



Бондарь Н.С.: Научная жизнь, профессиональная деятельность, внутреннее состояние души: география профессионального юриста.

Бондарь Николай Семенович – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета, судья Конституционного Суда Российской Федерации (2000-2020 г.г.), заведующий центром судебного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

А.А.: Уважаемый Николай Семенович, раскройте, пожалуйста, секрет Вашей профессиональной юридической карьеры? Сложно ли стать судьей Конституционного Суда Российской Федерации? Какой Ваш личный секрет успеха?

Н.Б.: Профессия юриста многогранна и во многом элитарна. При этом для каждого из нас, юