассмотреть существующие подходы к определению данного понятия.

Идентичность всегда играла и играет одну из важнейших ролей в жизни государства, общества и личности, без нее не было бы возможно создать государство, да и какую-то сплоченную большую группу людей в принципе.

Если обратиться к философской энциклопедии, то мы увидим, что понятие «идентичность» определяется как «категория социально-гуманитарных наук (психологии, социальной философии, культурной антропологии, социальной психологии и др.), применяемая для описания индивидов и групп в качестве относительно устойчивых, «тождественных самим себе» целостностей. Идентичность есть не свойство (т. е. нечто присущее индивиду изначально), но отношение. Она формируется, закрепляется (или, напротив, переопределяется, трансформируется) только в ходе социального взаимодействия...» [3].

С пониманием того, что такое правовая идентичность, также не всё так просто, однако, на наш взгляд, довольно точно определила данный термин Н. В. Исаева, которая говорит, что «правовая идентичность — это качество субъекта права, характеризующее его актуальное состояние посредством юридического самоопределения в категориях прав, свобод, обязанностей и ответственности, воспринимаемых как правовые ценности, обеспечивающие положительное правовое сознание и правовую активность» [4, с. 14].

С определением понятия «конституционная идентичность» всё значительно сложнее. Его трактовку затрудняет расплывчатость данного термина [5], отсутствие в рамках доктрины полноценной концепции по данному вопросу, политико-правовой природы конституционной идентичности, вследствие чего присутствует зависимость от государственной политики и риск влияния этатистских воззрений на ее сущность. Относительно недавно появилось понятие конституционной идентичности и в практике КС РФ, так как впервые мы встречаем его в Постановлении КС РФ от 14.07.2015 № 21-П [2].

Сама категория конституционной идентичности пока что применяется нечасто в научной литературе, однако все-таки присутствует. Так, Ю. Ю. Попова считает, что «конституционная идентичность — это совокупность внутригосударственных норм о базовых правах и конституционных ценностях, традициях народа, а также гарантирующих эти права, ценности и традиции норм об основах конституционного строя, позволяющая снизить вероятность [конфликта — прим. авт.] между национальным и наднациональным правом, охраняющая народный и государственный суверенитет государства» [6]. Однако, на наш взгляд, конституционная идентичность не может рассматриваться как совокупность внутригосударственных норм, поскольку термин «идентичность» предполагает некое соотношение между субъектами (явлениями), необходимое для установления между ними общего и различий.

С точки зрения Н. В. Исаевой, для определения конституционной идентичности необходимо выделить три ее аспекта. Во-первых, рассматривать ее в объективном смысле как качественную конституционно-правовую характеристику Российской Федерации; во-вторых, — с научной точки зрения — как категорию, с помощью которой осуществляется научное познание развития государства, его институтов, способов обеспечения прав человека и функционирования гражданского общества в условиях глобализации; в-третьих, — в субъективном значении — как конституционно-правовое качество (состояние) государства, сформированное на основе конституционализации правовой системы, правопорядка, структур государства и лиц, обеспечивающих и осуществляющих их функционирование [7]. По нашему мнению, данный подход является более удачным, поскольку дает определение конституционной идентичности как характеристики, а не совокупности норм.

Актуальность исследования вопросов, связанных с проблемой сохранения конституционной идентичности в настоящее время еще более возросла в связи с принятием поправок к Конституции РФ 2020 года. В частности, п. «б» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ гласит, что «в порядке, установленном федеральным конституционным законом, [Конституционный Суд — прим. авт.] разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации».

Безусловно, данная поправка была введена не случайно и, хотя, как например, считают Е. Ю. Зинченко и Е. Н. Хазов, «среди конституционалистов давно практически существовал консенсус по вопросу о соотношении российской Конституции и норм международного права — приоритет однозначно за Конституцией» [8, с. 76], без этой нормы КС РФ не имел бы однозначно достаточных полномочий. К тому же из этого гармонично вытекает и дополнение к ст. 79 Конституции РФ по поводу решений межгосударственных органов, противоречащих в своем истолковании Конституции РФ.

Значимость данных поправок можно оценить, исходя из реакции Венецианской комиссии, которая заинтересовалась нормами ст. 79 и ст. 125 Конституции РФ. В частности, как отмечают В. В. Гошуляк и Е. В. Портнова, в заключении Венецианской комиссии по поводу поправок в Конституцию РФ указывается, что Российская Федерация является членом Совета Европы и в этой связи обязана безоговорочно исполнять решения Европейского суда по правам человека [9]. Авторами далее приводятся и иные более мягкие оговорки Венецианской комиссии, но сути они значительно не меняют.

В связи с этим можно вспомнить недавнюю историю с ЕСПЧ, когда он решил обязать Россию создать правовую основу для защиты однополых отношений [10]. Требования ЕСПЧ, в соответствии со ст. 79 Конституции РФ, Россия выполнять отказалась [11]. Однако эти решения еще не так сильно попирают суверенитет и основы конституционного строя (хотя, безусловно, основы затрагивают). Одним из ярких примеров наступления на основы конституционного строя и государственную целостность является решение ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации», где ЕСПЧ «воспроизвел свою «устойчивую позицию», согласно которой недифференцированное (без учета тяжести преступления и т. п.) лишение всех лиц, осужденных к лишению свободы, избирательных прав является нарушением Европейской конвенции по правам человека. Однако данное ограничение избирательных прав не просто прямо закрепляется в российской Конституции, но и включено в содержание ее второй главы «Права и свободы человека и гражданина», которая, как известно, может изменяться только в результате пересмотра Конституции в целом... в результате чего и появился... Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ. Этот Закон предоставил Конституционному Суду РФ полномочие проверять возможность исполнения решений межгосударственных органов по правам человека в том случае, если имеется сомнение о соответствии российской Конституции того толкования положений международного договора, которое содержится в данном решении» [12].

По нашему мнению, Российская Федерация не может позволить себе выполнять любые решения межгосударственных органов, поскольку это подрывает основы государственного строя, государственный суверенитет. Между тем конституционные поправки нельзя расценивать как ущемление прав и свобод человека и гражданина. То, что человек является высшей ценностью, никуда не делось, иное бы противоречило всем основам конституционного строя и духу самой Конституции. Также нельзя и истолковывать данные нормы в их конституционно-правовом смысле как нормы, которые «ставят крест» на исполнении всех решений ЕСПЧ. Эти нормы призваны обеспечить баланс конституционных ценностей и норм международного права.

Например, во исполнение международных обязательств (а именно ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод) был принят Федеральный закон от 30 апреля 2010 года № 68 «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок». Это было отмечено в Постановлении КС РФ от 25.06.2013 № 14-П [13].

Также нельзя не вспомнить Определение КС РФ от 19.11.2009 № 1344-О-Р [14], в котором КС РФ в очередной раз указал, что наказание в виде смертной казни после введения на всей территории присяжных заседателей невозможно. И хотя Протокол № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод был подписан, но так и не был ратифицирован, Российская Федерация исполняет свои международные обязательства, иное бы противоречило во взаимосвязи ч. 4 ст. 15, ст. 17 Конституции РФ, а также запрету КС РФ на применение смертной казни.

Таким образом, конституционная идентичность приобретает все большую значимость для современного российского права. Этот факт отражают поправки, внесенные в Конституцию РФ в 2020 году. Внесение указанных поправок стало значимым шагом на пути установления баланса норм международного и внутригосударственного права, равноправного диалога между КС РФ и ЕСПЧ.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Зорькин В. Д. Положение и перспективы конституционного правосудия / Конституционный Суд Российской Федерации: [сайт]. — URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=62>.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав 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» // СПС «Консультант-Плюс».
3. Идентичность // Новая философская энциклопедия. — URL: <https://iphlib.ru/library/collection/newphilenc/document/HASH0139aee26d501a6d86199339>.
4. Исаева Н. В. Правовая идентичность (теоретико-правовое исследование): автореферат дис. ... доктора юридических наук / Ин-т государства и права РАН. М., 2014.
5. Васильева Т. А. Суд ЕС и конституционные суды государств — членов Европейского союза в поисках конституционной идентичности // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2019. Т. 14. № 2.
6. Попова Ю. Ю. Конституционная идентичность государства в условиях интернационализации конституционного права // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 4. С. 28–38.

7. Исаева Н. В. К проблеме конституционализации правового сознания правоприменителя // *Lex Russica*. 2018. № 11 (144). С. 152–153.
8. Зинченко Е. Ю. Конституционно-правовой механизм взаимодействия национального права России и международного права в свете новых поправок в Конституцию Российской Федерации / Е. Ю. Зинченко, Е. Н. Хазов // *Образование. Наука. Научные кадры*. 2021. № 2.
9. Гошуляк В. В. Заключение Венецианской комиссии по поправкам к Конституции Российской Федерации, связанное с исполнением в Российской Федерации решений Европейского Суда по правам человека / В. В. Гошуляк, Е. В. Портнова // *Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство»*. 2021. Т. 9. № 1 (33). С. 79–85.
10. ЕСПЧ обязал Россию создать правовую основу для защиты однополых отношений. — URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2021/07/13/878045-espch-obyazal-rossiyu-sozdat-pravovuyu-osnovu-dlya-zaschiti-odnopolih-otnoshenii>.
11. Вячеслав Володин: требование ЕСПЧ о признании однополых браков исполнять не будем. — URL: <http://duma.gov.ru/news/52023>.
12. Велиева Д. С. Исполнение решений ЕСПЧ: национальные демократические процедуры vs правовые определенность / Д. С. Велиева, М. В. Пресняков // *Вестник Поволжского института управления*. 2020. Т. 20. № 6. С. 11–12.
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2013 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 1, пункта 1 части 1, частей 6 и 7 статьи 3 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», частей первой и четвертой статьи 244.1 и пункта 1 части первой статьи 244.6 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки А. Е. Поповой» // СПС «КонсультантПлюс».
14. Определение Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 № 1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года N 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

Yakovlev-Chernyshev Vasily A.,

*student, Sochi branch of the All-Russian State University of Justice
(RLA of the Ministry of Justice of Russia), Sochi, Russia*

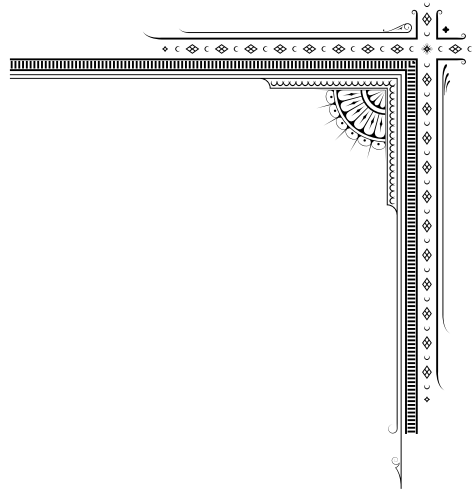
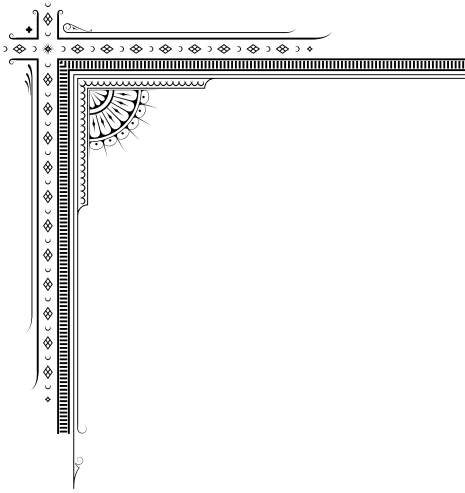
*Academic Supervisor: **Uvarov A. A.**, Doctor of Laws,
Professor, Sochi branch of the All-Russian State University of Justice
(RLA of the Ministry of Justice of Russia), Sochi, Russia*

ON THE SIGNIFICANCE OF CONSTITUTIONAL IDENTITY FOR THE CURRENT RUSSIAN LAW

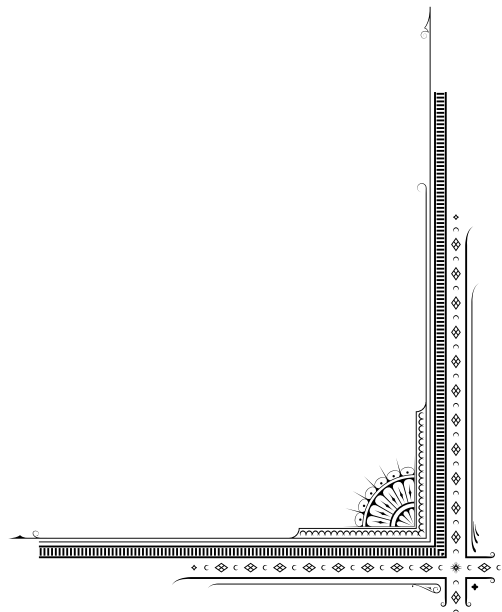
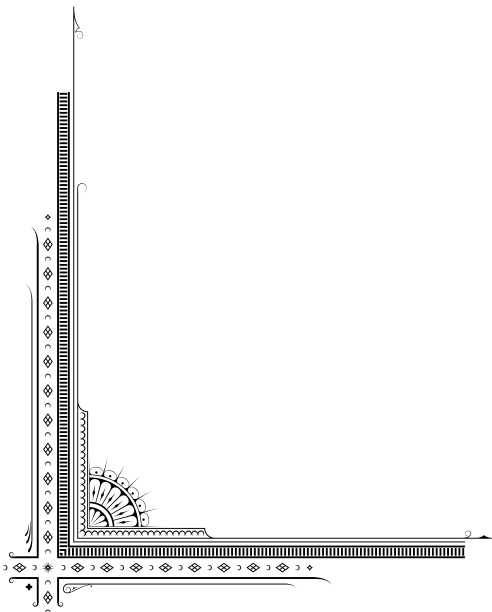
This article examines the problem of preserving constitutional identity and establishing a balance between the norms of international and domestic law, an equal dialogue between the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights. Examples of emerging conflicts between national and international law are considered and the increase in the importance of constitutional identity for modern Russian law after the introduction of constitutional amendments in 2020 is substantiated.

Key words: constitutional identity; Constitutional Court of the Russian Federation; European Court of Human Rights; generally accepted principles of international law.





Раздел
**«ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ»**





ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ —
НОВОЕ ЯВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ
(В СВЕТЕ II ФОРУМА СУДЕБНОГО
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА)

В конце прошлого года на базе Научно-образовательного центра судебного конституционализма Южного федерального университета (НОЦ СК ЮФУ) состоялся II Форум судебного конституционализма: «Правоохранительный конституционализм: доктрина и практика». За прошедший год с начала своего существования Центр судебного конституционализма стал одной из значимых площадок по исследованию проблематики современного конституционализма и отправления правосудия (в частности — конституционного) на юге России.

Партнерами Центра по проведению II Форума выступили Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, издательская группа «Юрист», журнал «Российская юстиция».

Данное мероприятие стало важным событием в научной жизни Донского края, собрав для заинтересованной научной дискуссии не только видных ученых в сфере конституционного, уголовного, уголовно-процессуального, гражданского и административного права, но и практиков-правоприменителей, профессиональная деятельность которых связана с реализацией полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, и, что особенно важно, представителей судейского сообщества — судей Конституционного Суда РФ и судов общей юрисдикции. В работе Форума приняли участие теоретики и практики права не только из Ростова-на-Дону, но также из Москвы, Санкт-Петербурга, Новосибирска.

В рамках проведения Форума, кроме того, прошла выставка научных трудов и изданий сотрудников ЮФУ, посвященных проблемам правоохранительного конституционализма, и состоялся круглый стол на тему **«Конституционное правосудие и его влияние на формирование судебной практики по уголовным делам»**, в котором приняли участие студенты-магистранты, обучающиеся по программам «Уголовное право и противодействие современной преступности», «Уголовная юстиция».

Приветствуя участников и гостей этого представительного мероприятия, декан юридического факультета ЮФУ, к. ю. н., доцент **И. П. Зиновьев** отметил, что проведение научного мероприятия такого уровня именно в стенах Южного федерального университета является знаменательным событием, поскольку юридический факультет ЮФУ — одна из старейших и одновременно динамично развивающихся школ отечественного права.

*Пленарное заседание Форума
судебного конституционализма*



Н. С. Бондарь открывает
II Форум судебного конституционализма



*Участников и гостей Форума
приветствует ректор ЮФУ
И. К. Шевченко*



*Декан
юридического факультета ЮФУ
И. П. Зиновьев*



*С приветственным словом
к участникам Форума
обращается сенатор
И. В. Рукавишников*

Выступает судья Конституционного Суда РФ
С. Д. Князев



Пресс-подход руководителя
Центра судебного конституционализма ЮФУ
профессора **Н. С. Бондаря**



Выступление заместителя
полномочного представителя
Президента РФ в ЮФО **В. Н. Гурбы**



Заместитель Губернатора Ростовской
области **А. Ю. Скрябин** и первый заместитель
председателя Законодательного Собрания
Ростовской области **С. А. Михалев** (слева направо)
в кулуарах Форума



Коллективное фото
участников Форума
правоохранительного
конституционализма

Модератором мероприятия выступил руководитель Центра судебного конституционализма ЮФУ, заведующий Центром судебного права ИЖиСП при Правительстве РФ, заведующий кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ, судья Конституционного Суда РФ в отставке, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ, д. ю. н., профессор **Н. С. Бондарь**.

Сам по себе конституционализм и, в частности, теория и реализация конституционного правосудия, являются обобщающей доктринальной основой научно-исследовательской деятельности руководителя Центра. Авторская доктрина судебного конституционализма, развиваемая Н. С. Бондарем в своих научных трудах, представлена в ряде его научных публикаций. При этом особенно следует отметить монографию «Судебный конституционализм: доктрина и практика»¹.

С приветствием к участникам Форума обратились представители региональной власти. Так, заместитель Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе д. соц. н., профессор **В. Н. Гурба** в своем выступлении обратил внимание на то, что конечной целью правоохранительной деятельности является выработка «коллективной формы защиты социума», составляющей, по его мнению, основу формирования системы социальной стабильности в обществе. Заместитель Губернатора Ростовской области, к. т. н. **А. Ю. Скрыбин** отметил, что в свете внесения поправок в Основной закон России, которые задействовали новые механизмы социально-экономического развития государства, научно-исследовательская и просветительская деятельность Центра судебного конституционализма ЮФУ стала играть важную роль во всех без исключения сферах общественной жизни, включая, конечно, и охрану прав граждан.

Главный редактор издательской группы «Юрист», вице-президент Федеральной палаты адвокатов РФ, член Президиума Ассоциации юристов России, член Общественной палаты РФ, д. ю. н., профессор, заслуженный юрист РФ **В. В. Гриб** назвал НОЦ СК ЮФУ «ростовским центром российского конституционализма», сделав акцент на актуальности тематики Форума в связи с необходимостью постоянного поиска баланса между интересами человека (личности) и государства, на который оказывает первоочередное влияние роль правоохранительной деятельности в защите прав граждан.

Сенатор Российской Федерации, первый заместитель председателя комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, д. ю. н., профессор, Заслуженный юрист РФ **И. В. Рукавишникова** осветила промежуточные результаты более чем двухлетней работы, связанной с модернизацией законодательства об административных правонарушениях, которая призвана разрешить ряд проблем, возникающих при осуществлении Российской Федерацией и ее субъектами правоохранительной деятельности в области административной практики.

Президент ЮФУ, д. э. н., профессор **М. А. Боровская** указала на особый вклад Центра судебного конституционализма ЮФУ в научную составляющую самой ка-

¹ См.: Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография / Н. С. Бондарь; 2-е изд., перераб. М.: Норма — ИНФРА-М, 2018. 528 с. За этот труд Н. С. Бондарь в 2018 году был номинирован на Национальную премию в области литературы в области права.

тегории «конституционализма», в создание нового формата изучения роли конституционного строя в отношении функционирования социально-экономических экосистем. Она отметила, что правоохранный конституционализм становится правовой конструкцией функционирования экосистем в пространстве новой экономики и что современная цифровая экономика остро нуждается в правовой, прежде всего конституционной защите.

От имени депутатского корпуса донского парламента выступил председатель комитета по социальной политике, труду, здравоохранению и межпарламентскому сотрудничеству, к.э. н. **С. А. Михалев** (на тот момент исполнявший обязанности Председателя Законодательного Собрания Ростовской области), который поделился с присутствующими информацией о новых формах сотрудничества органа законодательной власти региона с НОЦ СК ЮФУ. Он отметил, что в рамках сотрудничества планируется регулярное проведение совместных публичных мероприятий, привлечение специалистов Центра к работе круглых столов и дискуссионных площадок, а также обмен информацией по вопросам, представляющим для сторон взаимный интерес.

Заместитель председателя Ростовского областного суда **Г. А. Проданов** подчеркнул особую важность и даже необходимость работы суда как правоприменительного органа на данной дискуссионной площадке. По его словам, принятие в 2012 году Кодекса административного судопроизводства позволило перестать рассматривать судебную-административную юрисдикцию в качестве придатка гражданского судопроизводства, а также фактически игнорировать положения статьи 118 Конституции Российской Федерации. И Форум правоохранный конституционализма в этой связи призван обратить внимание на ряд проблем, обозначившихся в рамках административного судопроизводства, — бессистемности и частичной регламентации административного производства в арбитражном процессуальном законодательстве, отсутствии порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях и многих других.

Ректор ЮФУ, д.э. н., доцент **И. К. Шевченко** назвала проходящий Форум ключевым событием в научной, просветительской и образовательной повестке Южного федерального университета, а сам Центр судебного конституционализма — основной экспертной площадкой в области конституционного права, уделив внимание участию университета в программе «Приоритет-2030», которое стало возможным, в том числе благодаря научно-практическим разработкам конституционалистов ЮФУ.

Введением к панельной дискуссии, посвященной доктрине и практике правоохранный конституционализма, стало выступление руководителя НОЦ СК ЮФУ, профессора **Н. С. Бондаря** на тему: **«Правоохранный конституционализм в доктринальном, нормативно-правовом, правоприменительном, профессионально-образовательном измерении».**

Н. С. Бондарь представил авторское обоснование концепции правоохранный конституционализма как новой категории современной юриспруденции, имеющей универсальное межотраслевое значение для правотворчества и правоприменения, равно как и для системы юридического образования.

По мнению Бондаря, в новых условиях речь идет не просто о повышении роли, совершенствовании конституционных основ правоохранительной деятельности, а о более глубоком понимании самой природы правоохранительных отношений, о новых качественных возможностях конституционного влияния на них, на многоотраслевую систему правоохранительного законодательства и правоохранительную практику, наконец, о конституционализации соответствующих сфер социально-правовой действительности. Именно в этом направлении наметилась концентрация основополагающих нормативно-правовых и доктринальных предпосылок формирования правоохранительного конституционализма. Речь идет об осознании, доктринальном обосновании и практической реализации как на законодательном, так и на правоприменительном уровнях закономерности перехода от традиционных представлений о конституционных основах правоохранительной деятельности к правоохранительному конституционализму.

Особое внимание в докладе Н. С. Бондаря было уделено категориям «равенство», «справедливость» и «достоинство» как ценностной триаде правоохранительного конституционализма. Каждое из этих понятий, очевидно, имеет предельно высокий удельный вес правоохранительных и, естественно, конституционно-правовых начал, предопределяя тем самым фундаментальные основы правоохранительного конституционализма не только в его доктринальном, но и нормативно-правовом, правореализационном аспектах.

Фундаментальные начала и ориентиры в сфере охраны права связаны в настоящее время с противостоянием геополитическим вызовам, преодолением глобального кризиса правовой жизни. Актуальность соответствующей проблематики находит, по словам Бондаря, зеркальное отражение в системе правоохранительного конституционализма, что в обобщенном плане можно выразить в формуле трех «Д»:

— **дефицита равенства (Д1)**, имеющий всеобщее, глобальное проявление и создающий в конечном счете опасность подрыва сущностных основ права как равной для всех меры свободы;

— **деградации нравственно-этических императивов права и правопорядка (Д2)**, актуализации возврата нормативно-правовых стандартов жизни к национальным ценностям, к вере в добро и справедливость, памяти предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, преемственности в развитии Российского государства, ответственность за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями (см. Преамбулу, ч. 2 ст. 67.1 Конституции РФ);

— **деформации юрисдикционной системы (Д3)**, что наиболее остро проявляется на уровне наднациональных юрисдикционных институтов, существенным образом актуализируя вопросы укрепления судебного и иных форм национального юрисдикционного суверенитета, совершенствования национальных юрисдикций, обновления их взаимоотношений с наднациональными юрисдикциями.

Профессор Бондарь отметил, что в структуре конституционной системы правоохранительной деятельности важную роль играет каждая ветвь власти, причем особое место в утверждении эффективной системы правоохранительного конституционализма принадлежит Конституционному Суду РФ (КС РФ). При всём многообразии направлений деятельности КС РФ как высшего судебного

органа конституционного контроля в РФ одной из наиболее важных характеристик данного органа в рассматриваемом аспекте является его статус как главного субъекта конституционализации правоохранительной сферы и, стало быть, фактора не только гарантирования эффективной реализации, но и формирования, утверждения институтов правоохранительного конституционализма.

При этом принципиальное значение имеет с точки зрения оценки правоохранительного потенциала КС РФ тот факт, что высшим органом конституционного правосудия обеспечивается единство доктринальных, нормативно-правовых и правоприменительных начал системы институтов правоохранительного конституционализма.



Спикерами-участниками панельной дискуссии, посвященной тематике Форума стали: судья Конституционного Суда РФ, д. ю. н., профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ **С. Д. Князев**; первый заместитель председателя комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, д. ю. н., профессор, заслуженный юрист РФ **И. В. Рукавишникова**; заведующий отделом судебной практики и правоприменения ИЖиСП, судья Европейского суда по правам человека в отставке, д. ю. н. **Х. И. Гаджиев**; профессор кафедры уголовного права и криминологии ЮФУ, д. ю. н., заслуженный юрист РФ, Почетный сотрудник МВД, писатель **А. Д. Корецкий**; заместитель начальника Главного управления Министерства юстиции РФ по Ростовской области, к. ю. н., доцент **А. Н. Артамонов**; председатель комитета Законодательного Собрания Ростовской области по законодательству, государственному строительству, местному самоуправлению и правопорядку **А. С. Косачев**.



Некоторые выступления, тезисы, звучавшие с трибуны Форума, отличались весьма рельефно представленной проблематикой и, безусловно, касались насущных вопросов совершенствования, как правоохранительной практики, так и правотворчества.

В частности, доклад **С. Д. Князева** был посвящен **современным проблемам совершенствования законодательства об административной ответственности в аспекте решений Конституционного Суда РФ**. Среди таких проблем выступающим были отмечены:

- разграничение полномочий между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами в сфере административной ответственности;
- определение масштабов кодификации законодательства об административной ответственности;
- уточнение критериев идентификации административного правонарушения в качестве основания административной ответственности;
- адекватное закрепление административной деликтоспособности юридических лиц как субъектов административной ответственности;
- оптимизация административных санкций (наказаний) и правил их применения;
- детальная регламентация института давности административной ответственности;

- критическое осмысление порядка исполнения административных наказаний;
- непротиворечивая процессуальная легализация производства, в особенности судебного, по делам об административных правонарушениях;
- гарантирование состязательности производства по делам об административных правонарушениях;
- условия возмещение вреда, причиненного незаконным привлечением к административной ответственности.

При этом, по мнению С. Д. Князева, административная ответственность основана на конституционных принципах, которые определяют пределы законодательной дискреции ее регулирования.

В заключение судья Конституционного Суда РФ отметил, что современные проблемы законодательства об административной ответственности настолько многогранны и разноплановы, что озвученный в докладе перечень далеко не исчерпывающий, и разрешение указанных вопросов невозможно в отрыве от нормотворческого потенциала решений Конституционного Суда РФ.

И. В. Рукавишникова привлекла внимание к **проблеме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях цифровизации.**

В докладе отмечалась важность и вместе с тем сложность в условиях повсеместного распространения и использования цифровых технологий определения границ действия конституционного принципа свободы поиска, получения, передачи, производства и распространения информации в сочетании с конституционным запретом на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия. Указанное соотношение было рассмотрено сквозь призму положений двух федеральных законов, принятых 27 июля 2006 г. — № 152-ФЗ «О персональных данных» и № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Профессор Рукавишникова подчеркнула, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц. Причем к числу особо значимых в указанном контексте прав относятся право на охрану достоинства личности и право на защиту своей чести и доброго имени. Конституционный Суд РФ неоднократно обращал внимание на то, что Конституция РФ возлагает на государство обязанность охранять достоинство личности, чем утверждается приоритет личности и ее прав, причем эта охрана должна осуществляться во всех сферах.

В докладе **Х. И. Гаджиева** было рассмотрено **право на справедливое правосудие и практика Европейского суда по правам человека.** Большое внимание уделено анализу термина «судебный диалог», которому, по мнению Гаджиева, довольно сложно дать исчерпывающее правовое определение. Строго говоря, этот термин не является исключительно юридическим, он больше описывает поведение судов в процессе транснациональной передачи понятий. Под судебным диалогом предлагается понимать взаимосвязь судов различных уровней: общих, конституционных и международных, принимающих во внимание национальное и международное право и практику их применения. Вести судебный диалог — означает иметь дело с другим правовым порядком, размышлять об избранном методе тол-

кования правовой нормы, который будет применяться. Можно сказать, что это беседа с законом и интерпретатором, которые представляют различные правовые культуры. В рамках такой парадигмы особое место занимают фундаментальные гарантии справедливого судебного разбирательства. И любые научные исследования в этой области лишней раз способствуют углубленному анализу взаимодействия правовых систем и усилению эмпирической основы для поддержания доктринальной эволюции права.

Тематикой выступления **Д. А. Корецкого** стало **уголовно-правовое законодотворчество в условиях «новой нормальности» и с учетом его конституционализации**. Изменения последнего времени, происходящие в обществе и получившие название «новой нормальности» или «эпохи постмодернизма», согласно позиции Корецкого, обусловили отход от устоявшихся фундаментальных основ уголовного права. Феномен «новой (современной) нормальности» можно описать как совокупность форм поведения, которые традиционно и устойчиво считались ненормальными и противоречили принципам юриспруденции, нормам нравственности и морали, но в настоящее время получили широкое распространение, не прямое или явное одобрение, или же, в крайнем случае, нейтралитет (фактически попустительство со стороны властных и общественных структур). Постепенно, в силу многократного неосуждаемого повторения такая измененная «нормальность» закрепились в общественном сознании, юриспруденции и государственной идеологии в качестве нормы.

Автор указал, что в потоке бесконечного законодотворчества порой теряется логика, стройность структурность и системность уголовного законодательства, разрушается «лестница наказаний», утрачивается универсальность правовой нормы; зачастую ужесточение наказания рассматривается в качестве «панацеи» в противостоянии росту криминальной активности.

О. А. Вагин посвятил свое выступление **конституционной законности уголовного процесса**.

Представляя собой режим применения, соблюдения, использования правовых норм при рассмотрении и разрешении судами уголовных дел, конституционная законность правосудия по уголовным делам обеспечивает реализацию находящихся под конституционной защитой прав граждан, вынесение решений, отвечающих требованиям справедливости и равенства, исполнение и исполнимость вступивших в законную силу судебных решений.

Реальность и эффективность судебной защиты прав граждан в процедурах, отвечающих конституционным требованиям равенства перед законом и судом, состязательности и равноправия сторон; соответствие судебных решений требованию справедливости, составляют ядро (основу) конституционной законности правосудия.

Обеспечение конституционной законности правосудия в равной мере возлагается и на законодателя, и на правоприменителя (суды). Вместе с тем особая и ведущая роль в обеспечении законности правосудия в качестве именно конституционной — отводится Конституционному Суду РФ.

О. А. Вагин отметил, что разрешение проблем обеспечения конституционной законности правосудия по уголовным делам, учитывая специфику реализа-

ции в уголовном судопроизводстве непосредственных требований Конституции РФ; наличие подлежащих применению норм с оценочными понятиями, отсылочных и бланкетных норм; многообразие правоприменительной практики; сопряженность уголовно-процессуальных правоотношений с правоотношениями уголовно-правовыми, оперативно-розыскными, гражданско-правовыми, трудовыми, пенсионными и иными, предполагает межотраслевой анализ всего комплекса правоотношений, причем с позиций не отраслевого законодательства, а именно конституционного права и Конституции РФ.

Заместитель начальника Главного управления Министерства юстиции РФ по Ростовской области **А. Н. Артамонов** осветил **опыт Южного федерального округа в области функционирования институтов гражданского общества в системе правоохранительного конституционализма.**

В его выступлении был раскрыт порядок реализации положений статьи 75.1 Конституции РФ в деятельности Главного управления Минюста России по Ростовской области, которое выступило с инициативой привлечения представителей казачества к задаче ресоциализации — полноценного возвращения в общественную жизнь российских граждан после их освобождения из мест лишения свободы.

По словам А. Н. Артамонова, сегодня в Южном федеральном округе структурные подразделения казачьих объединений представлены не только в каждом субъекте Российской Федерации, но и практически в каждом муниципальном образовании (более 1 тыс. объединений, общей численностью более 90 тыс. человек). При этом, являясь действующим элементом гражданского общества, современное возрождающееся казачество выполняет и значимые государственные функции — в частности участвует в правоохранительной деятельности.

Опыт законодателей Ростовской области лёг в основу доклада **А. С. Косачева** посвященного **административной ответственности как сфере совместных полномочий Российской Федерации и ее субъектов.**

Было отмечено, что, согласно Конституции РФ, вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ), в том числе в отношении законодательства об административной ответственности, находящегося вне сферы, определенной ст. 1.3 КоАП РФ. При этом в нем отсутствуют нормы, позволяющие субъектам Российской Федерации устанавливать административную ответственность в порядке опережающего правового регулирования, то есть до принятия федеральных законов в тех или иных сферах общественных отношений.

Это влечет возможность судебного признания соответствующих региональных законов об административной ответственности принятыми за пределами полномочий субъектов Российской Федерации и, соответственно, недействующими. Это касается весьма значимых с точки зрения качества и комфортности жизни населения сфер правового регулирования. Таким образом, действующее в настоящее время разграничение полномочий по установлению административной ответственности между Российской Федерации и субъектами Российской Федерации, мягко говоря, не обеспечивает эффективность и законность реализации указанных полномочий ни на федеральном, ни на региональном уровне.



Наряду с докладами, представленными на площадке Форума в очном формате, целый ряд выступлений состоялось в режиме видеоконференции, что позволило принять участие в работе мероприятия представителям местных администраций и представительных органов отдельных городских округов и муниципальных районов Ростовской области.

Особый интерес вызвало выступление Председателя Городской Думы — главы города Таганрога, д. филос. н., профессора **И. Н. Титаренко**. Ее сообщение было связано с **публично-правовой природой и особенностями реализации муниципально-правовой ответственности**. В частности, профессором Титаренко был представлен анализ сущности и особенностей реализации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Профессор отметила, что действующие нормы, регламентирующие данный вид муниципально-правовой ответственности, остро требуют своего развития и детализации. Так, давно назрела потребность в законодательной регламентации ответственности руководителя исполнительного органа местного самоуправления перед населением муниципального образования; необходимо упорядочение оснований для неудовлетворительной оценки деятельности главы муниципального образования по итогам ежегодного отчета перед возглавляемым им же самим представительным органом; требуется совершенствование механизмов реального участия населения в решении вопросов местного значения и др.

В дискуссиях, развернувшихся в ходе работы Форума приняли участие многие признанные правоведа — **Ю. А. Ляхов** (д. ю. н., профессор кафедры уголовного права и криминалистики ЮФУ); **Е. С. Смагина** (к. ю. н., доцент, заведующий кафедрой гражданского процессуального и трудового права ЮФУ), **К. В. Степанов** (к. ю. н., доцент, заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики ЮФУ), **Т. С. Яценко** (д. ю. н., доцент, заведующий кафедрой гражданского права ЮФУ); **А. Н. Сачков** (судья Ростовского областного суда, к. ю. н.); известные ученые, представляющие различные научно-образовательные учреждения — Новосибирский государственный университет (д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, конституционного права **И. А. Кравец**), Ростовский юридический институт МВД России (д. ю. н., профессор кафедры уголовного права и криминологии **Е. С. Степич**); Ростовский государственный экономический университет «РИНХ» (к. ю. н., доцент, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права **Э. Э. Барин**).

Выступление профессора **Ю. А. Ляхова** — **«Высший надзор за законностью как институт правоохранительного конституционализма»** — было посвящено рассмотрению категории «законность» — сквозной категории для исследователей всех отраслей права. Государство и общество, по убеждению Ляхова, заинтересованы в том, чтобы правовая регламентация отношений в обществе не только провозглашалась, но и реально воплощалась, была действительной. Что же касается правоохранительных органов государства, то законность является важнейшим принципом их деятельности, определяющим сущность и назначение этих государственных структур. Вот почему любое отступление от этих исходных позиций представляется не только ошибочным, но и вредным. Когда же речь идет об оцен-

ках основ конституционного строя России, то в этом случае любые суждения должны быть особенно тщательно проанализированы и обоснованы.

В качестве основного вывода профессор Ляхов выдвинул тезис о необходимости усиления гарантий самостоятельности и независимости судебной власти, дальнейшего расширения сферы судебной деятельности.

В выступлении **Е. С. Смагиной** были раскрыты **перспективы укрепления гарантий реализации конституционного права на судебную защиту в административном судопроизводстве**. Теоретические подходы и формирующаяся практика применения Кодекса административного судопроизводства РФ (КАС РФ) выявила необходимость изменения критериев отнесения дел к рассматриваемым в порядке КАС РФ, детальной проработки и определения новых категорий административных дел, к которым могут быть отнесены дела с участием публично-правовых образований, ныне рассматриваемые в порядке гражданского процесса. Потребность в этом определяется установлением для граждан и организаций дополнительных гарантий состязательности в спорах с публично-правовыми образованиями во всех случаях. Е. С. Смагина подчеркнула, что достижение обозначенных целей возможно при условии завершения формирования административной юстиции и создания административных судов в РФ.

К. В. Степанов проанализировал проблемы реализации **конституционных принципов в рамках судопроизводства**. Докладчик обозначил ряд насущных проблем, которыми отягощено отечественное судопроизводство, среди которых, в частности:

— приоритет формы над содержанием (когда важнее разъяснить право на защиту, чем оправдать невиновного);

— ограничение конституционной нормы «незаметными» юридическими приемами и ссылками на национальную традицию (как пример: дискуссионное положение о «равенстве» сторон защиты и обвинения только «перед судом» (ч. 4 ст. 15 УПК РФ);

— отсутствие необходимых процессуальных гарантий реализации конституционных норм в уголовном судопроизводстве (когда для правоприменения такие нормы выступают скорее как «яркие вывески» и пустые декларации);

— исключение общепризнанных принципов и норм международного права из правоприменительной практики по уголовным делам.

Выступление **Т. С. Яценко** было посвящено **гражданско-правовым мерам предупреждения правонарушений в сфере оборота цифровых объектов**, в частности направлениям, в рамках которых гражданское право может воспрепятствовать нарушению прав на цифровое имущество.

По словам Яценко, традиционные правовые режимы не рассчитаны на технические особенности цифрового имущества и, как следствие, не способны эффективно предупреждать разнообразные правонарушения, включая мошенничество, в данной сфере. Заведующая кафедрой гражданского права ЮФУ сформулировала предложения по совершенствованию гражданско-правового регулирования режима отдельных его видов.

Э. Э. Баринов представил привлечь внимание присутствующих к **влиянию конституционной культуры на реализацию института конституционно-**

правовой ответственности в системе публичной власти, указав на тот факт, что, хотя приоритет сегодня должен отдаваться институту позитивной конституционной ответственности, однако на практике это происходит далеко не всегда. Автор также констатировал невозможность дальнейшего развития института прямой ответственности публичной власти перед населением в рамках складывающихся юридических механизмов.

Судья Ростовского областного суда **А. Н. Сачков** выступил с докладом на тему «**Административное судопроизводство как инструмент защиты прав граждан: соотношение частных и публичных интересов**». По мнению докладчика, реальная защита прав каждого в публичных спорах с властью и обеспечение при этом труднодостижимого баланса частных и публичных интересов — базовый критерий жизнеспособности всей государственно-общественной системы без исключения. И сегодняшняя задача юристов заключается в том, чтобы выработать междисциплинарную, межотраслевую единую концепцию административной юстиции как элемента российского конституционализма. К примеру, в Республике Казахстан Конституция не предусматривает права граждан на обжалование решений, действий (бездействия) государственных органов.

Профессор Института философии и права Новосибирского государственного университета **И. А. Кравец** посвятил свое выступление **конституционно-правовому аспекту охраны достоинства в контексте механизма конституционализации и практика конституционного правосудия**. Институт достоинства личности, по мнению профессора, может рассматриваться как конституционно-правовой институт, как межотраслевой институт, и как мета-отраслевой институт благодаря распространению его «работы» на различные сегменты правовой системы и отрасли российского права (гражданское, уголовно-процессуальное и др.) Помимо этого, существует конституционно-процессуальная защита достоинства личности средствами конституционного правосудия. И. А. Кравец отметил, что благодаря деятельности Конституционного Суда РФ институт достоинства личности стал функционировать в правовой системе страны как многопрофильный правовой институт, для которого характерен юридический полиморфизм.

Профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации **Е. С. Стешич** предложила коллегам рассмотреть **уголовно-правовой аспект охраны жизни как высшей конституционной ценности** в части практического обеспечения безопасности жизни человека как высшей конституционной ценности.

Криминологические исследования и материалы уголовных дел, по мнению Е. С. Стешич, а также судебная статистика показывают, что положения, зафиксированные в Конституции РФ и действительность, к сожалению, расходятся. Автор перечислила основные причины нарушений важнейшего конституционного постулата, подлежащие устранению и подчеркнула, что основа успешного предупреждения гибели людей от противоправных посягательств — эффективная профилактика, состоящая, в частности, в преодолении всех форм неравенства, дискриминации и бедности, организации занятости населения, гарантированности здравоохранения, обеспечении безопасности от техногенных и других катастроф,

привития интереса к культуре, искусству, спорту, формирования идеологии населения в духе миролюбия, уважения, взаимопомощи, милосердия и сострадания. Ориентация лишь на силовые методы не может считаться полноценной и эффективной стратегией.

Завершая обзор выступлений, прозвучавших на Форуме правоохранительного конституционализма, можно резюмировать, что главным итогом работы этого мероприятия стало признание всеми участниками научной дискуссии того факта, что правовая категория «правоохранительный конституционализм» имеет право на существование и должна быть воспринята представителями отраслевых направлений правовой науки как важная методологическая основа углубления межотраслевых связей в процессе научных познаний и при выработке практических механизмов правоохранительной деятельности, охраны права как функции всех ветвей публичной власти, институтов гражданского общества.

*Джагарян Н. В., доцент кафедры муниципального права
и природоохранного законодательства Южного федерального университета,
д. ю. н., доцент,*

*Куткова А. А., специалист по учебно-методической работе
I категории юридического факультета Южного федерального университета*





УДК 342.4

DOI 10.55346/27825647_2022_02_80



Степанов К. В.,
заведующий кафедрой
уголовного процесса и криминалистики
Южного федерального университета,
кандидат юридических наук, доцент,
г. Ростов-на-Дону, Россия

© 2022

Дата приема:
15.03.2022

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ В СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Настоящая статья посвящена особенностям правоохранительного конституционализма в сфере реализации судебной власти. Система государственнообразующих элементов, закрепленная в Конституции РФ, регулирующая отношения в сфере правоохранительной деятельности и отправления правосудия, подвергается серьезным угрозам. Автор сформулировал в качестве двух направлений, посредством которых проявляются угрозы правоохранительному конституционализму, следующие: корректировка правовых норм, выступающих источниками процессуального права, и искажение конституционного смысла в правоприменительной деятельности. Приведенный анализ выявленных угроз и возникающих проблем в судопроизводстве позволяет еще раз подтвердить значение Конституции РФ в судопроизводстве. Итогом проведенного исследования выступает призыв предотвратить тенденцию к формализации Конституции РФ и обесцениванию ее как источника права.

Ключевые слова: судебная реформа; правоохранительный конституционализм в реализации судебной власти; приоритет формы над содержанием в судебной практике; ограничение конституционных норм; отсутствие необходимых процессуальных гарантий для реализации конституционных норм; исключение общепризнанных принципов и норм международного права из правоприменительной практики по уголовным делам.



Продолжающаяся три десятилетия судебная реформа в России привела к весьма любопытной правовой реальности. Проведена огромная работа по воплощению в жизнь идей, содержащихся в Конституции Российской Федерации и Концепции судебной реформы (нормативных актов, задавших изначальные направления для преобразования юстиции). Законодатель, четко определившись с видами судопроизводства, посредством которых реализуется правосудие, создал все необходимые законодательные акты для реализации всех форм разрешения судебных споров и деликтов. Кроме того, за указанный период проведена существенная судоустройственная работа: выстроена эффективно

действующая судебная система, появились новые судебные органы, не имевшие прецедентов в истории нашего государства. Не всегда эта работа была последовательна. В частности, создав весьма прогрессивную систему арбитражных судов, государство же ее и обезглавило, ликвидировав Высший арбитражный суд РФ и подчинив систему арбитражных судов Верховному Суду РФ. Все судебные органы подверглись формированию с полным соответствием принципам функционирования других ветвей власти, была выстроена управляемая вертикаль органов, а в работу судебных органов были внедрены принципы деятельности органов исполнительной власти.

Официально судебная реформа не окончена. Наверное, преждевременно говорить об эффективности всех преобразований, в том числе потому, что часть из них осуществлялась совершенно по другим принципам. На первый план выходит однородность правового регулирования и соответствие правоприменительной практики замыслу законодателя.

Конечно же, как и в любой сфере государственной деятельности и общественной жизни, базовые принципы судопроизводства заложены в Конституции Российской Федерации. Именно здесь мы найдем базовые принципы архитектуры правоохранительной и судебной системы и, что самое главное, ее деятельности. Но, к сожалению, даже спустя три десятилетия, в течение которых судебная система и все виды судопроизводства подвергались существенным изменениям, далеко не все нашло отражение в специализированных нормативных актах и, что самое странное, до сих пор остались очевидные противоречия в различных нормативных актах, регулирующих разные формы судопроизводства.

Остановимся на уголовном судопроизводстве — именно здесь наиболее остро сталкиваются интересы государства и общества, государственных органов и должностных лиц, общественных объединений и граждан; здесь ограничиваются права человека; здесь самая высокая цена, которую платят люди при несправедливых и ангажированных действиях и решениях государственных органов и должностных лиц. Именно уголовное судопроизводство на протяжении трех десятилетий подвергалось самому большому количеству изменений.

Несмотря на то, что 18 декабря 2001 года был принят сравнительно новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, он подвергся масштабным изменениям. Множество федеральных законов, которые были приняты во изменение уголовно-процессуального закона, далеко не всегда корректировали его чисто технически, многие нормы уголовно-процессуального закона были изменены кардинально, иногда в точности до наоборот от изначального замысла законодателя. В некоторых случаях нормы появлялись, отменялись и возвращались, что особенно показательно в части норм, закрепляющих полномочия прокурора. Можно говорить о том, что такие преобразования уголовного судопроизводства — сложившаяся российская традиция. Первый Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР 1922 года так же, как и УПК РФ 2001 года, даже не вступил в силу в его первоначальной редакции. Оба кодекса подвергались значительным изменениям еще до введения в действие. А к 1935 году УПК РСФСР в редакции 1923 года действовал со многими изменениями и изъятиями.

Справедливости ради, мы должны отметить, что проблема значимых и множественных преобразований в сфере уголовного процесса касается не только нашего государства. Природа уголовного судопроизводства теснейшим образом связана с содержанием государственной власти и ее эффективностью. По этой причине в переходные периоды, в сложные времена для купирования внешних угроз и внутренней нестабильности любая государственная власть использует уголовное судопроизводство как один из важнейших рычагов государственного управления. Отправление правосудия по уголовным делам в любой стране является важнейшим элементом реализации государственной власти, а, следовательно, управляемости государства. Обеспечение управляемости государством всегда затрагивает правовой режим регулирования уголовного судопроизводства.

Многочисленность изменений процессуального закона обосновывается активным поиском со стороны законодателя наиболее рациональных механизмов правового регулирования отдельных институтов уголовного процесса, что в свою очередь должно обеспечить использование уголовного судопроизводства в органическом единстве с другими механизмами государственного управления. Только так можно объяснить и существенное отклонение законодательства последних лет от изначального замысла, отраженного, в том числе, в Конституции РФ.

В таких условиях совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных конституционных норм, регулирующих правоохранительную деятельность и правосудие по уголовным делам (правоохранительный и судебный конституционализм), подвергается большим опасностям.

С одной стороны, сами по себе базовые положения, составляющие суть конституционализма, уже не являются правовыми аксиомами. Эти положения требуют не только и не столько доказательств необходимости правоприменения, сколько даже доказательства возможности такового по конкретным делам. Объяснение о юридическом значении Конституции РФ и его нормах по конкретному делу, требование применить конституционную норму зачастую рассматривается правоприменителем как софистика со стороны автора, попытка увести от предмета доказывания, что свидетельствует об отношении государственных органов и должностных лиц к Конституции РФ как к декларативному акту, не имеющему юридической силы.

С другой стороны, отсутствие в Конституции РФ сколько-нибудь значимых разъяснений и детализаций механизмов организации государственной власти позволяет государственным органам и должностным лицам монополизировать толкование конституционных норм и, по сути, их исказить. По нашему мнению, это произошло неоднократно.

В ст. 1 Конституции РФ сказано, что Российское государство — правовое. Но в 2013 году в текст УПК РФ возвращается из УПК РСФСР 1960 года понятие «существенных нарушений закона», то есть правовое государство допускает несущественные нарушения закона и призывает не просто терпимо к ним относиться, а в случае совершения их со стороны представителей государства, поощрять, не отменяя решения, основанные на «несущественных нарушениях закона». Допустимо ли в правовом государстве постановлять обвинительный приговор основыва-

ясь на доказательствах, полученных с нарушениями не уголовно-процессуального закона, а других федеральных законов, — стал вопросом риторическим, а очевидные противоречия ст. 50 Конституции РФ и ст. 75 УПК РФ юристы в большинстве своем обосновали, и они стали естественными для всех.

В ст. 3 Конституции РФ сказано, что источник государственной власти — народ, и он может осуществлять свою власть в том числе непосредственно. А единственной формой участия представителей народа в осуществлении судебной власти указаны в Конституции РФ присяжные заседатели. Именно эта форма осуществления народной власти осталась единственной в административном, арбитражном, гражданском, конституционном и уголовном процессах. При этом подсудность уголовных дел судам с участием присяжных заседателей существенно сократилась за последние двадцать лет, то есть сократилась компетенция «главного источника государственной власти». Из полномочий суда с участием присяжных исчезли преступления террористической направленности и экстремизм, преступления против государства, а также коррупционные преступления. Причина сведения к минимуму роли народа в отправлении правосудия, ограничение случаев столкновения интересов народа и действующей государственной власти, «самоустранения» от непосредственного осуществления судебной власти — есть произвольное манипулирование конституционными нормами. А секвестирование полномочий суда с участием присяжных заседателей полностью синхронизировано с укреплением вертикали власти других ветвей.

В ст. 123 Конституции РФ сказано, что судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Никаких исключений в отношении уголовного судопроизводства ни эта, ни какая-либо иная статья нормативного акта, обладающего высшей юридической силой, не предусматривают. Тогда возникает очень важный для всего уголовного судопроизводства вопрос: какой тип уголовного процесса предусмотрен Конституцией РФ? Каждый процессуалист знает, что, начиная с середины XIX века несмотря на периодическое изменение государственного строя в России торжествует смешанный тип уголовного процесса. Но, начиная с 12 декабря 1993 года, у этого типа должно быть и конституционное основание, но его нет. Напротив, ст. 123 Конституции РФ определяет состязательное начало и уголовному процессу.

Любопытен механизм масштабного правового игнорирования ст. 123 Конституции РФ как со стороны законодателя, так и правоприменителя. Часть третья ст. 123 Конституции РФ детализирована статьей 15 Уголовно-процессуального кодекса РФ, а уже в ней всего десятью буквами законодатель в точности до наоборот изменил содержание конституционной нормы. В части четвертой ст. 15 УПК РФ законодатель написал, что стороны обвинения и защиты равноправны перед судом. «Перед судом» — есть те десять волшебных букв, которые появляются в нормативном акте меньшей юридической силы, но меняют не просто конституционное положение, а весь тип процесса, установленный Конституцией РФ.

Ограничение конституционной нормы «незаметными» юридическими приемами и ссылками на национальную традицию стало своеобразным трендом нормотворчества. Одним из главных условий, способствующих появлению и суще-

ствованию такого тренда, стало отсутствие необходимых процессуальных гарантий реализации конституционных норм в уголовном судопроизводстве.

Не меньшим искажениям подвергаются конституционные нормы, регулирующие уголовный процесс, правоприменительной практикой. Последние годы наиболее ярко в роли наибольших угроз для правоохранительного и судебного конституционализма стали играть установившиеся две тенденции в правоприменительной практике: приоритет формы над содержанием и исключение действия общепризнанных принципов и норм международного права из правоприменительной практики.

Первая тенденция связана со множеством факторов, в том числе с самоидентификацией государственных органов и должностных лиц, ложно понятом назначении уголовного процесса. Уголовный процесс не является элементом борьбы с преступностью, а следователи, прокуроры и судьи — не бойцы на этом фронте. Однако в большинстве случаев именно этим обосновывается формальное соблюдение требований процессуального закона в полном отрыве от содержательного смысла этих норм. Устоявшейся практикой является уведомление следователем участников уголовного судопроизводства о юридически значимых обстоятельствах путем передачи соответствующей информации в свою канцелярию, из которой уведомление если и уходит, то иногда спустя значительное время, либо путем различных мессенджеров, которые не гарантируют доставку официальных сообщений. А для суда гораздо более важным стало разъяснение процессуальных прав, нежели решение по существу. В практике судебных органов уже давно упрочилась презумпция виновности подсудимого, главное — разъяснить ему права, соблюсти судебный ритуал, а не оправдать невиновного.

Что касается второй тенденции, то она стала элементом усиления государственного суверенитета. Усиливая позиции России на международной арене, изменен порядок применения международных судебных решений, в Конституцию РФ (ст. 15) внесены изменения в части значения международных актов. Но правоприменитель пошел еще дальше и фактически делегализовал принципы и нормы международного права, вопреки ст. 1 УПК РФ. Устоявшейся практикой Верховного Суда РФ стала массовая отмена решений нижестоящих судов об избрании мер пресечения в виде заключения под стражу и о продлении срока такой меры после вынесения решения Европейского суда по правам человека. Но принципиально важным является, что такая отмена состоявшихся решений происходит тогда, когда для обвиняемых это уже не имеет никакого значения, а для судов, чьи решения отменяются, никаких последствий не наступает, что ориентирует суды игнорировать такой источник уголовно-процессуального права, как общепризнанные принципы и нормы международного права.

Обозначенные проблемы явно свидетельствуют о необходимости совершенствования механизма реализации конституционных норм и обеспечения реальных процессуальных гарантий применения конституционных положений по конкретным уголовным делам. Конституция РФ должна стать для всех и каждого реально действующим нормативным актом, обладающим высшей юридической силой.

Stepanov K. V.

*Head of the Department of Criminal Procedure and Criminal Science,
Southern Federal University, Candidate of Laws, Associate Professor,
Rostov-on-Don, Russia*

PROBLEMS OF IMPLEMENTING CONSTITUTIONAL PRINCIPLES IN COURT PROCEDURES

This article is concerned with the peculiarities of law-enforcement constitutionalism in the sphere of judicial power application. The system of state-forming elements embodied in the Constitution of the Russian Federation and regulating relations in law enforcement activities and execution of justice, receives serious threats now. The author speaks of the following two directions in which threats to law-enforcement constitutionalism manifest themselves: correction of those legal rules which act as sources of procedural rights; distortion of constitutional meaning in law-enforcement activities. The presented analysis of the revealed threats and emerging problems in court proceedings permits to once again acknowledge the significance of the Constitution of the Russian Federation in proceedings. The final result of the investigation is an appeal to prevent a tendency towards formalization of the Constitution of the Russian Federation and its depreciation as a source of law.

Key words: judicial reform; law-enforcement constitutionalism in judicial power application; primacy of form over matter in court proceeding; limitation of constitutional norms; absence of indispensable procedural guarantees for the implementation of constitutional norms; removal of generally accepted principles and norms of international law from the criminal law enforcement.





УДК 342.722:343.11

DOI 10.55346/27825647_2022_02_86



Вагин О. А.,
начальник Управления конституционных
основ уголовной юстиции Конституционного Суда РФ,
кандидат юридических наук, доцент,
заслуженный юрист Российской Федерации,
г. Москва, Россия

© 2022

Дата приема:
02.03.2022

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЗАКОННОСТЬ ПРАВОСУДИЯ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

В статье подчеркивается решающая роль судебной власти в государственной защите прав и свобод человека, при этом отмечается, что судебные решения в силу объективных причин и субъективных факторов могут быть ошибочными, а то и неправосудными. Вместе с тем наличие уголовно-процессуальной процедуры разрешения дел, апелляционной, кассационной или надзорной проверки судебных решений еще не свидетельствуют о том, что таким образом гарантированно обеспечивается законность правосудия в отраслевом ее значении, а тем более в конституционно-правовом. Наличие процедуры и следование ей еще не подтверждение тому, что она гарантированно обеспечивает законность решения по отдельным делам, а тем более законность правосудия в качестве правового режима.

Отмечается недостаточность для оценки законности правосудия в качестве конституционной критериев соблюдения формальных процедур, установленных уголовно-процессуальным законом и правильным с формальной точки зрения применением норм материального права, выраженным в решении суда, законность которого презюмируется.

Аргументируется, что правосудие, охватывающее все судебное производство в целом, оценивать на предмет его законности в качестве конституционной необходимо в контексте принципов справедливости и равенства, насколько они утверждаются и подтверждаются судебной практикой в общем и целом, а не применительно к совокупности отдельно взятых, обособленных решений суда.

Ключевые слова: *верховенство права; законность; Конституция; конституционная законность; конституционные права; правосудие; презумпция; равенство; справедливость; суд; судебная практика; уголовное судопроизводство; уголовно-процессуальный закон,*



Тема конституционной законности как таковой и конституционной законности правосудия, в частности, не нова, а потому не претендует на некую новизну суждений, преломленных к проблеме правосудия с применением конструктивного средства конституционно-правового анализа деятельности, отнесенной к исключительным полномочиям суда по рассмотрению и разрешению

им различных дел (гражданских, арбитражных, административных, уголовных). Вместе с тем актуальность темы от этого не утрачивает своего значения не в силу популярности самого термина (понятия) законности, усиленного дополнением на ее конституционность, отвечающего духу времени, а в силу того, что она имеет нормативную основу, которая определена самой российской Конституцией, многогранностью и значимостью правосудия как такового, которое по определению должно быть непогрешимым не только с точки зрения реализации отраслевого законодательства, но и в плане соответствия высоким требованиям и стандартам Конституции Российской Федерации.

Российская Конституция, устанавливая основы конституционного строя и правового статуса личности, относит человека, его права и свободы к высшей ценности и обязывает государство признавать, соблюдать и защищать эти права и свободы, определяющие смысл, содержание и применение законов, деятельность публичной власти. В свою очередь, конституционные нормы прямо закрепляют верховенство российской Конституции и федеральных законов на всей территории Российской Федерации, обязывают соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы органы публичной власти, должностных лиц, граждан и их объединения, устанавливают полноту обладания каждого гражданина России на ее территории всеми правами и свободами и равными обязанностями, предусмотренными Конституцией, равенство граждан перед законом и судом. Тем самым предполагается равное и неукоснительное соблюдение требований и норм, прямо содержащихся в конституции или вытекающих из нее, а также законов и иных нормативных правовых актов государства, что определяет законность в качестве общего, принципиального конституционного требования¹.

Во всяком случае, в силу конституционных требований (статьи 4, 15 (часть 3)) предполагается, что в русле Конституции и конституционного права должны «двигаться» и законодательство, и практика его применения. Тем самым Конституция, с ее гарантиями, ценностями и принципами живет в основанных на ней законах². Вместе с тем закрепленные в Конституции права и свободы, ценности и гарантии, существуют не только в качестве целевого идеала, к которому следует стремиться, или ориентирующего «маяка», они находят реальное воплощение в законах, федеральных законах, федеральных конституционных законах, но и реализуются посредством их правоприменительной практики, которая неоднородна и неоднозначна, а потому нередко предполагает вмешательство суда для разрешения споров, противоречий, оценки правонарушающих деликтов, в том числе криминальных.

Согласно Конституции Российской Федерации, решающая роль в государственной защите прав и свобод человека, отводится именно судебной власти. Од-

¹ Как отмечается в литературных источниках, слово «конституционная» подчеркивает, что требование законности всегда является конституционным по своей сути, так как общие предпосылки законности заложены в конституции государства и развиты в его законах. См.: Авакян С. А. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М.: Норма-Инфра-М. 2001. С. 388; Громова О. Н. Конституционная законность и ее обеспечение в Российской Федерации // Труды Академии МВД России. 2011. № 4 (20). С. 20. — Режим доступа: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnaya-zakonnost-i-ee-obespechenie-v-rossiyskoy-federatsii/viewer>.

² Зорькин В. Д. Конституция живет в законах // Российская газета (федеральный выпуск) № 6560 от 18 декабря 2014 года.

нако и сами судебные решения в силу объективных причин и субъективных факторов могут быть ошибочными, а то и неправосудными.

Так, по данным судебной статистики, в 2020 году апелляцией (по числу лиц) отменено 7174, изменено 15 449 обвинительных и отменено 656 оправдательных приговоров; отменено постановлений о прекращении дел в отношении 931 лица; в отношении 170 лиц отменены постановления о применении принудительных мер к невменяемым и 3190 — о возвращении дела прокурору. По материалам судебного контроля удовлетворено 2807 жалоб; отменено 2353 промежуточных постановлений с направлением на новое судебное разбирательство в нижестоящий суд (судебный участок)¹.

Судами кассационной инстанции рассмотрено 21 904 дела, удовлетворены 11 352 жалобы (т. е. больше половины). Из них по приговорам и иным решениям суда по существу дела — 9148, по решениям суда в порядке судебного контроля — 635. Всего отменено 3256 и изменено 8051 обвинительных приговоров; отменено 126 оправдательных приговоров (в том числе апелляционных)². Тем самым судебная статистика, с одной стороны, подтверждает наличие судебных ошибок, несовместимых с правосудием и с требованиями законности, а с другой — демонстрирует реализацию конституционных требований о защите судом нарушенного права, исправление неправосудных решений.

Кроме того, уголовное судопроизводство не только сочетает защиту прав и законных интересов различных его участников (потерпевших, подозреваемых, обвиняемых, гражданских истцов или ответчиков), но и объективно сопряжено с ограничениями конституционных прав и свобод граждан, обусловленных проведением следственных и процессуальных действий, что отражено законодателем прямо и непосредственно в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, нормы которого допускают, при установленных в нем условиях, ограничение конституционных прав на свободу и личную неприкосновенность, на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, на неприкосновенность жилища, права собственности. В этой связи, судебное решение выступает гарантией права, обоснованного, необходимого и соразмерного — именно ограничения, а не нарушения конституционных прав, что может содержать и угрозу праву, в случае ошибочного, неправосудного решения суда, поскольку исправление ошибочных судебных решений, особенно вступивших в законную силу, допускается лишь при наличии существенных или фундаментальных нарушений.

Механизм уголовного судопроизводства, призванный обеспечить судебную защиту прав граждан, является средством защиты прав участников уголовного судопроизводства, исправления правоприменительных ошибок, включая выявление и исправление ошибочных решений судов. Вместе с тем наличие уголовно-процессуальной процедуры разрешения дел, апелляционной, кассационной или надзорной проверки судебных решений еще не свидетельствуют о том, что таким образом гарантированно обеспечивается законность правосудия в отраслевом ее значении, а тем более в конституционно-правовом. Вопрос лишь в критериях оценки такой законности, подтверждения или опровержения судебных решений в качестве, отвечающем таким критериям или же не соответствующим им.

1 http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2021/F6-svod_vse_sudy-2020.xls

2 http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2021/F8-svod_vse_sudy-2020.xls

Сама постановка вопроса относительно законности может показаться несколько или весьма некорректной по отношению к правосудию. Правосудие и его законность неразрывно связаны, неразделимы, как и законность и конституционная законность. Вместе с тем юридические презумпции могут ставиться под сомнение научными гипотезами, опровергаться статистическими данными, результатами исследований и правилами логики. В этой связи произвольное толкование правовых норм, отступление от законодательных предписаний, а потому и от принципа законности — несовместимо с правосудием, так как расходится и с конституционным требованием о верховенстве законов и обязанностью их соблюдения всеми, тем более судом — единственным органом, наделенным полномочиями на осуществление правосудия в Российской Федерации (статья 118 (часть 1) Конституции Российской Федерации). Даже не вторгаясь в юридическое значение терминологии, странно звучит фраза «при отправлении правосудия были допущены отступления от норм права, (нарушены, не соблюдены законодательные предписания)», т. е. суд разрешал дело (осудил) не по праву, не по закону, с нарушением правил. Тогда — где и как мы видим правосудие? В чём оно выражается или заключается? Это может означать лишь одно — что сама процедура судопроизводства состоялась, но в ней нет правосудия, либо то, что для правосудия важен лишь его конечный результат в виде правильного применения материальной нормы, основанной на установленных в ходе судебного разбирательства обстоятельствах. Но и в этом случае возникают различные суждения и вопросы. Допустимы ли при отправлении правосудия существенные или несущественные нарушения и как, по какому критерию их можно разграничить? Можно ли с нарушением процедуры точно и полно установить обстоятельства, подлежащие доказыванию, служащие основой для квалификации деяния, его оценки на предмет наличия или отсутствия события преступления, состава преступления в действиях (бездействии) подсудимого? Отклонение (нарушение) от процессуальных норм не ставит ли под сомнение правильность установления обстоятельств действительности? Можно ли обеспечить реализацию сторонами их процессуальных прав и выполнение обязанностей, не соблюдая требования уголовно-процессуального закона, а то и поступая вопреки ему? На чём базируется такое правосудие и насколько легитимно оно?

Но это далеко не всё. Механизм уголовного судопроизводства, обеспечивающий судебную защиту прав граждан, является, в том числе средством выявления и исправления ошибочных решений судов. Однако наличие процедуры и следование ей — еще не свидетельство тому, что она гарантированно обеспечивает законность решения по отдельным делам, а тем более законность правосудия в качестве правового режима. Правосудие — это не только и не столько процедура, процесс разрешения дела судом, сколько ее итоговый результат в виде определения, постановления или приговора суда, к которым предъявляются требования законности, обоснованности и мотивированности, чем формально подтверждается и его правосудность. Сам факт разрешения дела судом до тех пор, пока это решение не опровергнуто, и, во всяком случае, при вступлении судебного решения в законную силу, презюмирует его законность.

Вместе с тем это лишь опровержимая презумпция, которая противоречит и правилам логики, и реалиям судебной практики. Сам юридический факт всту-

пления в силу решения суда не является и не может являться причиной правосудия и правосудности как минимум потому, что вступление в силу решения суда наступает после его вынесения, а потому и не может служить причиной, обуславливающей признание судебного акта в качестве правосудного. Уголовно-процессуальный закон не случайно содержит механизмы проверки судебных решений, а судебная практика подтверждает наличие ошибок в решениях суда, которые подлежат исправлению в процедурах уголовного судопроизводства.

Однако сами нормы уголовно-процессуального закона не во всяком случае предполагают устранение ошибок, допущенных судом при разрешении дела, как и установление не всяких правоприменительных ошибок позволяет опровергнуть презюмируемую законность решения суда, что само по себе содержит предпосылки для произвольного применения судом правовых норм, несовместимого с конституционной обязанностью соблюдать конституцию и законы, с требованием о верховенстве права. Отступление судом от требований закона недопустимо в правовом государстве и несовместимо с функцией суда, как органа правосудия — это даже не гипотеза, а аксиома!

Так, уголовно-процессуальный закон, обязывая суды соблюдать установленный порядок уголовного судопроизводства, предъявляет к определениям суда, постановлениям судьи требования их законности; при этом относит к основаниям отмены или изменения судебного решения судом апелляционной, кассационной или надзорной инстанции лишь существенные нарушения уголовно-процессуального закона, которые повлияли или могли повлиять на вынесение законного и обоснованного судебного решения, либо повлиявшие на исход дела (пункт 2 статьи 389¹⁵, часть первая статьи 389¹⁷, часть первая статьи 401¹⁵, часть первая статьи 412⁹).

Не допускается пересмотр в кассационном и в надзорном порядке приговора, определения, постановления суда по основаниям, влекущим ухудшение положения осужденного, оправданного, лица, в отношении которого уголовное дело прекращено, даже в том случае, если в ходе судебного разбирательства были допущены повлиявшие на исход дела нарушения закона, искажающие саму суть правосудия и смысл судебного решения как акта правосудия, по истечении одного года со дня вступления их в законную силу (статья 401⁶, часть вторая статьи 412⁹ УПК РФ).

Безусловно, не любые нарушения уголовно-процессуального закона находятся в причинной связи с итоговым решением суда, а потому не могут поставить под сомнение его законность. Вместе с тем в этой связи, по смыслу норм уголовно-процессуального закона, допущенные судом правоприменительные ошибки, по сути, являются извинительными и не подлежащими исправлению; есть нарушения норм закона, которые не противоречат сути правосудия, а являются совместимыми с ним, постановление судебного акта в нарушение норм права само по себе еще не ставит его в разряд противоречащего (искажающего) правосудию, что, полагаю, несовместимо с правом на судебную защиту и с обязанностью восстановления в правах. Остается непонятным, как и почему годичный срок «очищает» неправосудность судебного решения, и лишь можно догадываться, в силу каких причин правосудие, выступающее гарантией всех иных прав и свобод, поставлено в разряд второстепенных ценностей, которыми можно пренебрегать, жертвовать ради ложных, противоправных интересов лица, совершившего преступление.

Возникает множество вопросов касающихся регламентации в законе оснований и порядка осуществления судебных процедур. Если их нарушение или, скажем мягче, отступление от процедурных правил не влияет и (или) не может повлиять на законность и обоснованность судебного решения либо не влияет на исход дела, то к чему эти процедуры? Не избыточны ли они, поскольку они ни на что не влияют, а потому и ничего не гарантируют? Они существуют ради самой процедуры? Гарантируют ли вообще процедурные правила правильное применение норм материального права? Все ли нормы служат установлению конституционных гарантий обеспечения прав и выполнения обязанностей заинтересованным участникам уголовного судопроизводства? Обеспечивают ли процессуальные правила равное и справедливое решение по делу, если можно отступить от норм, определяющих процедуры? Перечень подобных вопросов можно продолжить...

Еще больше вопросов и недоумения вызывает прямо установленный законом запрет на исправление судебной ошибки, обусловленной нарушениями закона, причем искажающими саму суть правосудия и смысл судебного решения как акта правосудия, по истечении одного года со дня вступления его в законную силу. В этом случае даже опровержение презумпции законности судебного решения, подтверждение того, что при разрешении дела не было правосудия как такового, закон не то, что не позволяет, — запрещает восстанавливать законность, причем конституционную, исправлять ошибку суда, что противоречит и назначению правосудия, и верховенству Конституции и законов, их общеобязательности и это при том, что ошибки, допускаемые судами, по Конституции призванными обеспечить правосудием права и свободы человека и гражданина, имеют более негативные последствия, неблагоприятно отражаются не только на имидже и уровне доверия к судам, но и на общественном восприятии значения самой Конституции для правовой системы страны и для правоприменительной деятельности¹.

Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, судебная ошибка должна расцениваться как нарушение статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации и в соответствии с ее статьей 18 подлежит устранению в судебном порядке². Судебное решение не может рассматриваться как справедливый акт правосудия и должно быть исправлено независимо от того, что послужило причиной его неправосудности — неправомерные действия судьи, судебная ошибка или иные обстоятельства, объективно влияющие на его законность, обоснованность и справедливость, если существенно значимые обстоятельства события, являющегося предметом исследования по делу, отражены в нем неверно либо им дана неправильная правовая оценка³. Вместе с тем даже проверка решений суда, осуществляемая вышестоящими судебными инстанциями в порядке апелляционного, кассационного, надзорного производства, основанная на законе, — еще не гарантированное средство

¹ По мнению 30% опрошенных, Основной закон не играет значительной роли в жизни страны, поскольку с ним «мало кто считается». Это самая высокая доля за последние 14 лет. Лишь 27% заявили, что Конституция гарантирует права и свободы граждан. Для сравнения: в 2017 году, когда опрос проводился последний раз, таких респондентов было 38%. См.: О неверии граждан в силу Конституции // Независимая газета. 2020. 3 февраля // https://www.ng.ru/editorial/2020-02-03/2_7784_editorial.html.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2021 года № 53-П.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2007 года № 6-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2020 года № 2014-О и др.

обеспечения конституционной законности правосудия как минимум потому, что и сам закон, определяющий процедуры уголовного судопроизводства, должен отвечать критерию конституционности, выражающемуся, в том числе в его правовой определенности, обеспечивающей равное и единообразное его применение, но отвечает такому критерию лишь в силу презумпции конституционности.

Вместе с тем уголовно-процессуальный закон и судебная практика, если рассматривать ее в общем и целом, как и итоговые решения суда абстрактно в их общей массе, дают почву для размышлений относительно необходимости и потребности оценки законности правосудия по уголовным делам на предмет конституционности по иным критериям, нежели по критерию соблюдения формальных процедур, установленных уголовно-процессуальным законом и правильным, с формальной точки зрения применением норм материального права, выраженным в решении суда, законность которого презюмируется.

Для оценки законности правосудия в качестве конституционной таких критериев явно мало, да и они недостаточно состоятельны. Правосудие, охватывающее все судебное производство в целом, оценивать на предмет его законности в качестве конституционной необходимо в контексте принципов справедливости и равенства, насколько они утверждаются и подтверждаются судебной практикой в общем и целом, а не применительно к совокупности отдельно взятых, обособленных решений суда¹.

Из конституционных принципов справедливости, равенства перед законом и судом, учитывая их взаимосвязанность и взаимообусловленность следует, что каждый имеет право на справедливое равенство и на равную справедливость, как и на равную законность и на законное равенство и справедливость, предпосылками и нормативной гарантией которых служат Конституция и законы, их общеобязательность и равное применение должностными лицами органов публичной власти, в том числе в части обеспечения их права на безопасность от преступных посягательств, государственной и судебной защиты в процедурах уголовного судопроизводства, осуществления судом правосудия, отождествляемого в конституционно-правовом смысле со справедливостью и равенством перед законом и судом. Нет правосудия в отсутствие в нём справедливости, как и не должно и не может быть неравного для всех правосудия. И это, пожалуй, ключевой вопрос, касающийся претензий, предъявляемых к правосудию и к судопроизводству.

Однородные по своей юридической природе отношения в силу принципа юридического равенства должны регулироваться одинаковым образом². Вместе

¹ Как отмечается в литературных источниках, основанных на результатах социологических исследований, ядром ценностной системы судебного корпуса является триада ценностей «законность — защита права — справедливость», при этом законность занимает доминирующее положение и по сравнению с защитой права, для чего и служит правосудие, и по сравнению со справедливостью, без чего нет правосудия. На вопрос, в чём заключается главная миссия судьи, 77,6% опрошенных указали на законность, 50,5% на защиту прав граждан, 36,5% указали на обеспечение справедливости. При этом обеспечение законности является не только доминирующей, но часто и единственной целью для судей. См.: Волков В., Дмитриева А. Российские судьи как профессиональная группа: ценности и нормы // Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права / под ред. Волкова В. В. М.: Статут, 2012. С. 141–146.

² Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 марта 2008 года № 6-П и от 26 февраля 2010 года № 4-П.

с тем и нормы права, регулирующие однородные по своей юридической природе, а тем более идентичные, отношения, в силу этого же принципа не могут применяться по-разному. В этой связи, наполняя содержанием правовые нормы в процедурах уголовного судопроизводства, именно суд призван придать этим нормам правовую определенность, обеспечить их единообразное применение к равным субъектам права и в схожих ситуациях. Тем самым предполагается обеспечение самим судом принципа равенства перед законом и судом, а потому права на равную законность и справедливое равенство, отступление от которых нарушает конституционные нормы, и значит, в таком правосудии нет конституционной законности, а, следовательно, нет и правосудия.

Исходя из единой природы судебной защиты а также из одинаковой природы и значения судебных гарантий для защиты прав и законных интересов личности, конституционных принципов справедливости и равенства, предполагается, что механизм правосудия должен быть таковым, что какой бы суд не разрешал дело, правовые нормы должны применяться одинаково к равным субъектам права и в схожих (однородных, равных) ситуациях, гарантированно приводить к идентичному и равному по существу итоговому решению. Суд как орган правосудия призван обеспечить равно законное, обоснованное и справедливое решение, вне зависимости от того, в отношении кого, на каком этапе уголовного судопроизводства и каким судом принимается соответствующее решение¹.

Вместе с тем судебная практика не приводит к единому и равному применению правовых норм, единому и равному результату разрешения уголовных дел². Российское правосудие с декларируемым принципом равенства перед законом и судом не обеспечивает выполнение такого фундаментального требования, что подтверждается сопоставлением судебных актов, социологическими исследованиями³ и не опровергается, а, напротив, признается руководством Верховного

¹ Подобная позиция была сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 22 марта 2005 года № 4-П и от 16 июля 2015 года № 23-П, применительно к разрешению судом вопроса о содержании под стражей, которая может рассматриваться в качестве универсальной ввиду ее обусловленности общими требованиями не подлежащего ограничению права на судебную защиту, а также связанным с ним принципиальным положением о равенстве перед законом и судом.

² В юридической литературе отмечается правовая и социальная ценность правосудия в его устойчивости, определенности, предсказуемости и единообразии судебной практики. См.: Гук П. А., Коршунова П. В. Единство судебной практики как особая ценность правосудия // Журнал российского права. 2020. № 12. С. 103–115.

³ Курмангалиева М., Скугаревский Д. «Жигули» против «Мерседеса» // URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/04/06/684386-zhiguli-protiv>; Неравенство в суде // URL: <http://postnauka.ru/faq/37339>; Неравенство перед судом и как с ним бороться? // URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115769>; Волков В. Российские суды ценят статус подсудимых // Ведомости. 2013. С. 5 // URL: https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2013/04/05/statusnyj_uklon_v_rossijskih_sudah; Волков В. В. Влияние социального статуса подсудимого на решение суда // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-sotsialnogo-statusa-podsudimogo-na-reshenie-suda/viewer>; Статусный уклон правосудия // URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2013/10/22/56c073829a7947299f72db64>; Панеях Э. Практическая логика принятия судебных решений: дискреция под давлением и компромиссы за счет подсудимого // Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права/ под ред. Волкова В. В. М.: Статут, 2012. С. 107–127.

Суда Российской Федерации¹.

Для того чтобы работали предписания Конституции Российской Федерации о равенстве всех перед законом и судом и о справедливости правосудия, судебная практика должна быть ясной, понятной, предсказуемой и единообразной. Если сопоставить между собой приговоры по делам об одних и тех же преступлениях, то нередко мы не обнаружим в них особых отличий, что отмечалось, в частности, при проверке приговоров на предмет однотипных заимствований текста. Вместе с тем при сопоставимости обстоятельств преступления, а также данных о личности лица, обоснования судебного решения, отличия, и весьма существенные, отмечаются в квинтэссенции — в существе решений. Тем самым судом девальвируются конституционные ценности охраняемые уголовным законом, в том числе человек, его права и свободы, как высшая ценность, а также нивелируется ценность справедливости и равенства, без которых правосудие — уже неправосудие. Не может быть равно справедливых и правосудных решений суда по делам о деяниях, совершенных при схожих обстоятельствах, когда итоговые решения разнятся и весьма существенно².

Что-то не так в таком правосудии: либо в нём слишком мало законности и права, либо слишком много субъективизма и дискреции суда. Обусловлено такое неравное правосудие либо чрезмерной внутренней убежденностью и свободой судьи в оценке обстоятельств и применении закона, либо чрезмерными мягкостью или суровостью, великодушием или малодушием суда, проявленными к обвиняемому или его жертве, беспристрастием или безразличием³. Для устранения этих обстоятельств и нужны строгие процедурные механизмы с тем, чтобы не просто

¹ Выступление В. А. Давыдова от 3 декабря 2020 года в формате веб-конференции, проведенной в рамках повышения квалификации судей по уголовным делам на базе РГУП.

² Следует признать, что абсолютно одинаковых до идентичности уголовных дел, рассматриваемых судами, скорее всего, нет. Всегда имеются различия в обстоятельствах дела, времени места совершения преступлений, мотивах, личностях потерпевшего и обвиняемого, в нюансах обстоятельств и поведения, предшествующих преступлению, посткриминального поведения и др. (см.: Носков Ю. Г. Гуманизм, творчество и формализм в правосудии // Современное право. № 9. 2017. С. 88). Однако и различия далеко не всегда являются существенными.

³ Исследования наглядно демонстрируют проявления неравенства в правосудии. Согласно социологическим исследованиям, у лиц (групп) с низким социальным статусом нет шансов на оправдательный приговор в суде. Доля оправданий по публичному и частно-публичному обвинениям, по которым и даются реальные сроки, составляет 0,18%. У рабочих это 0,2%. У сотрудников правоохранительных органов доля оправданий в 25 раз выше по той же категории преступлений и составляет 5,1%, а у чиновников — в 16 раз выше (3,2%). Значительно выше она и у бизнесменов (2,5%). И эти три категории разительно отличаются от остальных, включая средний класс (0,5%). Из числа оправданных на сотрудников правоохранительных органов, чиновников и бизнесменов приходится 31%. Дискриминация маргинального большинства проявляется и в доле условных приговоров к лишению свободы, здесь его шансы ниже на 15–17%, а статус чиновника, наоборот, предсказывает на 6–10% более высокую вероятность условного приговора в зависимости от категории преступления. Применительно к назначению наказания по той же статье, в том же регионе и схожих юридических обстоятельствах правоохранители получают меньший срок наказания в среднем на три месяца, а по статье 159 «Мошенничество» — на полгода меньше. По той же статье чиновник получит наказание меньше на четыре месяца. Маргинальные преступники предсказуемо получают на 4–5 месяцев больший срок по всем категориям. Представителям бизнеса при прочих равных условиях будет назначено наказание на срок в среднем на месяц больший и на три месяца больший по статье 159 УК РФ (см.: Волков В. В. Статусный уклон в российских судах // Ведомости. 2013. 4 апреля).

обеспечить судоговорение, а именно установить в состязательной процедуре материальную истину, прояснить все обстоятельства дела и вынести единственно верное решение с единым результатом, который не может и не должен зависеть от того какой судья и какого суда будет разрешать дело. Если же такой эффект от судопроизводства не достигается, оно не соответствует требованиям конституционной законности, хотя при его отправлении формально не нарушены процессуальные нормы и также формально правильно применены нормы материального права или во всяком случае, несущественные нарушения не повлекли отмену или изменение решения суда, обретшего или сохранившего его презюмируемую законность.

Следовательно, конституционная законность уголовного судопроизводства предполагает режим применения, соблюдения, использования правовых норм при рассмотрении и разрешении судами уголовных дел, обеспечивающий одинаковое применение правовых норм применительно к равным субъектам права и в схожих (однородных, равных) ситуациях, гарантирующий идентичные или равные по существу итоговые решения, равно справедливые и справедливо равные, как равно законные и законно равные и справедливые.

Изложенные рассуждения и соображения, безусловно, отражают лишь узкий спектр проблем правосудия по уголовным делам, касающихся обеспечения конституционной законности, не содержат исчерпывающих предложений и аргументации их обосновывающей, отражают постановку вопросов, большинство из которых осознанно остались без авторского ответа, как выходящие за пределы предмета статьи. Тема конституционной законности и разрешение конституционных проблем правосудия, учитывая многообразие практики, требуют более тщательного анализа, как и изменения процессуального законодательства, его совершенствования, но через упрощение процедурных правил, регламентации в законе лишь тех из них, которые действительно направлены на обеспечение конституционных прав участников уголовного судопроизводства, установление обстоятельств, подлежащих доказыванию, на правильное и равное применение уголовного закона, причем с позиций не отраслевого законодательства, а именно конституционного права и Конституции Российской Федерации. Именно в этом видится перспектива совершенствования уголовного судопроизводства и судебной практики. В противном случае дальнейшая формализация судебных процедур повлечет лишь затягивание производства по делу, акцентирование внимания суда не на существе обстоятельств дела, которые нужно установить в судебном следствии, чтобы дать верную правовую оценку, а на следовании процедуре, с тем чтобы не давать поводов для оспаривания решения суда по формальным основаниям.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакян С. А. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М.: Норма-Инфра-М. 2001 г. 675 с.
2. Волков В. В. Статусный уклон в российских судах // Ведомости. 2013. 4 апреля.
3. Волков В. В. Российские суды ценят статус подсудимых // Ведомости. 2013. 5 апреля.
4. Волков В., Дмитриева А. Российские судьи как профессиональная группа: ценности и нормы // Как судьи принимают решения: эмпирические исследования

- права / под ред. Волкова В. В. М.: Статут, 2012. С. 141–146.
5. Громова О. Н. Конституционная законность и ее обеспечение в Российской Федерации // Труды Академии МВД России. 2011. № 4 (20). С. 20–23.
 6. Гук П. А., Коршунова П. В. Единство судебной практики как особая ценность правосудия // Журнал российского права. 2020. № 12. С. 103–115.
 7. Зорькин В. Д. Конституция живет в законах // Российская газета. (федеральный выпуск). 2014. № 6560. 18 декабря.
 8. Курмангалиева М., Скугаревский Д. «Жигули» против «Мерседеса» // Ведомости. 2017. 6 апреля.
 9. Носков Ю. Г. Гуманизм, творчество и формализм в правосудии // Современное право. 2017. № 9. С. 86–92
 10. Панях Э. Практическая логика принятия судебных решений: дискреция под давлением и компромиссы за счет подсудимого // Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права / под ред. Волкова В. В. М.: Статут, 2012. С. 107–127.

O. A. Vagin,

*Head of Department of Constitutional Foundations of Criminal Justice
of the Constitutional Court of the Russian Federation,
candidate of science in law, associate professor,
lawyer emeritus of the Russian Federation, Moscow, Russia*

CONSTITUTIONAL LAWFULNESS OF CRIMINAL JUSTICE

The article stresses the decisive role of judiciary in the state protection of human rights and freedoms. At the same time it is noted that court judgments can be wrongful or even unjust both due to objective reasons and subjective factors. Existence of criminal procedure for resolving cases, as well as appeal, cassation or supervisory review of judicial decisions do not as such testify to guaranteed lawfulness of justice relevant to sphere of law, including the constitutional legal meaning. Presence of procedure and its observance do not as such guarantee lawfulness of judgment in a certain case, let alone these do not guarantee lawfulness of justice as legal regime.

It is noted that to assess lawfulness of justice as being constitutional it is not enough to use criteria of observing formal procedures established by criminal procedural legislation, as well as formally correct application of substantive legislation expressed in a judicial decision presumed to be lawful.

It is also argued that justice encompassing judicial procedure as a whole should be assessed with regard to its lawfulness in its constitutional sense in the context of principles of fairness and equality, insofar as they are imposed and approved by court practice as a whole, and not with regard to a body of certain isolated court decisions.

Key words: rule of law; lawfulness; Constitution; constitutional lawfulness; constitutional rights; justice; presumption; equality; fairness; court; court practice; criminal procedure; criminal procedural legislation.





УДК 347.962.6

DOI 10.55346/27825647_2022_02_97



Галов В. В.,

судья Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского и предпринимательского права
Южно-Российского института управления —
филиала РАНХиГС при Президенте РФ,
г. Ростов-на-Дону, Россия

© 2022

Дата приема:
15.02.2022

ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУДЬИ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ АКТОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматривается проблема обязательности правовых позиций, изложенных в актах Конституционного Суда Российской Федерации, для судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Автор предлагает для обеспечения прямого применения акта Конституционного Суда РФ наделять указанный суд правом отменять акты судов общей юрисдикции и арбитражных судов в порядке чрезвычайной конституционной ревизии. Также предлагается наделять Конституционный Суд РФ правом направлять представления о прекращении полномочий судей, отказавшихся применить или проигнорировавших правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, подлежащую применению по конкретному делу.

Ключевые слова: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и их обязательность; ответственность судей.



Тридцать лет назад начал функционировать принципиально новый в системе государственной власти Российского государства орган — Конституционный Суд Российской Федерации.

Появление нового судебного органа вызвало ряд вопросов теоретического характера относительно деятельности этого учреждения.

Несмотря на достаточно подробное регулирование полномочий Конституционного Суда Российской Федерации как непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации, так и в соответствующем законе¹ (впоследствии в Федеральном конституционном законе²), в силу определенных традиций, сложившихся в советской юридической науке, согласно которым суд не вправе творить право, а только применяет к установленным фактическим обстоятельствам волю законо-

¹ Закон РСФСР от 12.07.1991 № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 30. Ст. 1017.

² Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

дателя, сформулированную в определенном тексте нормативного акта¹, указанная концепция распространялась на принимаемые Конституционным судом акты. Таковую же позицию длительное время отстаивал и автор данной статьи.

Таким образом, с учетом того, что полномочия Конституционного суда рассматривались как полномочия обычного суда с наличием определенной функции нормоконтроля, значение принятого Конституционным судом акта сводилось к факту констатации утраты юридической силы положения нормативного акта, признанного неконституционным, и исключению тем самым из системы действующего права.

При таком толковании роли Суда правовые выводы и мотивы, которыми он руководствовался при принятии судебного акта, оказывались вопросом внутреннего убеждения судей Суда, но не влияли на правовой результат: если Суд признал норму неконституционной, она утрачивала силу, если отказал в признании таковой — то норма продолжала оставаться в системе правового регулирования, а мотивы и выводы Суда лишь могли учитываться судом общей юрисдикции или арбитражным судом при рассмотрении конкретного дела в качестве убеждающего аргумента, но не в качестве акта толкования, обязательного к применению.

С таким узким пониманием значения правовых мотивов и выводов, изложенных в актах Конституционного суда, практически сразу же стал не соглашаться сам Суд, выражая соответствующую позицию при принятии постановлений и определений², а равно судьи Суда, которые в своих научных работах стали проводить идею относительного Конституционного суда как позитивного законодателя³ — идею о том, что Конституционный Суд РФ является не просто судом, а будучи носителем судебной власти и являясь судом над властью, при осуществлении конституционного нормоконтроля, выступает квазиправотворческим органом. Указанные акты Суда «могут быть охарактеризованы как особый вид конституционно-судебных нормоустановлений, которые превосходят по юридической силе любые иные правовые акты ниже уровня Конституции, а также:

- а) являются своего рода конституционным источником правовой системы;
- б) воплощают в себе единство нормативности и доктринальности, естественно-правовых и позитивистских начал;

¹ См.: Петрухин И. Л. Правосудие в системе государственных функций // Правоведение. 1983. № 3. С. 37; Нерсесянц В. С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право // Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 34.

² См., например: п. 4 постановления Конституционного Суда РФ от 18.09.2014 № 23-П // Российская газета. № 226. 03.10.2014.

³ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, Инфра-М, 2011 (глава 2.4); Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Прямое действие Конституции: генерация и гарантирование конституционным правосудием // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3. С. 52–78; Маврин С. П. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: природа и место в национальной правовой системе // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 6. С. 23–33; Гаджиев Г. А., Войниканис Е. А. Pacing problem и возрождение судебного нормотворчества // Закон. 2021. № 6. С. 122–138; Гаджиев Г. А. Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда Российской Федерации. Ч. I // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1.

в) представляют собой источник (инструмент обеспечения) единообразия практики толкования и применения норм всех отраслей права»¹.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в пункте 4 мотивировочной части Постановления от 26.04.2016 № 13-П: «Выявление Конституционным Судом конституционно-правового смысла нормы означает приведение правового регулирования, предусмотренного этой нормой, в соответствие с Конституцией, что по своим правовым последствиям сопоставимо с изменением правовой регламентации отношений, относящихся к предмету регулирования данной нормы и предусмотренных в законоположениях, которые являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда, а также в законоположениях, которые воспроизводят проверенные Конституционным Судом нормы закона или основаны на них, либо в таких же, как являвшиеся предметом рассмотрения, законоположениях данного или иного нормативного правового акта, а следовательно, выявленному конституционно-правовому смыслу обязаны следовать правоприменительные органы при принятии к производству обращений граждан, поступивших к ним после вступления в силу решения Конституционного Суда, содержащего конституционно-правовое истолкование правовой нормы, и основанных на выраженных в нем правовых позициях»².

Часть 5 статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в редакции Федерального конституционного закона 28.12.2016 № 11-ФКЗ установила, что суды общей юрисдикции, арбитражные суды при рассмотрении дел после вступления в силу постановления Конституционного Суда Российской Федерации (включая дела, производство по которым возбуждено и решения предшествующих судебных инстанций состоялись до вступления в силу этого постановления Конституционного Суда Российской Федерации) не вправе руководствоваться нормативным актом или отдельными его положениями, признанными этим постановлением Конституционного Суда Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, либо применять нормативный акт или отдельные его положения в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом Российской Федерации в этом постановлении истолкованием.

Таким образом, законодатель нормативно закрепил идею позитивного законодателя, однако формально ограничил только таким видом актов, как постановления. Вместе с тем Конституционный суд дает толкование норм права не только в постановлениях, но также выявляет конституционно-правовое значение нормы и в таком виде актов, как определения об отказе в принятии жалобы (запроса суда).

Вместе с тем сам Суд рассматривает свои правовые позиции, выраженные в мотивировочной части определения, как выявляющие конституционно-правовое толкование и, соответственно, обязательные для правоприменителя (п. 5 мотивировочной части Определения от 11.07.2006 № 268-О (пункт 2.1 мотивировочной части Определения от 11.02.2021 № 183-О, Определение от 08.02.2007 № 257-О-П и др.).

¹ Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Правосудие: ориентация на Конституцию: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2018 (п. 4.2).

² См.: Российская газета. № 99. 11 мая 2016 г.

Однако практика показывает, что попытки преодолеть юридическую силу определения Конституционного суда имеются в практике органов государственной власти. Из пункта 3.3 мотивировочной части Определения от 11.05.2004 № 139-О следует, что такую попытку предприняло Законодательное Собрание Оренбургской области.

К сожалению, игнорирование правовой позиции Конституционного суда имеет место и в деятельности судов. Так, при рассмотрении дела № А32–26167/2012¹ Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд, рассматривая апелляционную жалобу ответчика на судебное решение Арбитражного суда Краснодарского края, усмотрел неопределенность в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации подлежащих, по мнению суда, применению в данном деле положений пункта 6 статьи 2 Закона РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» статьи 18 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», пункта 1 приложения 3 к Постановлению Верховного Совета Российской Федерации «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» и пункта 5 раздела I Положения о коммерциализации государственных предприятий с одновременным преобразованием в акционерные общества открытого типа, в связи с чем определением от 3 августа 2015 года приостановил производство по делу и обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с соответствующим запросом. По мнению заявителя, оспариваемые нормативные положения с учетом сложившейся правоприменительной практики допускают возможность возникновения права муниципальной собственности не только на объекты жилищного фонда, находившегося в ведении государственного предприятия, но и на объекты незавершенного строительства — недостроенные дома, включенные в план приватизации государственного предприятия и лишь впоследствии (после завершения процедуры приватизации государственного предприятия) принятые в эксплуатацию в качестве объектов жилищного фонда, и тем самым противоречат статьям 35 (части 1 и 2) и 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 14.01.2016 № 1-О в принятии запроса апелляционного суда было отказано, поскольку Суд не усмотрел, что для разрешения поставленных заявителем вопросов требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления, поскольку нет оснований полагать, что установленное оспариваемыми заявителем нормами правовое регулирование содержит порождающую произвольное правоприменение неопределенность, наличие которой могло бы дать основание к рассмотрению дела в Конституционном Суде Российской Федерации. При этом Конституционный суд поддержал толкование норм материального права, о проверке конституционности правоприменительной практики которых просил апелляционный суд.

¹ См. электронный ресурс: <https://kad.arbitr.ru/Card/1b570809-e08e-42ad-8223-296d6e6b7168>.

Принимая постановление от 22.05.2016 по существу апелляционной жалобы, апелляционный суд применил нормы материального права в том их толковании, с которым согласился Конституционный суд, однако постановлением от 01.09.2016 Арбитражный суд Северо-Кавказского округа отменил постановление суда апелляционной инстанции, оставив в силе решение Арбитражного суда Краснодарского края, основанное на толковании норм материального права, не соответствующим правовой позиции, выраженной в определении Конституционного суда. Более того, кассационный суд не только не указал: почему он отверг правовую позицию Конституционного суда, выраженную в Определении, вынесенном по судебному запросу по данному делу, но даже не упомянул о существовании такового Определения.

Таким образом, дело оказалось разрешенным с прямым, явным и очевидным игнорированием правовой позиции Конституционного суда, прямо подлежащей применению по данному делу. В результате цели правосудия по конкретному делу, не только не оказались достигнутыми, но также была нарушена норма об обязательности решений Конституционного суда.

В целях исключения игнорирования и отказа в применении правовых позиций Конституционного суда, выраженных в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, необходимо наделить Конституционный суд полномочиями в исключительных случаях самостоятельно пересматривать судебные акты судов общей юрисдикции и арбитражных судов в тех случаях, когда суды отказались применить или проигнорировали правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные в постановлении или определении, вынесенном по жалобе (запросу суда) по данному конкретному делу (институт «чрезвычайной конституционной ревизии»), пользуясь при этом полномочиями, равными полномочиям Президиума Верховного Суда Российской Федерации.

Также необходимо предоставить право Конституционному суду по итогам рассмотрения дела в порядке чрезвычайной ревизии направлять в отношении соответствующих судей представления Президенту Российской Федерации или в соответствующую квалификационную коллегия судей представления о прекращении полномочий судей, отказавшихся применить или проигнорировавших правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, подлежащую применению по конкретному делу в силу указания Конституционного суда.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, Инфра-М, 2011 (глава 2.4).
2. Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Правосудие: ориентация на Конституцию: монография. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2018 (п. 4.2).
3. Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Прямое действие Конституции: генерация и гарантирование конституционным правосудием // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3. С. 52–78.
4. Гаджиев Г. А. Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда Российской Федерации. Ч. I // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1.

5. Гаджиев Г. А., Войниканис Е. А. Pacing problem и возрождение судебного нормотворчества // Закон. 2021. № 6. С. 122–138.
6. Маврин С.П. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: природа и место в национальной правовой системе // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 6. С. 23–33.
7. Нерсесянц В. С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право // Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 34.
8. Петрухин И. Л. Правосудие в системе государственных функций // Правоведение. 1983. № 3. С. 37.

Galov Vladimir V.,

PhD (law), judge of the Fifteenth appellate commercial court

ABOUT THE RESPONSIBILITY OF A JUDGE FOR NON-EXECUTION OF ACTS
OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article deals with the problem of the binding legal positions set forth in the acts of the Constitutional Court of the Russian Federation for judges of courts of general jurisdiction and commercial courts. The author proposes, in order to ensure the direct application of the act of the Constitutional Court, to give the specified court the right to cancel the acts of courts of general jurisdiction and commercial courts in the procedure of extraordinary constitutional revision. It is also proposed to empower the Constitutional Court to send submissions on the termination of the powers of judges who refused to apply or ignored the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation to be applied in a particular case.

Key words: legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and their obligatoriness, responsibility of judges.





УДК 342.924

DOI 10.55346/27825647_2022_02_103



Косачев А. С.,

председатель комитета

Законодательного Собрания Ростовской области

*по законодательству, государственному строительству,
местному самоуправлению и правопорядку*

© 2022

Дата приема:

25.02.2022

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ — СФЕРА СОВМЕСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ РФ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

В статье рассматриваются проблемные вопросы реализации субъектами Российской Федерации полномочий по правовому регулированию административной ответственности, которые Конституция РФ относит к вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, на примере законодательной и правоприменительной практики Ростовской области. Автор при изучении указанной проблематики руководствуется позициями высших судов: Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, а также приводит конкретные статистические данные привлечения в Ростовской области лиц к административной ответственности за отдельные правонарушения. Предлагается учесть в федеральном законодательстве об административных правонарушениях наиболее типичные для субъектов РФ составы административных правонарушений, а также расширить круг лиц, уполномоченных составлять протоколы по таким составам, должностными лицами органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: административная ответственность; протокол об административном правонарушении; Кодекс об административных правонарушениях, предмет совместного ведения.



Конституция Российской Федерации относит административное и административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Из этого конституционного положения вытекает право субъектов Российской Федерации принимать собственные законы об административной ответственности, не противоречащие федеральному законодательному.

В одном из своих постановлений¹ Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что субъекты Российской Федерации не должны вторгаться в сферу общественных отношений, относящихся к предметам ведения Российской Федерации, и в закрепленные федеральным законом за федеральными органами государственной

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2018 N 27-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области».

власти полномочия по предметам совместного ведения, а также отступать от общих требований, предъявляемых к правовому регулированию административной ответственности и порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе касающихся определения круга должностных лиц, обладающих полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях.

В соответствии со статьей 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относятся, в частности, установление законами субъектов Российской Федерации административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, наделение органов местного самоуправления отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации, в том числе по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

При этом, несмотря на совершенно четко сформулированные федеральным законодателем пределы возможностей субъектов Российской Федерации в конструировании региональных правовых норм об административной ответственности, практически все субъекты Российской Федерации сталкиваются с проблемами в таком конструировании.

Согласно Конституции Российской Федерации, вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (статья 73), в том числе и в отношении законодательства об административной ответственности, находящегося вне сферы, определенной статьей 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹. При этом в нём отсутствуют нормы, позволяющие субъектам Российской Федерации устанавливать административную ответственность в порядке опережающего правового регулирования, то есть до принятия федеральных законов в тех или иных сферах общественных отношений.

Как представляется, иное означало бы нарушение вытекающих напрямую из положений Конституции Российской Федерации запретов на осуществление субъектами Российской Федерации правового регулирования прав и свобод человека и гражданина в отдельных сферах общественных отношений, в том числе посредством введения административной ответственности.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 11.12.2013 № 57-АПГ13-6 «Об отмене решения Белгородского областного суда от 26.08.2013 в части отказа в удовлетворении заявления и признании недействующими статей 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.18, 3.1, 3.2, 3.4, 3.9, 3.12, 3.17, 6.1.1, 6.1.2, 6.15, 6.21, 6.23, 6.24 Закона Белгородской области от 04.07.2002 № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области».

В конечном итоге это влечет возможность судебного признания соответствующих региональных законов об административной ответственности, принятыми за пределами полномочий субъектов Российской Федерации, соответственно, недействующими. Это касается весьма значимых с точки зрения качества и комфортности жизни населения сфер правового регулирования.

Суды, признавая региональные законы недействующими, исходят из того, что подавляющее большинство норм и правил сформулированы на федеральном уровне в подзаконных нормативных правовых актах. Однако зачастую санкции за нарушение указанных норм на федеральном уровне либо вообще не установлены, либо установлены, но не учитывают особенностей субъектов Российской Федерации, и протоколы по ним может составлять только весьма ограниченное и явно недостаточное число представителей федеральных органов власти.

Таким образом, действующее в настоящее время разграничение полномочий по установлению административной ответственности между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, мягко говоря, не обеспечивает эффективность и законность реализации указанных полномочий ни на федеральном, ни на региональном уровне.

Проанализировав законотворческую и правоприменительную практику в Ростовской области, можно отметить следующее.

Статьей 10.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками, в том числе и с таким карантинным сорным растением, являющимся сильнейшим природным аллергеном, как амброзия полыннолистная.

Рассмотрение дел об указанных административных правонарушениях и составление соответствующих протоколов отнесено к компетенции федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный карантинный фитосанитарный надзор, государственный надзор в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами и государственный земельный надзор, и его территориальных органов. На территории Ростовской области таковым является Управление Россельхознадзора по Ростовской, Волгоградской и Астраханской областям и Республике Калмыкия.

Анализ статистической информации о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 10.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части нарушения правил борьбы с амброзией полыннолистной свидетельствует о крайне незначительном числе граждан, привлеченных к административной ответственности. Кроме того, по имеющимся данным, например в 2014–2018 гг. отмечалось сокращение количества должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об указанном правонарушении, что позволяет сделать вывод о недостаточности кадрового потенциала для эффективного осуществления контроля за всей площадью произрастания опасного карантинного растения.

Данный вывод подтверждается и теми обстоятельствами, что, согласно имеющейся информации, площадь произрастания амброзии полыннолистной в Ростовской области в 2014–2018 гг. оставалась неизменной. По другим источникам

ежегодно отмечается тенденция увеличения в Ростовской области территории распространения данного карантинного сорного растения.

В законодательстве Ростовской области, как и в законодательстве других субъектов Российской Федерации, длительное время существовала норма об административной ответственности за потраву сельскохозяйственных посевов.

Между тем такие нормы в большинстве субъектов Российской Федерации были отменены в связи с применением мер прокурорского реагирования либо на основании судебных решений.

Основанием для отмены данных положений стало наличие статьи 7.17 в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Она устанавливает административную ответственность за умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества. Однако размер административных штрафов в ней унифицирован в отношении всех видов действий, направленных на уничтожение или повреждение чужого имущества, что не позволяет реализовать цели административного законодательства и эффективно воздействовать на нарушителей имущественных прав сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Согласно информации ГУ МВД Российской Федерации по Ростовской области, по статье 7.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за потраву сельскохозяйственных посевов, стогов, порчу или уничтожение находящегося в поле урожая сельскохозяйственных культур, повреждение насаждений в период с 2014 по 2018 год сотрудниками полиции составлено всего 14 протоколов об административных правонарушениях.

В то же время только в Ремонтненском районе Ростовской области, согласно информации, представленной местной администрацией, количество выявленных случаев потравы посевов в период с 2014 по 2018 год составило 37. В Орловском районе Ростовской области поступило за указанный период семь жалоб о случаях потравы посевов и порчи урожая сельскохозяйственными животными.

Таким образом, ситуация с потравой посевов и порчей урожая сельскохозяйственными животными в Ростовской области остается весьма злободневной. Собственники посевов, не полагаясь на помощь сотрудников полиции, органов местного самоуправления, не обладающих полномочиями по административному воздействию на правонарушителей, в данной ситуации являются практически беззащитными. Это, в свою очередь, провоцирует рост уровня социальной напряженности, возникающей в связи с нарушениями правил выпаса и содержания скота.

Кроме того, установление на региональном уровне административной ответственности по ряду составов вызывает недовольство у населения крайне низкой эффективностью ее применения.

Например, в настоящее время в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях отсутствует административная ответственность за совершение умышленных действий, нарушающих тишину и покой граждан.

И хотя вопрос обеспечения тишины и покоя граждан имеет общенациональное значение, административная ответственность за их нарушение в настоящее время устанавливается на региональном уровне.

Так, в Ростовской области за 2016 год за нарушение тишины и покоя граждан вынесено всего 645 постановлений о назначении административного наказания,

за 2017 год — 690 постановлений, за 2018 год — 656 постановлений. Эти данные свидетельствуют о существенном снижении числа лиц, привлеченных к административной ответственности за данные нарушения по сравнению с периодом времени, в котором действовал старый порядок участия правоохранителей в пресечении правонарушений, ответственность за которые установлена на региональном уровне.

В связи с этим увеличилось число жалоб граждан на бездействие со стороны правоохранительных органов, формируется атмосфера безнаказанности и уничтожается принцип неотвратимости ответственности за совершение правонарушения.

В ответах на обращения жителей Ростовской области по вопросам правоприменения норм Областного закона от 25.10.2002 № 273-3С «Об административных правонарушениях» об ответственности за нарушение тишины и покоя Законодательное Собрание Ростовской области неоднократно отмечало, что продолжительное время соблюдение прав граждан на отдых и покой гарантируется статьей 2.3 данного областного закона, содержащей ответственность за нарушение тишины и покоя граждан. Однако фактически указанная норма могла «работать», пока протоколы об административных правонарушениях по ней составляли должностные лица органов внутренних дел (полиции), то есть до внесения Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 247-ФЗ в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменения, установившего, что протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий.

Определение Областным законом «Об административных правонарушениях» иных должностных лиц на составление указанных протоколов вызвало существенные затруднения, так как только должностные лица органов внутренних дел (полиции) обладают особым правовым статусом, позволяющим требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие их личность. Отсутствие данных полномочий у должностных лиц региональных и муниципальных органов, которые определены законом субъекта Российской Федерации в качестве уполномоченных органов по составлению протоколов об административных правонарушениях, ведет, по сути, к уклонению правонарушителей по данным правонарушениям от ответственности.

В регионах и на местном уровне отсутствуют структуры по охране общественного порядка, должностные лица органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления не наделены необходимым объемом властных полномочий для полноценного обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В сложившейся ситуации следует констатировать, что целый ряд административных правонарушений полноценно не пресекается и не наказывается.

С одной стороны, правовое регулирование, предусмотренное абзацем второй части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ставит данные вопросы в зависимость от передачи региональными органами исполнительной власти по соглашению с федеральными органами исполнительной власти указанных полномочий.

Однако этот способ вряд ли можно признать эффективным. Так, в настоящее время соответствующие соглашения с МВД России заключены далеко не во всех субъектах Российской Федерации. Более того, из информации, полученной от органов государственной власти тех субъектов Российской Федерации, в которых соглашения все-таки были заключены, следует, что на практике в них включается чрезвычайно незначительное количество составов административных правонарушений, протоколы по которым вправе составлять сотрудники полиции. Как правило, это всего несколько статей, предусмотренных в региональных законах об административных правонарушениях.

С другой стороны, Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 2 июля 2018 года № 27-П в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области разъяснил, что должностные лица органов внутренних дел (полиции) обязаны — в рамках полномочий, возложенных на них Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральным законом «О полиции» — оказывать содействие в привлечении виновных в совершении предусмотренных законами субъектов Российской Федерации административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, и при отсутствии соответствующих соглашений, заключенных между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Соответственно, как представляется, нецелесообразность заключения соответствующих соглашений становится все более очевидной.

С учетом всего вышеизложенного в последние годы назрела не только необходимость в кардинальном изменении и совершенствовании действующего федерального кодекса об административных правонарушениях, но и в скорейшем принятии нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, проект которого разрабатывается Министерством юстиции Российской Федерации.

Совершенно очевидно, что необходимо предусмотреть в тексте нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях наиболее типичные для субъектов РФ составы административных правонарушений.

При этом также необходимо пересмотреть вопрос о разграничении полномочий между Федерацией и субъектами по составлению протоколов об административных правонарушениях, прежде всего в обозначенных сферах, имеющих особое значение для субъектов Российской Федерации, наделив данными полномочиями, в том числе органы исполнительной власти субъектов и органы местного самоуправления.

Как представляется, и соответствующий контроль, и применение административной ответственности, предусмотренной законодательством об административных правонарушениях, были бы более эффективными, если бы контроль осуществлялся и протоколы об административных правонарушениях составлялись бы как должностными лицами федеральных контрольно-надзорных органов,

так и должностными лицами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 01.07.2020. № 31. Ст. 4398.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2018 № 27-П «По делу о проверке конституционности абзаца второй части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDdecision340963.pdf> (дата обращения: 01.10.2021).

4. Определение Верховного Суда РФ от 11.12.2013 № 57-АПГ13-6 «Об отмене решения Белгородского областного суда от 26.08.2013 в части отказа в удовлетворении заявления и признании недействующими статей 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.18, 3.1, 3.2, 3.4, 3.9, 3.12, 3.17, 6.1.1, 6.1.2, 6.15, 6.21, 6.23, 6.24 Закона Белгородской области от 04.07.2002 № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» // URL: <https://base.garant.ru/70601476/> (дата обращения: 01.10.2021).

5. Областной закон Ростовской области от 25.10.2002 № 273-ЗС «Об административных правонарушениях» (ред. от 23.04.2021) // URL: <https://www.donland.ru/documents/2196/> (дата обращения: 01.10.2021).

Kosachev Alexander S.,

Chairman of the Committee of the Legislative Assembly of the Rostov region on legislation, state building, local self-government and law and order, Rostov-on-Don, Russia

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY — THE SPHERE OF JOINT POWERS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND ITS SUBJECTS: REGIONAL EXPERIENCE OF THE ROSTOV REGION

The article deals with the problematic issues of the implementation by the constituent entities of the Russian Federation of the powers to legally regulate administrative responsibility, which the Constitution of the Russian Federation refers to the issues of joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities, using the example of legislative and law enforcement practice in the Rostov region. The author, when studying this issue, is guided by the positions of the highest courts: the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation, and also provides specific statistical data on bringing persons to administrative responsibility for certain offenses in the Rostov region. It is proposed to take into account in the federal legislation on administrative offenses the most typical elements of administrative offenses for the constituent entities of the Russian Federation, as well as to expand the circle of persons authorized to draw up protocols on such compositions by officials of the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local governments.

Key words: administrative responsibility; protocol on administrative offense; Code of Administrative Offenses; joint jurisdiction.



УДК 342

DOI 10.55346/27825647_2022_02_110



Артамонов А. Н.,

заместитель начальника Главного управления
Министерства юстиции Российской Федерации
по Ростовской области, кандидат юридических наук,
г. Ростов-на-Дону, Россия

© 2022

Дата приема:
28.02.2022

ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СИСТЕМЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА: ОПЫТ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Статья посвящена рассмотрению общих подходов к регулированию общественных отношений в России со стороны государства на современном этапе. Автор, основываясь на традициях германской исторической школы права, доказывает ограниченность возможностей современного правового регулирования при опоре лишь на нормативную составляющую правоприменения при недостаточном учете традиционных поведенческих моделей, складывающихся в обществе на протяжении всей истории его развития. В качестве примера эффективного использования потенциала традиционных институтов гражданского общества автор видит участие казачества в реализации важных функций общегосударственного значения — функции охраны правопорядка, а также функции ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Ключевые слова: социальные нормы; нормы права; правоохранный конституционализм; ресоциализация освободившихся из мест лишения свободы.



Свобода личности, ее законные интересы обеспечиваются различными социальными нормами, в первую очередь моральными, а, если их недостаточно, то правовыми.

В Германии в первой половине XIX века большое влияние имела историческая школа права, сторонники которой изучали право не в контексте абстрактных принципов или действующего законодательства, а с точки зрения особого духа, присущего каждому народу, из которого и развивались, по мнению представителей этой правовой школы, отдельные механизмы регулирования социальных конфликтов и которая задавала общие цели социального развития и легитимные пути достижения этих целей¹. Представители указанной школы выступали против преобразования существующих общественных отношений с помощью модернизации законодательства.

Наблюдение за развитием современных российских общественных отношений в разных сферах во многом подтверждает печальный вывод: далеко не всегда

¹ Антонов М. В. Социология права: рождение новой научной дисциплины // Эрлих О. Основоположение социологии права. СПб., 2011. С. 9–63.

введенные в правовое поле нормы дают положительный результат, то есть способны эффективно регулировать или корректировать поведение людей.

Однако альтернативы категории правовой нормы, как и механизму ее обеспечения нет, просто иногда не существует ее действенной, работоспособной модели реализации. Это, кстати, ярко продемонстрировали события, связанные с ковид-пандемией. Можно вспомнить попытки введения ограничительных мер при помощи обращения к морально-нравственным императивам поведения населения, призывы к здравому смыслу, осторожности (в том числе со стороны представителей религиозных конфессий). Но на ситуацию, как известно, все эти инициативы особого влияния не оказали. Лишь после введения четких и действенных административных мер (не в формате «рекомендаций») удалось добиться решения ряда важных социальных проблем, — в первую очередь медицинского и санитарно-гигиенического характера. То же положение дел можно наблюдать и в сфере кампании по вакцинации, развернувшейся за рубежом, — здесь концентрированно и наглядно проявляют себя в краткосрочном аспекте методы сравнительного правоведения, которые позволяют анализировать различные управленческие решения, сходства и различия методов и средств воздействия на поведение людей с точки зрения результатов этого воздействия.

И в этом смысле вновь стоит обратиться к XIX веку, к идее о выделении двух видов права — «народного», выражающего обычай в его непосредственной форме (заданной исторически, коренящейся в психологии населения, исконно проживающего на определенной территории), и «права юристов», в котором обычай облекается в форму прецедента, юридического казуса, догматической конструкции¹.

Считаю, что мы мало внимания уделяем этим двум природам одного явления. Мы чрезмерно увлечены регулированием общественных отношений с помощью введения всё новых правовых норм, не особо углубляясь в анализ их потенциальной эффективности, их соответствия реалиям дня сегодняшнего. И это при том, что изучению тенденций и закономерностей жизни общества, метаморфозам его структуры, в последние годы в России уделяется очень много внимания: на систематической основе ведется мониторинг правоприменения, проводятся публичные слушания по многим вопросам, действует независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов.

Рудольф фон Иеринг предлагал разграничивать право и мораль, основываясь на интенсивности переживаемых эмоций. По мнению Эрнста Цительмана (конец XIX в.), регулярное повторение определенных обстоятельств и связанных с ними действий приводит человека к осознанию закономерности данной связи. Следом за таким осознанием появляется ощущение связанности обязанностью совершать некие действия (или же не совершать их) при неких обстоятельствах. В этом кроется корень моральных и правовых норм.

Георг Еллинек утверждал, что человеку свойственно рассматривать то, что его постоянно окружает, в качестве нормативного критерия оценки происходящих вокруг него событий, осмысления этих событий как «нормальных» или «отклоняющихся от нормы».

¹ Антонов М. В. Указ. соч.

И здесь возникает вопрос: как надо действовать, если человек, оглядываясь вокруг, не обнаруживает положительных примеров? Возможно ли наполнить окружающую действительность позитивностью при помощи нормативных предписаний — чтобы их имелось в достаточном количестве и был обеспечен долгосрочный характер их применения?

В качестве противоположного примера можно привести практику регулирования общественных отношений в административной сфере на уровне субъектов Российской Федерации, когда в правовое поле вводятся положения, полностью отвечающие классическим требованиям (то есть имеющие в своей основе гипотезу, диспозицию и санкцию), но на общественные отношения при этом никак не влияющие. В этом же ряду стоят события, которые нас поразили в хорошем смысле слова, — футбольные болельщики одной из стран во время проведения в России Чемпионате мира по футболу тщательно прибирали после себя на трибунах и в фан-зонах, хотя, если бы они не заботились о чистоте вокруг себя — никаких санкций к ним никто бы не применял.

Всё сказанное выше подводит к рассмотрению комплекса конкретных предложений, которые сегодня находятся на стадии активного обсуждения. Речь идет о проекте ресоциализации граждан, освободившихся из мест лишения свободы.

Мы живем в обществе, права и свободы личности в котором регламентируются, в том числе конституционным правом, Конституцией, принципами конституционализма. Более того, в качестве пролога или даже девиза нашей инициативы осмелюсь выдвинуть тезис статьи 75.1 Конституции РФ — статьи, которая появилась в 2020 году, в результате проведенной работы по корректировке текста Конституции в пользу конструктивного влияния на развитие общественных отношений: «В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность».

Вопросы ресоциализации, то есть полноценного возвращения в общественную жизнь российских граждан после освобождения из мест лишения свободы, рассматривались в ходе заседания Координационного совета Главного управления Минюста России по Ростовской области. В настоящее время полноценно этими вопросами в структуре управления государством не занимается никто: если освободившийся гражданин благонадежен, не становится на соответствующий учет, то он предоставлен сам себе, и все проблемы, связанные с адаптацией к жизни на воле, ложатся на его плечи и на плечи его близких.

Можно было бы пойти по традиционному пути — обсуждать и выявлять существующие в этой связи «белые пятна», формулировать предложения по изменению действующего законодательства, ратовать за наделение отдельных органов власти соответствующими полномочиями или обязанностями, предложив определенную процедуру, форму отчетности о проделанной работе, и в конечном счете посчитать, таким образом, задачу выполненной. Но мы решили попытаться поискать новые, более действенные механизмы решения этой и подобных непростых проблем.

На наш взгляд, главное — постараться привлечь к ресоциализации освободившихся лиц структуры российского казачества. Действительно, у представителей этой общности есть и потенциал, и даже необходимая инфраструктура. Например, в Южном федеральном округе структурные подразделения казаков представлены и на уровне субъекта Федерации, и практически в каждом муниципальном образовании (всего более 1 тыс. объединений, в которых состоит более 90 тыс. человек). Среди современных казаков есть специалисты различных профессий, в том числе юристы, педагоги, психологи, которые могли бы оказать большую помощь в ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы. В распоряжении казачьих общин есть предприятия и организации, на которых могли бы найтись рабочие места для ресоциализируемых.

Не стоит забывать, что, являясь элементом гражданского общества, современное возрождающееся казачество выполняет и важные государственные функции, включая правоохранительную. У казаков имеется немалый опыт общественной работы. Так, например, по информации Ростовской областной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, в Ростовской области в 33 муниципальных образованиях в качестве наставников несовершеннолетних, состоящих на учете в муниципальных комиссиях, выступают представители казачьих объединений.

Основной задачей в этом отношении видится реализация с участием казачества пилотных проектов в сфере адаптации и ресоциализации российских граждан, освободившихся из мест лишения свободы. Используя полученный опыт, можно было бы в дальнейшем сформулировать предложения и по его нормативному закреплению. Но уже сегодня целесообразным, по нашему мнению, было бы дополнить Областной закон «О бесплатной юридической помощи», обозначив в нём новую категорию граждан, имеющих право на этот вид консультационной помощи. Эту категорию можно было бы описать следующей формулой: «граждане, освободившиеся из мест лишения свободы, в течение шести месяцев после освобождения, по вопросам трудоустройства, жилищного и семейного законодательства».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ)//Собрание законодательства РФ. 01.07.2020. № 31. Ст. 4398.
2. Кисин С. В. Глас вольного Дона. Очерки по истории донского парламентаризма/сост. М. Л. Клиничева. Ростов н/Д, 2018.
3. Эрлих О. Основоположение социологии права/пер. с нем. М. В. Антонова; под ред. В. Г. Графского, Ю. И. Гревцова. СПб.: Университетский издательский консорциум, 2011.
4. Горбань В. С. О правопонимании Р. Иеринга//Право и политика. 2017. № 4. С. 1–16.

Artamonov A. N.,

*Deputy Head of the General Office of the Ministry of Justice of the Russian Federation in the Rostov Region,
Candidate of Laws. Rostov-on-Don, Russia*

CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS WITHIN THE SYSTEM OF LAW-ENFORCEMENT CONSTITUTIONALISM:
A CASE OF THE SOUTHERN FEDERAL DISTRICT

This article dwells upon the general approaches to the regulation of social relations on the part of the state in present-time Russia. The author, from the perspective of the traditions of the German historic law school, is attesting the limits of modern legal regulation with the only support of the normative constituent law enforcement alongside insufficient regard given to the traditional behavior models shaped in the society during the whole history of its development. The author sees an example of effective application of the potential of traditional values in a civil society in the participation of Cossacks in the implementation of important functions of a national-level significance: the function of law enforcement, as well as the function of rehabilitation of ex-prisoners.

Key words: societal norms; rules of law; law-enforcement constitutionalism; rehabilitation of ex-prisoners.





УДК 342.9

DOI 10.55346/27825647_2022_02_115



Сачков А. Н.,
судья Ростовского областного суда,
кандидат юридических наук, доцент,
г. Ростов-на-Дону, Россия

© 2022

Дата приема:
24.02.2022

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ ЗАЩИТЫ КАЖДОГО: О СООТНОШЕНИИ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Настоящая работа посвящена нетрадиционной для российской юриспруденции междисциплинарной проблеме, связанной с инструментальной ценностью административного судопроизводства в контексте поиска баланса интересов в споре граждан с публичной властью. Проблема рассматривается как с точки зрения ее постановки, так и с позиций методологии ее правового разрешения.

Ключевые слова: правосудие; административное судопроизводство; «цель — средство — результат»; «интересы — возможности»; публичный спор; поиск и критерии баланса частных и публичных интересов; стадии судебного процесса.



Административное судопроизводство в России — относительно новый вид судебного процесса, призванный своевременно и эффективно разрешать споры граждан с публичной властью.

За прошедшие годы с момента вступления в действие Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации (КАС РФ), этот институт правосудия доказал свою состоятельность. Частные лица активно пользуются возможностями КАС РФ, а у адвокатов, специалистов по правовой работе публичных органов, а также судей появилась соответствующая предметная специализация.

Очевидно, что нарабатанная практика урегулирования публичных конфликтов требует дальнейшего теоретического осмысления, чему и посвящена данная статья.

Анализ административного судопроизводства с позиций инструментальной теории права и с точки зрения его функциональной ценности представляет собой, по нашему мнению, потенциально эффективный метод исследования как в теоретическом, так и в прикладном плане.

Отметим: правосудие, как технология по рассмотрению и разрешению публичных споров (административных дел), — это особая государственная услуга. Но признание этого, казалось бы, очевидного факта многим юристам дается непросто. В то же время именно в аксиологической (ценностной) системе координат, в формате комплекса взаимоотношений «цель — средство — результат» и «интересы — возможности» раскрывается реальный потенциал административного судопроизводства.

В то же время процессуальная формула «интересы — возможности» в правовом регулировании публичных отношений работает далеко не во всех государствах. Например, директор Института законодательства Республики Казахстан Р.К. Сарпеков отмечает, что Конституция Республики Казахстан не предусматривает права граждан на обжалование решений, действий (бездействия) государственных органов¹.

Представляется, что оценка состояния административно-процессуальных отношений, целевое изменение их правовой регламентации обязательно должны учитывать некий симбиоз естественно-правовой и «искусственно»-правовой (формально-правовой) природы этих отношений граждан с публичной властью.

Позиционирование административного судопроизводства в качестве самостоятельного инструмента, а также как отдельной и самостоятельной процессуальной функции государства целесообразно для любых субъектов права. В пользу такого вывода свидетельствует содержание главы 22 КАС РФ «Об оспаривании решений, действий (бездействия) органа, принявшего соответствующее решение, организации, лица, наделенного государственными или иными публичными полномочиями».

Важно понимать: у сторон публичного спора всегда имеются собственные интересы. Этот тезис подтверждает актуальность рассмотрение категорий необходимости и целесообразности в рамках административного судопроизводства.

Для административного истца (частного субъекта права) необходимость в административном судопроизводстве вытекает из самой сущности его материально-правового интереса. В целях удовлетворения этого интереса субъект, имея конкретную правовую цель, для получения искомого результата вправе рассчитывать на предоставление ему государством такой возможности. Об этом говорится в ч. 1 и ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации: каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд².

¹ Сарпеков Р.К. Конституционно-правовое регулирование административной юстиции в государствах-членах евразийского экономического союза (сравнительно-правовое исследование) // Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2021. С. 4.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

Представляется, что критический взгляд на содержание и структуру главы 25 ГПК РФ, а также на результаты применения норм, регламентированных этой главой, вызвали к жизни в 2015 году специфический процессуальный закон — КАС РФ.

Объективный характер необходимости в административном судопроизводстве выражается в особой материально-правовой заинтересованности каждого лица, прибегающего к судебной защите. Эта заинтересованность есть следствие того, что конкретным публичным лицом в отношении частного субъекта были нарушены или оспорены его права, свободы и законные интересы; созданы препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов, или же на указанного субъекта права были незаконно возложены какие-либо обязанности (ч. 1 ст. 218 КАС РФ).

Заинтересованность частного субъекта в получении от государства нужного ему инструмента для достижения правовой цели проявляется в процессуальном интересе, который произведен от материально-правового интереса. Такую связку материального и процессуального интересов мы наблюдаем, например, в выбранном лицом способе судебной защиты или в заявленных частным лицом требованиях, содержащихся в административном иске.

Субъективный характер необходимости административного истца в административном судопроизводстве также выражается в особом процессуальном интересе.

В публичном споре частное лицо имеет право на обращение в суд. Это право характеризуется определенной процессуальной природой, в основе которого лежит, как указывалось выше, неудовлетворенный материально-правовой интерес в публичных правоотношениях, который может быть удовлетворен в порядке и по правилам КАС РФ (возможности государства), если частное лицо докажет факт нарушения его прав публичным органом.

Есть ли у административного ответчика (публичного субъекта права) необходимость в административном судопроизводстве? В данном случае эта необходимость носит вынужденный характер — она вытекает не из материально-правового интереса, а из формально установленных предписаний, касающихся полномочий публичного органа.

Процессуальный интерес административного ответчика определяется обязанностями публичного органа участвовать в судебном разбирательстве (ч. 3 ст. 150 КАС РФ) и доказывать законность оспариваемого решения, действия (бездействия) (ч. 2 ст. 62 КАС РФ). То есть, в спорных публичных отношениях реализация субъективного права частного лица корреспондирует с соответствующей обязанностью публичного субъекта, которая в силу правовой регламентации всегда носит объективный характер¹. Например, действия (бездействие) должностного лица могут становиться предметом судебного разби-

¹ См. например: Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 г. № 373; Приказ ФНС России от 22.08.2017 г. № ММВ-7-17/617@ (ред. от 06.11.2018 г.) «Об утверждении порядка ведения личного кабинета налогоплательщика» (Зарегистрировано в Минюсте России 15.12.2017 г. № 49257) // СПС «КонсультантПлюс».

рательства, если они имеют определенную форму — выступают как завершённый акт, обладающий свойствами самостоятельных правоотношений и в силу этого непосредственно создающий препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов граждан или юридических лиц либо незаконно возлагающий на них какую-либо обязанность. С другой стороны, необходимым элементом субъективного права, определяющим заинтересованность лица в обращении в суд, является возможность восстановления нарушенного права такого лица путем возложения на административного ответчика конкретной обязанности по устранению допущенного нарушения или препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов административного истца.

Следовательно, мы наблюдаем отличия как в правовых целях этих субъектов, так и в результатах применения процессуальных норм публичного судопроизводства, что находит выражение в ряде практических аспектов — в выборе способа судебной защиты, в формулировках требований административного истца, в распределении бремени доказывания юридических фактов между сторонами публичного спора в судебном порядке и т. д.

Приведем пример: из всех стадий административного судопроизводства наиболее важным (наряду с исполнением судебного акта) является разрешение публичного спора по существу. Частный субъект, обращаясь в суд за защитой, стремится разрешить спор в свою пользу с тем, чтобы добиться исполнения требований исполнительного документа. В случае разрешения спора в пользу административного истца, законодатель предписывает суду принять судебный акт с позиции его фактического исполнения — сформулировать конкретную обязанность публичного лица по устранению нарушенного субъективного права (п. 1 ч. 2 ст. 227 КАС РФ). И в этом случае возложение на публичное лицо конкретной обязанности по устранению нарушенных прав частного лица имеет важное значение для понимания природы интересов обеих сторон — общего и различного в ней — иными словами, для корректного применения инструментальных возможностей закона. Так, на стадии исполнения решения по административному делу в пользу частного лица у публичного субъекта (должника в рамках исполнительного производства) объективно наступают неблагоприятные юридические последствия, но это не относится к его материально-правовому интересу как таковому. Сама постановка вопроса о материально-правовом интересе публичного субъекта будет некорректной. Между тем, взыскатель находит удовлетворение материального интереса в результате фактического исполнения должником решения суда и делает вывод о том, что выбранный им способ защиты оказался верным, поскольку в рамках судебного процесса его (взыскателя) позиция доказана; цель достигнута; правосудие свершилось.

К сожалению, анализ судебной статистики свидетельствует о высоком проценте неисполнения требований исполнительных документов судов по административным делам со стороны должников — публичных органов и, прежде всего, органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Это одна из болевых точек правосудия по административным делам, и эта проблема требует незамедлительного решения. Поможет ли в этом принятие Федераль-

ного закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (законопроект № 1256381–7), сказать пока трудно, поскольку его обсуждение в экспертном сообществе не носит систематического характера. Здесь уместно привести следующую цитату: «Судом контролируется поступление данных сведений и при необходимости направляются соответствующие запросы в орган или соответствующему лицу на предмет исполнения судебного акта, после поступления которых административное дело считается оконченным и подлежит сдаче в архив в соответствии с пунктом 9.3.9 настоящей Инструкции.

9.3.9. ...Административное дело считается оконченным и подлежит сдаче в архив... в случае вынесения судом решения в порядке административного судопроизводства об обязанности соответствующего органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод — после поступления сведений от указанных органов или лиц об исполнении судебного решения...»¹.

Из смысла приведенной выше выдержки следует, что на суд возложена обязанность лишь контролировать поступление сведений об исполнении судебных актов с целью сдачи административного дела в архив, а не само их исполнение. В то же время общеизвестен тезис о том, что исполнение судебных решений — показатель эффективности деятельности правосудия. Правосудие считается свершенным не столько, когда оценка содеянного соответствует внутреннему убеждению суда, сформированному на основе судебного исследования доказательств, но когда фактически выполнено судебное постановление.

В связи с этим возникает вопрос: должна ли находиться в зоне пристального внимания суда стадия административного судопроизводства, связанная с исполнением решения суда по административному делу (причем не только по формально-процессуальным основаниям)? Думается, ответ в данном случае должен быть утвердительным. Однако критический анализ полномочий суда на этой стадии судебного процесса свидетельствует о наличии некоторых организационно-правовых пробелов. В такой ситуации говорить о «тотальном контроле» и о полной включенности суда в процесс исполнения судебного решения, увы, не приходится. Впрочем, этот вопрос — тема для отдельного, самостоятельного исследования, хотя на сегодняшний день исполнением решений судов по административным делам отечественные правоведаются интересуются мало.

Различие оснований и характера интересов сторон публичного спора очевидно. Это касается, как было указано выше, не только необходимости административного судопроизводства (как специфической категории), но и его целесообразности.

¹ Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29.04.2003 г. № 36 (ред. от 21.10.2019 г.) «Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде» // СПС «КонсультантПлюс».

По сути, необходимость и целесообразность субъектов в административном судопроизводстве — это две стороны одной медали. Их рассмотрение в статике (отдельно друг от друга) и в динамике (во взаимодействии) позволяет выявить предписания законов, определяющие полномочия публичных субъектов. По нашему мнению, одна из главных проблем правосудия по административным делам — это отсутствие четкого установления полномочий субъектов публичной власти. Суд пытается разрешить эту проблему в рамках каждого отдельного административного дела. Вместе с тем целый ряд существенных факторов — качество правовой регламентации полномочий власти; их соотносимость, сопряжение и непротиворечивость; деформация профессионального сознания должностных лиц, влияющая на их взаимоотношения с гражданами, и т. д. — в ряде случаев упускаются из внимания.

Целесообразность в административном судопроизводстве — это всегда проявление определенных поведенческих моделей субъектов публичной сферы. Причем для каждого из субъектов цель (должное) всегда носит ценностный характер. Поэтому так же, как понятие ценности (в силу личного интереса или в силу закона) может у субъектов различаться, понятие целесообразности у них столь же нетождественно.

Для административных истцов цель обращения в суд при защите своих прав — это своевременное получение конкретно-индивидуальной государственной услуги в сфере правосудия. В этом проявляется субъективный интерес обращения в суд. Для административных ответчиков участие в административном судопроизводстве обусловлено требованием законодательства и позицией суда (ч. 1 ст. 43 КАС РФ).

Целевая установка на участие в административном судопроизводстве публичного субъекта проявляется по-разному — например, в исполнении формально определенной обязанности доказывания законности оспариваемого решения, действия (бездействия) публичного субъекта в пределах полномочий, предоставленных ему законом. Это существенное обстоятельство свидетельствует не только об отличиях публичного процесса от частного (гражданского судопроизводства), но и во многом предreshает процессуальные действия суда.

Подводя промежуточный итог, отметим: опираясь на инструментальный (ценностно-функциональный) анализ, можно выявить характер целей и содержание интересов сторон в рамках административного дела, а значит, эффективно реализовать основополагающие принципы публичного процесса (ст. 6 КАС РФ). Кроме того, такой подход позволяет не только разграничить частные и публичные интересы сторон, но также исключить из спорных публичных отношений материально-правовой интерес органа власти как таковой. Глава 22 Кодекса об административном судопроизводстве РФ указывает, что суд не предоставляет административному ответчику возможности по защите материально-правовых интересов, то есть эти интересы находятся вне правового поля публичного спора. У органа власти в правовом смысле имеются подобные интересы только в гражданском судопроизводстве.

В этой связи актуализируется вопрос о поиске баланса частных и публичных интересов в рамках публичного судопроизводства. Баланс частных и публичных

интересов проявляется в судебном процессе по-разному: например, в основаниях и в предмете административного иска; в основаниях возражений административного ответчика; в судебных актах, как промежуточных, так и итоговых; в основаниях прекращения административного судопроизводства; в медиации¹; в обстоятельствах исполнения судебных решений — как добровольно, так и принудительно (исполнительное производство).

С практической точки зрения поиск сопряжения частных и публичных интересов — особая процессуальная задача, которую суд призван решать всегда и в любом случае. Об этом, в частности, свидетельствует системный анализ норм административного права, правовых позиций Конституционного Суда РФ, разъяснений пленумов Верховного Суда Российской Федерации, а также углубленное изучение сущности таких институтов категорий, как «процессуальная активность суда» и «полномочия суда апелляционной инстанции» в административном судопроизводстве.

В отличие от гражданского судопроизводства, процессуальная активность суда в административном судопроизводстве имеет иную правовую природу и цель. В качестве одного значимого критерия процессуальной активности суда можно использовать позиции Конституционного Суда РФ, указывающие на недопустимость произвольности оценок доказательств по делу и установление только формальных условий применения нормы права (постановления Конституционного Суда РФ от 14.07.2003 г. № 12-П, от 12.07.2007 г. № 10-П).

Пункт 7 статьи 6 Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации предписывает осуществлять правосудие по административным делам в соответствии с принципом состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда².

В пункте 24 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 г. № 36 (ред. от 17.12.2020 г.) разъяснено, что доказывание по административным делам осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда (пункт 7 статьи 6, статья 14 КАС РФ). Указанный принцип выражается, в том числе в принятии предусмотренных Кодексом мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения дела (часть 1 статьи 63, части 8, 12 статьи 226, часть 1 статьи 306 Кодекса)³.

Особый интерес представляют нормы части 3 статьи 62 указанного Закона: обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права,

¹ Ст. ст. 137 – 137.7 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 30.04.2021 г., с изм. от 15.07.2021 г.) // СПС «Консультант-Плюс».

² Указ. закон.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 г. № 36 (ред. от 17.12.2020 г.) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле. При этом суд не связывается основаниями и доводами заявленных требований по отдельным категориям административных дел¹.

Принцип процессуальной активности суда по административным делам усматривается и на стадии апелляционного обжалования решения суда. По этому поводу уместно привести разъяснения, содержащиеся в п. 29 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11.06.2020 г. № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции». Пленум Верховного Суда РФ отмечает, что при удовлетворении требований об оспаривании решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, судом первой инстанции не разрешен связанный с их удовлетворением вопрос о необходимости принятия административным ответчиком каких-либо решений, совершения каких-либо действий в целях устранения нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца либо препятствий к их осуществлению, данный вопрос может быть разрешен судом апелляционной инстанции в апелляционном определении об изменении обжалованного решения (пункт 1 части 3 статьи 227, пункт 2 статьи 309 КАС РФ)².

Таким образом, признавая в судебном порядке незаконным решений, действий (бездействия) публичного органа (принцип необходимости), суд должен определить последствия указанного вывода, сформулировать конкретные обязанности административного ответчика применительно к обстоятельствам административного дела. Это обстоятельство является принципиальным для понимания того, каким образом возможно достижение баланса интересов в публичном споре.

При решении описанной выше процессуальной задачи особенность полномочий суда апелляционной инстанции по административным делам проявляется не только в указанном выше обстоятельстве.

Суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления (часть 1 статьи 308 КАС РФ).

В этой ситуации Пленум Верховного Суда РФ был вынужден объяснить судам, в чём заключается процессуальный смысл словосочетания «в полном объеме». Так, в п. 79 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 г. № 36 (ред. от 17.12.2020 г.) указывается, что суд апелляционной инстанции осуществляет проверку судебных актов по апелляционным (частным) жалобам и представлениям, а не полное повторное рассмотрение административного дела по правилам суда первой инстанции.

¹ См. указ. Закон.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11.06.2020 г. № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции» // СПС «КонсультантПлюс».

Подводя итог, можно сказать, что в данной статье рассмотрены лишь исходные начала для исследования проблемы поиска судом баланса частных и публичных интересов в спорных отношениях граждан с властью (пример — медиация в публичном споре). Причем ориентиром для правоведа в этой связи должны выступать положения Конституции Российской Федерации, указывающие на то, что реальная государственная защита прав гражданина в публичных спорах с властью (в том числе в рамках административного судопроизводства) — базовый критерий устойчивости всей государственно-политической системы нашей страны.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 30.04.2021 г., с изм. от 15.07.2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 г. № 36 (ред. от 17.12.2020 г.) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11.06.2020 г. № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29.04.2003 г. № 36 (ред. от 21.10.2019 г.) «Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 г. № 373.
7. Приказ ФНС России от 22.08.2017 г. № ММВ-7-17/617@ (ред. от 06.11.2018 г.) «Об утверждении порядка ведения личного кабинета налогоплательщика» (зарегистрировано в Минюсте России 15.12.2017 г. № 49257) // СПС «КонсультантПлюс».
8. Сарпеков Р. К. Конституционно-правовое регулирование административной юстиции в государствах-членах евразийского экономического союза (сравнительно-правовое исследование) // Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2021. С. 4.

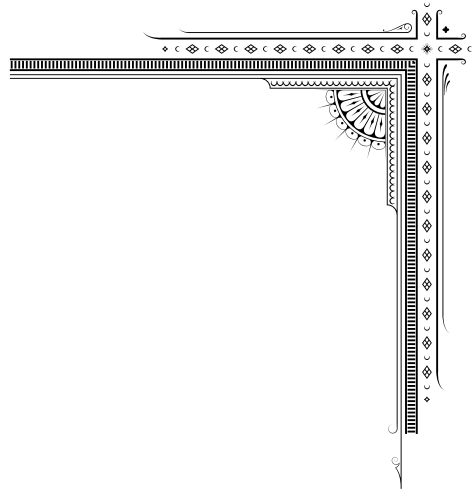
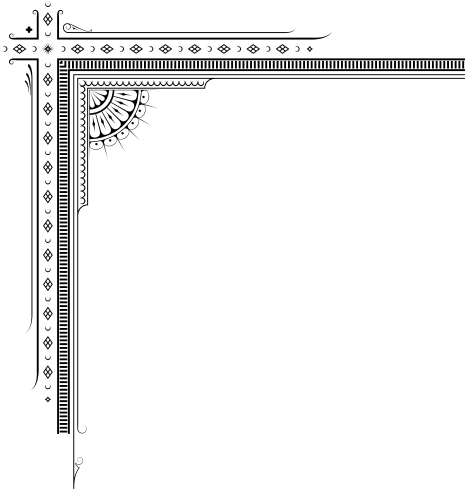
Sachkov A. N.,
*Rostov Regional Court Judge, Candidate of Laws, Associate Professor,
Rostov-on-Don, Russia*

ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE AS A PROTECTION INSTRUMENT
FOR EVERYBODY: ON INTERRELATION BETWEEN PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS

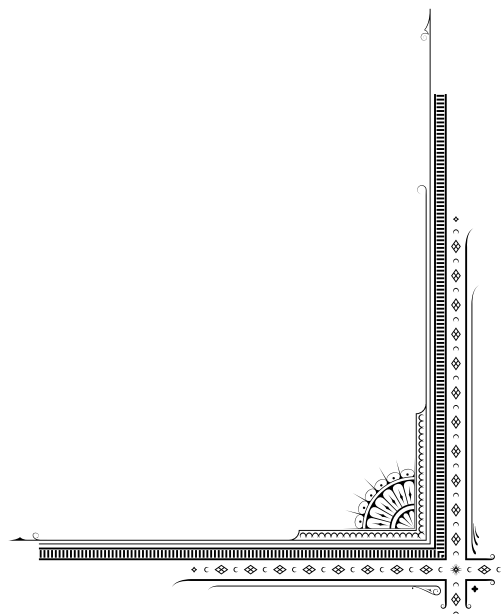
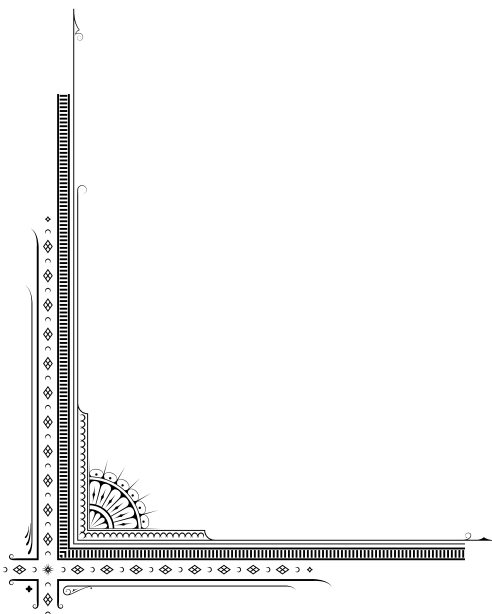
This investigation concerns a nontraditional (within the Russian world of law) interdisciplinary problem of the instrumental value of administrative court procedure in search of a balance of interests in people's disputes with the public authority both with regard to its statement and from the perspective of the methodology of its legal solution.

Key words: public justice; administrative court procedure; "goal-means-result"; "interests-possibilities"; public dispute; search for and criteria of balance between private and public interests; legal suit stages.





Раздел
**«ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ»**





Магистерская программа

«ПРИРОДООХРАННОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ: ЭКОЛОГИЯ, ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО, ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО»

На юридическом факультете Южного федерального университета объявлен и осуществляется набор на обучение по новой магистерской программе «Природоохранное правоведение: экология, землеустройство, градостроительство» (кафедра муниципального права и природоохранного законодательства).



АКТУАЛЬНОСТЬ ПРОГРАММЫ ОБУСЛОВЛЕНА:



- проблемами, связанными с природопользованием и охраной окружающей среды;
- развитием государственной политики в области природопользования и охраны окружающей среды;
- нехваткой и необходимостью подготовки высококвалифицированных специалистов государственной и муниципальной службы и бизнеса в сфере природоохранной деятельности, обладающих комплексными знаниями в сфере экологии, землеустройства и градостроительства.

***Руководитель образовательной программы** — БОНДАРЬ Н.С., д. ю. н., профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства юридического факультета ЮФУ, судья Конституционного Суда РФ в отставке.*



ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПРОГРАММА МАГИСТРАТУРЫ

«ПРИРОДООХРАННОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ:

ЭКОЛОГИЯ, ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО, ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО»

это уникальная, практикоориентированная образовательная программа, в рамках которой учитываются современные тенденции в области охраны окружающей среды и природопользования.

Форма обучения по программе: заочная.

Срок обучения: 2 года 6 месяцев.

Программа носит междисциплинарный характер и находится на стыке юриспруденции, экологии, градостроительства и управления, соответствует требованиям времени и запросам рынка труда.

Данная магистерская программа рассчитана на: *специалистов в области права, градостроительства, землепользования и землеустройства; специалистов в области государственного муниципального управления; бакалавров других смежных специальностей; иных интересующихся лиц, независимо от наличия у них базового юридического образования.*

В процессе обучения *наряду с фундаментальной теорией магистрант получает цельное представление о юридической практике, отражающей реалии осуществления градостроительной деятельности, оборота земельных участков, а также соблюдения многочисленных экологических требований.*



СПЕЦИАЛЬНЫЕ И БАЗОВЫЕ ДИСЦИПЛИНЫ ПРОГРАММЫ:



- философия права;
- сравнительное правоведение;
- информационные технологии в юриспруденции;
- конституционно-правовые основы природоохранной деятельности и экологической безопасности в Российской Федерации;
- актуальные вопросы земельных отношений на территориях муниципальных образований;
- актуальные вопросы экологических отношений на территориях муниципальных образований;
- актуальные проблемы обращения с отходами;
- актуальные вопросы градостроительных отношений на территориях муниципальных образований;
- экологическая функция правоохранительных органов и судебная защита экологических прав граждан;
- природопользование и устойчивое развитие;
- юридическая ответственность за нарушения законодательства в сфере использования и охраны окружающей среды;
- актуальные вопросы благоустройства территорий муниципальных образований;
- урбоэкология;
- современные градоэкологические проблемы формирования комфортной городской среды и другие.

ОСОБЕННОСТИ УЧЕБНОГО ПРОЦЕССА ПО ДАННОЙ ПРОГРАММЕ:

- ◆ прикладной подход, ориентирующий процесс обучения на решение практических задач, с использованием современных методов обучения, в том числе информационных технологий, кейс-методов, ролевых и деловых игр;
- ◆ практическая ориентация программы усиливается за счет проведения открытых лекций и мастер-классов руководителями организаций, осуществляющих деятельность в сфере природоохраны, землепользования и землеустройства, градостроительства и экспертами в области охраны окружающей среды;
- ◆ обучение ориентировано на анализ правоприменительной практики с целью выработки различных вариантов решения сложных проблем применения закона;
- ◆ образовательная программа разработана с учетом мнения работодателей о соотносимости компетенций выпускников и трудовых функций в области профессиональной деятельности.



УДК 336.146

DOI 10.55346/27825647_2022_02_128



Боголюбов С. А.,

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
научный руководитель отдела экологического
и аграрного законодательства
Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации,
г. Москва, Россия

© 2022

Дата приема:
01.03.2022

РОЛЬ СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВ В ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Внесение в Конституцию Российской Федерации в 2020 году поправок демонстрирует повышение роли государства и его органов в обеспечении экологического благополучия. Поэтому в целях повышения действенности российских требований растет интерес к регулированию и выполнению природоохран-ных функций зарубежных стран.

Изучение ответственности различных зарубежных государств, связанной с реализацией экологических требований, позволяет учитывать их в отечес-твенной практике защиты окружающей человека среды от негативного воз-действия хозяйственной и иной деятельности. Государства все активнее бе-рутся за координацию охраны окружающей среды и организацию рациональ-ного природопользования.

Сама природная среда, необходимая человеку, определяется в законодатель-стве зарубежных государств по-разному, предполагая в последующем диффе-ренцированные эффективные правовые формы и средства защиты экосферы от деградации.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие; поощрение государ-ством планирования экологических мероприятий; взаимодействие публич-ных органов во всенародном деле охраны природы.



Внесение в Конституцию Российской Федерации в 2020 году поправок, де-монстрирующих повышение роли государства, его органов в обеспечении экологического благополучия обуславливает интерес к природоох-ранным функциям зарубежных стран, и пренебрегать этим опытом в контексте активизации, повышения действенности российских конституционных требо-ваний нельзя.

Обострение экологических вызовов и угроз глобального масштаба приво-дит к большему сосредоточению внимания общественности и исследователей, как

в России, так и за рубежом, на законодательных механизмах охраны окружающей среды, организации рационального природопользования.

В сфере экологии на содержание и формы регулирования деятельности государства, его взаимодействие с обществом влияют величина и состояние природных ресурсов, значение их для жизни, благосостояние населения страны, уровень эколого-правового сознания граждан и должностных лиц, отношения власти и населения, уровень экологического правопорядка и законности, степень правоприменения и соблюдения конституционных норм-принципов.

В государственно-правовом строительстве целесообразно изучать положительные и отрицательные наработки осуществления ответственности государств за реализацию экологических требований, учитывать их в отечественной практике, наращивать цивилизованные, апробированные способы защиты окружающей среды от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности.

Изучение любых феноменов подразумевает выстраивание соответствующего терминологического аппарата. Сама природная среда, необходимая человеку, определяется (именуется) в конституциях зарубежных государств по-разному, предполагая в последующем дифференцированные правовые формы ее облагораживания, сохранения, защиты от деградации.

В Португалии, например, провозглашается право граждан жить в человеческой, здоровой среде в условиях экологического равновесия; в Молдавии — право на экологически безопасную для жизни и здоровья среду, на безопасные продукты питания, предметы быта; в Норвегии — на охрану природной продовольственной продукции и на ту окружающую среду, которая сохраняет здоровье; в Анголе — право на благоприятную и незагрязненную окружающую среду; в Бразилии — на экологически сбалансированную окружающую среду, пригодную для общего использования народом и необходимую для высокого качества жизни. В Иране закон регламентирует окружающую среду, в которой должна проходить общественная жизнь, развитие будущих поколений; в Финляндии установлено право на среду обитания, здоровую окружающую среду, жизненную среду (причем в последнем случае «жизненная среда» шире «природной»). В Кыргызстане единая экологическая система выступает основой жизни и деятельности народа этой страны (не часто среда обозначается как экологическая; может быть, это и есть ее искомое определение, подходящее для замены различных синонимов по поводу и вокруг природы).

В ряде государств их экологическая роль обуславливается более общими категориями: так, согласно Конституции Центральноафриканской Республики, народ сознает, что только строгое и прозрачное управление публичными делами и окружающей средой может обеспечить гармоничное, рациональное и устойчивое развитие. В Хорватии к высшим ценностям конституционного строя отнесены не только свобода, равенство, национальное равноправие, миротворчество, социальная справедливость, уважение прав человека, неприкосновенность собственности, но и охрана природы и окружающей среды. В Анголе принимаются природоохранные меры в рамках устойчивого развития и уважения прав будущих поколений. Публичные власти Польши должны, согласно Конституции, проводить политику, обеспечивающую нынешнему и будущим поколениям экологическую

безопасность. В Конституции Кыргызской Республики провозглашается, что народ Кыргызстана исходит из заветов предков жить в мире и согласии, в гармонии с природой.

Природоохранный статус государств нередко увязывается с преемственностью поколений населения страны. Так, в Конституции Германии устанавливается, что государство, сознавая ответственность перед будущими поколениями, защищает естественные основы жизни (государству вменяется обязанность охранять природные памятники, заботиться о сохранении ландшафтов, что было закреплено еще в Веймарской Конституции 1919 г.). По Конституции Норвегии природные ресурсы должны находиться под длительным, постоянным наблюдением для существующего поколения, чтобы заботиться об этом также и для потомков, охранять право будущих поколений на них. Египетское государство обязано охранять право будущих поколений на природные ресурсы.

В преамбуле Конституции Российской Федерации сказано: многонациональный народ исходит из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями. Благородный замысел об охране посредством государства природы не только для существующего, но и для последующих поколений часто находит продолжение в национальном природоохранном законодательстве, однако, по данным социологических опросов и результатам иных систематических панельных исследований, эта инициатива не получает пока должного отражения в реальной жизни, где главенствуют не столько мечты о будущем, сколько тревога о материальном настоящем, тем более в условиях пандемии и санкционной войны.

При этом важность налаживания взаимодействия государственных структур, публичных властей, граждан, общественных объединений для оздоровления природы очевидна. В Бразилии обязанность защищать и сохранять среду для блага живущих и будущих поколений возлагается на органы государственной власти и на общество, в котором любой гражданин является законной стороной в процессе защиты экосферы и имеет право добиваться аннулирования акта, наносящего ущерб общественному достоянию, собственности организации, окружающей среде, культурному и историческому наследию. По Конституции Лаоса все органы и граждане обязаны защищать окружающую среду и природные ресурсы. В Республике Корея государство, граждане принимают все меры по защите окружающей среды. Словенское государство и местные сообщества заботятся о сохранении природного, культурного наследия.

Правовой характер приобретает разработанный и принятый тридцать лет назад Индийский план действий в отношении охраны реки Ганг — «реки жизни», предполагающий создание центрального управления по очищению вод реки, сокращению промышленного, бытового и иного антропогенного загрязнения. Индия, таким образом, стала первой страной, где за крупной рекой признается право на самостоятельное правовое существование и обращение за защитой в суд. Пока эта инициатива представляется популистской, но, может быть, с учетом традиций индуизма, особенностей менталитета жителей этой страны, такой шаг окажется вкладом в развитие статуса природных объектов, обеспечения их федеративным государством.

Анализ законодательного регулирования природоохранной деятельности государств свидетельствует об их незаменимой роли в этой важнейшей сфере общественной жизни, которая имеет общенациональное значение.

В Гватемале национальным интересом объявлено сохранение, защита и улучшение природного достояния нации; государство в этой стране призвано работать над созданием национальных парков, естественных резерваций и заповедников. В Узбекистане природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию, охраняются государством. В Панаме использование невозобновляемых природных ресурсов регламентируется таким образом, чтобы избежать возникновения социально-экономического, экологического ущерба.

Конституционное законодательство зарубежных стран не только провозглашает конкретные экологические задачи, но и зачастую определяет процедуры, гарантии их осуществления. В Мексиканских Соединенных Штатах объявляются недействительными все отчуждения земель, вод, пустошей, принадлежащих поселкам, фермам, группам, общинам, осуществленные политическими руководителями, губернаторами, судьями, другими местными органами власти, а также сделки, продажи в нарушение положений законов по данному вопросу, в результате которых были незаконно заняты, захвачены земли общего пользования, — государство разрабатывает меры для быстрого, справедливого разрешения споров с целью гарантировать правовую охрану общинных земель, мелкой частной собственности.

В Таиланде соответствующей защите подвергается право человека участвовать наравне с государством, сообществами в сохранении, использовании природных ресурсов, биологического разнообразия, в защите, поддержании качества окружающей среды для обычного и последовательного выживания в окружающей среде, которая не опасна для его здоровья и надлежащих условий. Любой проект или деятельность, которые могут серьезно затронуть качество окружающей среды, природных ресурсов и биологического разнообразия, не должны разрешаться, если их воздействие на качество окружающей среды, на здоровье людей в сообществах не были изучены и оценены, и если не были организованы консультации с общественностью, заинтересованными сторонами, и если до начала осуществления такого проекта не было получено мнение независимой организации, состоящей из представителей частных экологических организаций, учреждений здравоохранения, высшего образования, проводящих исследования в области окружающей среды. В Таиланде право сообщества подать иск в отношении органа власти, правительственного учреждения, государственного предприятия, органа местного самоуправления или иного органа государственной власти, являющегося юридическим лицом, для понуждения их к выполнению своих обязанностей подлежит защите.

Ангола принимает необходимые меры для охраны окружающей среды, флоры и фауны на всей национальной территории для поддержания экологического равновесия, корректного территориального размещения занимающихся теми или иными видами экономической деятельности, для рационального использования, разработки природных ресурсов.

Гражданин Анголы индивидуально или при посредстве объединения, выражающего особенные интересы, имеет право в случаях и на условиях, установленных законом, подавать в суд иск, который нацелен на отмену актов, наносящих ущерб здравоохранению, общественному достоянию, окружающей среде, качеству жизни, другим коллективным интересам. В Словении государство заботится о сохранении природных богатств, культурного наследия, создает условия для гармоничного развития цивилизации, культуры, охраны окружающей среды.

Координируя иные аспекты социально-экономического развития, государства руководят всенародным делом охраны природы. Так, в соответствии с положениями Конституции Индонезии земля, воды (включая природные богатства, которые находятся в них) принадлежат государству и должны использоваться по возможности более полно для роста благосостояния народа; функционирование национальной экономики должно осуществляться на основе экономической демократии, поддерживающей принципы преемственности, экологической безопасности, самодостаточности, сохранения баланса в развитии. В Румынии государство должно обеспечивать эксплуатацию природных ресурсов с учетом национальных интересов, восстановления и охраны окружающей среды, сохранения экологического равновесия, создания условий, необходимых для повышения качества жизни.

Обращает на себя внимание конституционная защита суверенитета государства в отношении природных ресурсов в Иране, где декларируется преследование лиц, незаконно присвоивших общественное достояние. Кроме того, имеют место выделение в отдельную категорию общественной окружающей среды, запрет причинения непоправимого ей вреда; запрещение любого договора, который привел бы к установлению иностранного господства над природными, экономическими ресурсами, культурой, другими сферами жизни.

Государству присущи планирование, прогнозирование, предвидение экологической обстановки, отражающейся на благосостоянии граждан. По Конституции Анголы планирование имеет целью содействие устойчивому и гармоничному развитию страны, справедливому распределению национального дохода, сохранению окружающей среды и качеству жизни граждан. Вьетнам осуществляет единое управление землями в соответствии с законами и планом развития страны. Республика Корея охраняет природные ресурсы, утверждает необходимые планы для их сбалансированной разработки, использования. В Камбодже государство защищает окружающую среду, поддерживает баланс богатства природных ресурсов, обеспечивает на четкой плановой основе управление землей, водой, воздухом, ветром, геологией, экологической системой, шахтами, энергией, нефтью, газом, скалами, песком, драгоценными камнями, лесами, лесными продуктами, дикими животными, рыбой, водными продуктами.

В КНДР только государство, обладая всеми природными ресурсами, принимает меры по защите окружающей среды (ставя в приоритет именно их, а не производственную сферу); по сохранению и развитию природной среды, предотвращению ее загрязнения в целях обеспечения населения благоприятной окружающей средой, достойными условиями труда.

Обязанность государств по своевременному предоставлению полной экологической информации служит лучшему исполнению их природоохранных це-

лей (скажем, согласно Конституции Латвии государство защищает право каждого на жизнь в благоприятной среде путем предоставления сведений о ее состоянии, заботы о ее сохранении, улучшении). Обеспечение граждан сведениями о принятии и исполнении природоохранных решений предусматривается и конкретизируется в ряде стран.

Меры, гарантирующие рациональное использование фауны, флоры, земель, вод, предотвращение незаконного их присвоения, а также их сохранение, обновление, стабильность, вырабатывает, финансирует и применяет Государство Панама: причем все жители страны обязаны содействовать такому вектору социально-экономического развития, который позволял бы предупреждать загрязнение природы, сохранять в ней равновесие, не допускать разрушения экосистем. Другой пример: полный, постоянный суверенитет Республики Чад распространяется на все национальные природные богатства для благосостояния всего национального сообщества. В целом, возложение на единую публичную власть, систему ее органов ответственности за мероприятия в области охраны окружающей среды, рациональное природопользование представляется весьма перспективным. В Республике Чад, о которой говорилось выше, государство и децентрализованные территориальные коллективы обязаны контролировать охрану окружающей среды. Португальское государство обязано через собственные органы, а также опираясь на народную инициативу, поддержку, для обеспечения права на окружающую здоровую среду в условиях устойчивого развития, способствовать приданию экологической направленности различным сферам политики. В Марокко государственные учреждения и местные органы власти призваны способствовать мобилизации всех доступных ресурсов для обеспечения всех граждан Марокко правами на чистую воду и здоровую экологию (кстати, норма о принятии в государстве надлежащих природоохранных мер присутствовала и в ст. 18 Конституции РСФСР 1978 г.).

Экология тесно связана с экономикой. Грузинское государство в соответствии с экологическими и экономическими интересами общества обеспечивает охрану окружающей среды, рациональное природопользование (в Конституции Грузии экологические интересы поставлены раньше экономических). Болгария обеспечивает охрану, воспроизводство окружающей среды, поддержание живой природы в ее разнообразии, разумное использование природных ресурсов страны. Правительство Монголии принимает меры по охране окружающей среды, рациональному использованию природных богатств, их восстановлению. В Словакии государство заботится об экономном использовании природных ресурсов, экологическом равновесии, действенной заботе об окружающей среде.

По Конституции Республики Польской — Речи Посполитой, государство должно обеспечивать защиту естественной окружающей среды в соответствии с принципами жизнеспособного развития. Охрана окружающей среды в Польше является обязанностью публичных властей, которые должны поддерживать действия граждан, направленные на охрану, улучшение состояния окружающей среды; предупреждать негативные для здоровья последствия деградации окружающей среды.

КНР принимает меры по охране, оздоровлению окружающей среды, предотвращая ее загрязнение и другие нарушения, формирующие основы экологической политики. Китайские власти призывают к экоцивилизационному строительству «красивого Китая» с учетом традиций, своеобразия подходов к охране окружающей среды и природопользованию. Это проявляется в чувствах коллективизма, в мобилизации населения на охрану природы в условиях развития промышленности, поощрении участия граждан и трудовых коллективов в борьбе с экологическими правонарушениями.

В соответствии с Конституцией Филиппин государство защищает, поощряет право народа на сбалансированную и здоровую экологическую среду с учетом сохранения природной гармонии. Азербайджанское государство охраняет природу, гарантирует сохранение экологического баланса. Туркменистан ответственен за сохранность природной среды, государство здесь осуществляет контроль за рациональным использованием природных ресурсов в целях защиты, улучшения условий жизни, охраны и восстановления окружающей среды. Кабинет министров Туркменистана обеспечивает рациональное использование, охрану природных ресурсов. Республика Таджикистан гарантирует эффективное использование природных ресурсов в интересах народа, принимает меры по оздоровлению окружающей среды.

Арабская Республика Египет в контексте своей Конституции охраняет и расширяет площадь сельскохозяйственных земель, устанавливает уголовную ответственность за посягательство на законные земельные правоотношения, повышает уровень жизни населения сельскохозяйственных районов, защищает их от рисков в сфере окружающей среды, охраняет рыбные ресурсы, поддерживает лиц, занимающихся рыболовством, разрешая им осуществлять эту деятельность без ущерба для экологической системы. Поскольку природные ресурсы Египта принадлежат народу, он сохраняет, эффективно использует и, не вправе истощать их. Охране подлежит также река Нил, которую народ Египта должен рационально использовать, воздерживаясь от ее истощения и загрязнения; защищаются законом также подземные воды и в целом принимаются меры для обеспечения необходимой водной безопасности.

В целях преодоления обостряющихся глобальных проблем экологии расширение суверенной государственной власти на экологические отношения должно осуществляться в соответствии с национальными законами, международным правом в интересах жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституции государств Азии в 3-х т. / отв. ред. Т. Я. Хабриева, зам. отв. ред. В. И. Лафитский. М.: ИЗИСП-Норма, 2010; Конституции государств Европы в 3-х т. / под ред. Л. А. Окунькова. М.: ИЗИСП-НОРМА, 2001.
2. Конституции государств Америки в 3-х т. / отв. ред. Т. Я. Хабриева, зам. отв. ред. В. И. Лафитский. М.: ИЗИСП-НОРМА, 2006.
3. Конституции государств Африки и Океании / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М.: ИЗИСП, 2018. Т. 1. С. 832.

4. Конституции государств Африки и Океании: сб. трудов / под ред. Т. Я. Хабриевой. — 944 с. М.: ИЗиСП, 2018. Т. 1. С. 78–82.
 5. Конституции зарубежных стран/сост. Дубровин В. Н. М.: Юрлитинформ. 2001; Экологические положения конституций/под ред. Е. А. Высторобца, Е. Н. Абанина, С. А. Боголюбова, Н. Р. Камынина и др. М. — Уфа: МИРмПОС, Центр интер-экоправа. 2012.
 6. Право и экология/отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. А. Боголюбов. М.: ИЗиСП — ИНФРА-М, 2014. С. 313–315.
 7. Фицай Д. А. Способы защиты экологических прав граждан России и Китая. Дисс. канд. юр. наук. Проект. М.: ИЗиСП, 2022.
- Экологические императивы в законах и жизни / сост.: С. А. Боголюбов, Н. Р. Камынина, Н. В. Кичигин, Т. Ю. Машкова). М.: МИИГАиК, 2019.
-

Bogolyubov S. A.,

*Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation,
Scientific director of the Department of Environmental and Agricultural
legislation of the Institute of Legislation and Comparative
Legal Studies under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia*

THE ROLE OF FOREIGN STATES IN ENVIRONMENTAL PROTECTION

Amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020 demonstrate the increasing role of the state and its bodies in ensuring environmental well-being. Therefore, in order to increase the effectiveness of Russian requirements, there is a growing interest in regulating and performing environmental functions of foreign countries.

The study of the responsibility of various foreign states for the implementation of environmental requirements allows them to be taken into account in the domestic practice of protecting the human environment from the negative impact of economic and other activities. States undertake the coordination of environmental protection and the organization of rational use of natural resources.

The natural environment itself, which is necessary for a person, is defined in the legislation of foreign countries in different ways, assuming subsequently differentiated effective legal forms and means of protecting it from degradation.

Key words: socio-economic development; encouragement by the state of planning environmental measures; interaction of public bodies in the national cause of nature protection.





УДК 349.6

DOI 10.55346/27825647_2022_02_136



Алимов Д. А.,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права ФГБОУ ВО «РГЭУ (РИНХ)»,
кандидат юридических наук,
г. Ростов-на-Дону, Россия

© 2022

Дата приема:
25.02.2022

ПРЕДМЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ ИЗМЕРЕНИИ: ВОПРОСЫ СОДЕРЖАНИЯ, СТРУКТУРЫ И ТЕРМИНОЛОГИИ

В статье рассматриваются дискуссионные вопросы, затрагивающие предмет экологического права, а также основные проблемы в сфере специальной экологической терминологии, производные от неоднородного понимания системообразующих характеристик всей системы эколого-правовых отношений. Автор обращает внимание на отсутствие в современной юридической науке и практике единого отношения к самой идее обособления всего блока экологических норм и выделения экологического права в качестве самостоятельной отрасли. По мнению автора, аналогичные вопросы актуальны и в отношении подотраслей современного экологического права. Также анализируются особенности конституционного и законодательного закрепления эколого-правовой проблематики, а также последствия конституционной реформы 2020 года для данной сферы правового регулирования. Автор делает вывод о различном подходе к пониманию экологической проблематики на формально-юридическом, общетеоретическом и образовательном уровнях, а также ограничительном понимании института экологической безопасности, без учета идеи рационального природопользования.

Ключевые слова: конституционные поправки; Конституция РФ; охрана окружающей среды; природоохранное право; природопользование; природоресурсное право; экологическая безопасность; экологическое право; экология.



Вопрос о предмете экологического права до сих пор остается дискуссионным. Основная проблема, на наш взгляд, лежит не только в плоскости понимания самого термина «экология» и категорий, с ним связанных, применительно к специальным сферам правового регулирования, но и в плоскости, имеющей место разобщенности всего блока соответствующего законодательства, как на концептуальном, так и на категориальном уровнях. В первую очередь, остановимся на терминологических и понятийных разночтениях в обозначенной сфере правового регулирования.

Надо сказать, что сам термин «экология» в его буквальном прочтении означает «наука о доме». Долгое время термин «экология» употреблялся в контексте природоохранной проблематики, затем к нему была добавлена и природоре-

сурсная проблематика. Однако в последнее время мы столкнулись с ситуацией использования категории «экология» в его изначальном, максимально широком значении. Стремительное наступление цифровой цивилизации сделало актуальным использование такой категории, как «экосистема», применительно к сфере цифровых и коммуникационных технологий, что нашло свое подтверждение и на уровне отечественного законодательства. Так, в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» термин «экосистема» употребляется в различных смыслах: «цифровая экосистема...», «цифровая экосистема Северного морского пути» и «экосистема озера Байкал». Однако это не самая главная проблема современного правового терминологического аппарата. С сожалением отметим, что термин «экология» не имеет единого правового понимания ни на уровне современного законодательства, ни на уровне деятельности органов публичной власти.

Один из основных вопросов, на который современная юриспруденция так и не смогла ответить — целесообразно ли вообще выделение экологического права в самостоятельную отрасль права или законодательства, и, если целесообразно, то, какова его структура и система внутренних связей [2]? Одной из частных проблем соответствующего дискурса выступает проблема того, насколько целесообразно объединение природоресурсной и природоохранной тематики в один обособленный блок правового регулирования и насколько такое объединение возможно в рамках термина «экология». В контексте вопроса о предмете экологического права данная проблема носит не терминологический, а системообразующий характер. И если на уровне педагогического процесса в подавляющем большинстве случаев природоохранная и природоресурсная тематика объединены в единый учебный курс экологического права, то на уровне научного сообщества единого мнения как не было, так и нет.

В самом общем виде обозначенная ситуация может быть представлена следующим образом: в первом случае природоохранная тематика рассматривается как самостоятельная и самодостаточная, а понятия «охрана окружающей среды (природоохранное право)» и «экология (экологическое право)» употребляются как синонимичные; во втором случае природоресурсная и природоохранная тематика объединяются под эгидой «экологического права» и рассматриваются как элементы его сложносоставной структуры. Одновременно природоресурсное право делится на составляющие его подотрасли: земельное, водное, лесное и т. д. Как мы уже отметили, в образовательном процессе в большинстве случаев утвердился именно такой подход, что не исключает возможности отдельного преподавания учебных дисциплин, основанных на подотраслях природоресурсного права. Вопрос о том, насколько «самостоятельны» данные подотрасли и можно ли их одновременно рассматривать в качестве относительно независимых отраслей права (законодательства) остается открытым и активно обсуждаемым [3]. И если в рамках отдельных отраслей законодательства земельное, лесное, водное и другие подотрасли вполне обоснованно рассматриваются как части природоресурсного права, то в рамках особенной части экологического права соответствующие блоки законодательства, характеризующие отдельные компоненты природной среды, рассматриваются с точки зрения и природоохранных, и природоресурсных аспектов.

Экологическое право, как комплексная отрасль права, включает в себя целый блок законодательства, касающийся юридической ответственности в соответствующей сфере. При этом в Уголовном кодексе РФ соответствующая глава носит название «Экологические преступления», а в Кодексе административных правонарушений — «Правонарушения в сфере охраны окружающей среды и природопользования», а не, например, «Правонарушения в сфере экологии». Одновременно заметим, что внимательный анализ соответствующих статей УК наглядно демонстрирует тот факт, что охваченной оказывается не только природоохранная, но и природоресурсная тематика, т. е. речь идет о традиционном для образовательного процесса понимании категории «экологическое право».

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» содержит понятие «экологическая безопасность», которое представлено исключительно в природоохранном ключе. Аналогичные соображения можно высказать в отношении самого термина «экология» и его производных в тексте данного закона. В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года «экология» и ее производные также используются в природоохранном контексте. В классификаторе правовых актов соответствующий блок носит название «природные ресурсы и охрана окружающей природной среды», а термин «экология» и его производные употребляются в контексте природоохранной тематики. Можно констатировать, что на уровне нормативно-правовых актов единого понимания термина «экология» нет, однако в большинстве случаев речь идет именно об охране окружающей среды, а не о природопользовании.

Не менее интересно взглянуть на наименование органов власти, осуществляющих управление в данной сфере. Профильное министерство в сфере экологического управления носит название «Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации», т. е. экология рассматривается в значении природоохраны. Интересная ситуация «произошла» с соответствующим комитетом Государственной Думы РФ, который получил название «Комитет Государственной Думы по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды», т. е. собственно экологическая проблематика была выделена в качестве самостоятельной, по задумке авторов, отличающейся от природоохранной и природоресурсной. Что в этом случае следует относить к особой экологической проблематике, не вполне понятно. Видимо, имелось в виду относительное обособление вопросов, касающихся экологической безопасности. В Регламенте Совета Федерации ФС РФ специальный комитет по экологической проблематике не предусмотрен, однако к вопросам ведения Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Совета Федерации относится, в том числе, «использование природных ресурсов, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности...». Идея относительной самостоятельности проблемы обеспечения экологической безопасности получила подтверждение на уровне Федерального закона «О безопасности» и Межведомственной комиссии Совета безопасности Российской Федерации по экологической безопасности. Аналогичная ситуация наблюдается и в тексте Конституции РФ, в обновленном варианте которой в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся природопользование, охрана окружающей среды

и обеспечение экологической безопасности (ст. 72 Конституции РФ). В других статьях Основного закона термин «экология» и его производные употребляются в значении «охрана окружающей среды».

По поводу использования в тексте Основного закона специальной «экологической» терминологии можно сделать еще одно замечание. В первоначальном варианте Конституции РФ в соответствии со ст. 71 к предметам исключительно ведения Российской Федерации относились, в частности, «метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени». Долгое время исследователи конституционного текста гадали, по какой причине метеорологическая служба получила такое «странное» соседство, и не произошла ли на этапе подготовки итогового варианта конституционного текста банальная «опечатка»? Можно предположить, что эти предположения оказались правильными. По итогам конституционной реформы 2020 года метеорологическая служба была «заменена» на метрологическую, а собственно метеорологическую службу упомянули чуть позже.

В продолжение темы конституционной реформы обратим внимание еще на ряд обстоятельств, затрагивающих вопрос о предмете экологического права. Ввиду того, что основная концепция конституционно-правовой реформы не предусматривала изменения текста первой и второй главы Конституции РФ, статьи, закрепляющие конституционное право на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ) и обязанность сохранять природу и окружающую среду (ст. 58 Конституции РФ) остались без изменения. Однако обратим внимание на тот факт, что данные конституционные положения сформулированы далеко не самым оптимальным способом. Речь идет о том, что в ст. 42 Конституции РФ говорится об окружающей среде, а в ст. 58 — о природе и окружающей среде, тогда как категория «окружающая среда» уже включает в себя понятие «природа». На наш взгляд, произошло это по причине того, что на момент принятия Конституции РФ единообразное понимание соотношения категорий «окружающая среда» и «природа (природная среда)» отсутствовало. Не случайно название действующего на тот момент Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» плохо сочеталось с его содержанием. Действующий вариант федерального закона этой ошибки в названии избежал. Однако, еще раз отметим, что положения главы второй по экологической проблематике далеки от идеала и останутся таковыми на неопределенно долгий период времени.

Значительной редакции подверглась статья о полномочиях Правительства РФ в экологической сфере. В оригинальной редакции Правительство РФ обеспечивало проведение политики, в том числе в области экологии (ст. 114 Конституции РФ). Теперь политика стала «социально ориентированной» и отныне характеризуется как политика в области охраны окружающей среды. Возможно, что, добавив в соответствующую статью иные эколого-правовые полномочия правительства, законодатель посчитал необходимым внести в текст статьи большую ясность и заявить вместо многозначного термина «экология» термин «охрана окружающей среды». Однако эта логика сработала бы применительно к традициям, сложившимся в образовательном процессе, где «экология» — общее, а «природоохрана» — частное. В тексте же Конституции РФ термин «экология» используется

в значении природоохрана, поэтому замена одного термина другим непонятна. Кроме того, вопрос о том, как именно должна выглядеть социально ориентированная политика в области охраны окружающей среды, также остается открытым. Нельзя не заметить, что сочетание терминов «социально ориентированный» и «экология» выглядело бы более предпочтительным.

Статья 72 Конституции РФ предполагает, что к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов относится административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и об охране окружающей среды. По итогам конституционной реформы 2020 года данные положения остались без изменения, однако, на наш взгляд, соответствующие изменения были бы не лишними. Традиционно разграничив предмет экологического права на природопользование и природоохрану, законодатель упомянул не все компоненты природной среды, а лишь часть из них. И если предположить, что атмосферный воздух относится к объектам охраны и охватывается общим понятием «охрана окружающей среды», то неохваченными остаются объекты животного мира и водные биологические ресурсы.

Проблема объектов животного мира как составной части предмета экологического права заслуживает отдельного внимания. Особенности правового регулирования взаимоотношений человека и представителей животного мира, как объектов эколого-правовых отношений, традиционно характеризуются формально-юридической неопределенностью и некоторой двусмысленностью, граничащей с лицемерием, которые производны от самого отношения человека к животным. Каким-либо образом обосновать такое «исключительное» отношение к животным современная юриспруденция не в состоянии, однако в состоянии такое отношение обозначить на уровне законодательства. Так, например, в ст. 137 Гражданского кодекса РФ отмечается, что к животным применяются общие правила об имуществе, однако жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности, не допускается. Животные — это «вещи» (ст. 225 ГК РФ, например, относит безнадзорных животных к «бесхозным вещам»), с которыми следует обращаться гуманно. Аналогичные двусмысленные положения можно обнаружить и в Уголовном кодексе РФ в части ответственности за жестокое обращение с животными. Следует отметить, что практически вся проблематика, затрагиваемая правовой режим «животных», является очень дискуссионной и даже терминологически далекой от идеальной [1].

В соответствии с Федеральным законом «О животном мире», животный мир — это совокупность живых организмов всех видов диких животных, находящихся в состоянии естественной свободы. От этого домашние или, например, лабораторные животные не перестают быть животными, но под действие законодательства о животном мире не подпадают. В свою очередь отношения в области охраны и использования сельскохозяйственных и других одомашненных животных, а также диких животных, содержащихся в неволе, регулируются другими нормативными правовыми актами Российской Федерации. Таким образом, часть животных оказалась вне предмета экологического права. Оставив за скобками статьи целесообразность такого законодательного разделения, которое привело бы

к тому, что отдельные животные вообще оказались бы вне «официальных» отраслей современного российского права, отметим, что подобная ситуация создает дополнительные сложности методологического характера, в частности в рамках проблемы жестокого обращения с животными.

Остановимся также еще на одной проблеме, которая явилась следствием исключения части животных из предмета экологического права. Конституционная реформа 2020 года обозначила новое полномочие Правительства РФ — формирование в обществе ответственного отношения к животным, которое формально должно распространяться на всех без исключения животных. Для сравнения: Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными» на животных, выступающих в качестве объектов экологических правоотношений, не распространяется. Однако, продублировав обозначенное положение в недавно принятом Федеральном конституционном законе «О Правительстве РФ», законодатель отнес его к статье 22 — полномочия Правительства РФ в области охраны окружающей среды и природопользования. Таким образом, круг животных, на которых распространяется действие данного полномочия Правительства РФ, формально был сужен до животных — объектов экологических правоотношений. В итоге, в настоящее время Правительство РФ формально «курирует» только ответственное отношение к диким животным, избегая всех остальных, что, на наш взгляд, не согласуется с изначальной задумкой авторов конституционной реформы.

В заключение сделаем некоторые выводы и обобщения. Отношение к термину «экология» и его производным на формально-юридическом уровне отличается завидным и перманентным непостоянством. Однако всё более традиционным становится понимание соответствующей проблематики в виде суммы трех основных компонентов — природопользования, природоохраны и обеспечения экологической безопасности. При этом сам термин «экология» и его производные используется преимущественно в природоохранном значении, а экологическая безопасность не затрагивает вопросы, например, рационального и стратегически выверенного использования природных ресурсов. На наш взгляд, такое ограниченное понимание экологической безопасности ведет к деактуализации очень важной тематики. С другой стороны, на уровне образовательного процесса, как и в науке, мы соответствующего триединства не наблюдаем. В самом общем виде экологическое право, как правило, представляется как сумма двух (а не трех) составляемых — природоохраны (права охраны окружающей среды) и природопользования (природоресурсного права). В свою очередь, проблематика экологической безопасности относится к первому блоку (природоохрана), правда, также в усеченном виде. При этом в содержании предмета экологического права экологическая безопасность нередко выделяется в качестве самостоятельного элемента. Вопросы об относительной самостоятельности подотраслей природоресурсной части экологического права также относятся к активно обсуждаемым. Отдельного внимания заслуживает и проблема представителей животного мира как объектов эколого-правовых отношений.

На наш взгляд, проблему неопределенности соответствующей правовой терминологии не следует гиперболизировать. Несмотря на отсутствие единого понимания системообразующих терминов, экологическое законодательство последо-

вательно развивается, а имеющие место разночтения и трудности, производные, в том числе от отсутствия единого Экологического кодекса (соответствующий закон об охране окружающей среды не может служить ему полноценной заменой), достаточно успешно преодолеваются на уровне правоприменения. Однако обозначенные обстоятельства не могут, на наш взгляд, выступать в качестве оправдательных, и современному российскому законодателю следовало бы предпринять необходимые усилия для формирования единого правового подхода ко всему блоку обозначенных проблем.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бабинцев И. И., Берзинь О. А., Шлягина Е. Н. Об особенностях определения правового режима животных // Российский юридический журнал. 2020. № 2. С. 158–167.
2. Боголюбов С. А., Сулейменов М. К. Экологическое право — интегрированная отрасль. Проблемы теории экологического права. Диалог // Экологическое право. 2014. № 4. С. 32–38.
3. Ключанова Л. Г. К вопросу о месте и значении лесного права в правовой системе Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 4. С. 193–205.

Alimov Dmitry A.,

*Assoc. Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law,
Rostov State University of Economics «RINH»,
Rostov-on-Don, Russia*

THE SUBJECT OF ENVIRONMENTAL LAW IN THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL DIMENSION: QUESTIONS OF CONTENT, STRUCTURE AND TERMINOLOGY

The article discusses debatable issues affecting the subject of environmental law, as well as the main problems in the field of special environmental terminology, derived from a heterogeneous understanding of the backbone characteristics of the entire system of environmental legal relations. The author draws attention to the absence in modern legal science and practice of a unified attitude towards the very idea of separating the entire block of environmental norms and singling out environmental law as an independent branch. According to the author, similar issues are also relevant in relation to sub-branches of modern environmental law. It also analyzes the features of the constitutional and legislative consolidation of environmental and legal issues, as well as the consequences of the constitutional reform of 2020 for this area of legal regulation. The author concludes that there are different approaches to understanding environmental issues at the formal legal, general theoretical and educational levels, as well as a restrictive understanding of the institution of environmental safety, without taking into account the idea of rational nature management.

Key words: constitutional amendments, Constitution of the Russian Federation, environmental protection, environmental law, nature management, natural resource law, environmental Safety, environmental law, ecology.

Порядок предоставления материалов для публикации в журнале «СВШ»

Статья направляется в редакцию издания по электронной почте самим автором или уполномоченным автором (в случае коллективного авторства статьи).

Адрес электронной почты редакции: sputnik-nauki@yandex.ru.

Плата за опубликование статьи в журнале с авторов не взимается, кроме случаев, когда автору необходимо оказание дополнительных редакционно-издательских услуг.

Перечень платных услуг редакции см. на обороте этой страницы.

Подробные рекомендации по оформлению направляемой статьи — см. на сайте издания, в разделе «Авторам»: <https://sputnik-nauki.ru/avtoram>.

В комплект файлов заявки входят:

- файл авторской анкетной формы;
- файл статьи;
- файлы иллюстраций (при наличии): схемы, фотографий, таблиц — допустимые форматы указаны в разделах «Оформление иллюстраций» и «Оформление таблиц»;
- файлы дополнительных шрифтов (при необходимости, если в тексте используется не только гарнитура Times New Roman).

Наименование файла статьи должно состоять из сочетания фамилии, инициалов автора (первого автора, если над статьей работал авторский коллектив) и указания жанра материала (статья, рецензия, обзор и пр.), разделенных знаком нижнего подчеркивания: «Петров_А_А_статья.doc» или «Иванов_И_В_рецензия.doc».

Материалы направляются в электронном виде в формате текстового редактора MS Word, TextMaker или OpenOffice (расширения doc, docx, odt или rtf).

Объем статьи не должен превышать 45 тыс. знаков (с пробелами) без учета сносок и иллюстраций.

Характеристики форматирования авторского текстового оригинала:

- шрифт — Times New Roman;
- размер бумаги — А4;
- ориентация листа — портретная;
- размер (кегель) шрифта текста статьи — 14 пунктов;
- междустрочный интервал — полуторный;
- поля страницы — 2 см по периметру (одинаковые по всем четырем сторонам).
- выравнивание текста статьи выполняется по ширине (по формату);
- абзацный отступ — 1 см (исключая заголовки, формулы и иной текст, выровненный по центру листа);
- страницы должны быть пронумерованы (колонцифра располагается в нижнем поле страницы, по центру).
- в случае использования в тексте публикации символов из других шрифтовых гарнитур (не Times New Roman) файлы используемых нестандартных шрифтов (только ttf или otf) следует приложить к оригиналу статьи.

Услуги, предоставляемые редакцией на платной основе (по запросу автора)

- обработка статьи в соответствии с редакционными требованиями (включая подбор УДК);
- редакторские услуги (литературная правка текста статьи);
- корректорская вычитка текста статьи;
- приведение библиографического списка статьи в соответствие с действующими издательскими стандартами;
- подготовка аннотации, ключевых слов, оформление титульной страницы статьи на русском и английском языках;
- текст рецензии на статью в электронном виде;
- авторское свидетельство о публикации статьи;
- печатный экземпляр издания.



Адрес редакционной коллегии:

344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 52–56, пом. 22.

Тел.: 8 (863) 241-37-43, 246-08-68.

E-mail: sputnik-nauki@yandex.ru, <https://sputnik-nauki.ru>

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Регистрационный номер: Эл №ФС77-81697 от 19.08.2021 г.

ISSN 2782-5647. Выходит ежеквартально.

Главный редактор выпуска — Н. С. Бондарь. Редактор — Д. В. Нефёдов.

Корректор — П. В. Багров.

Дизайн-модель издания — © Д. В. Нефёдов

Верстка — издательство «Профпресслит», www.profpreslit.ru

Отпечатано в редакционно-издательском комплексе «Профпресслит».
Сдано в набор 21.02.2022. Подписано в печать 22.03.2022. Формат 64x80/8.

Бумага офсетная. Печать цифровая. Гарнитура Minion Pro.

Усл. печ. л. 18. Тираж 150 экз.

Любая перепечатка материалов допускается только с разрешения редакции.

Мнение редакции может не совпадать с мнением авторов публикаций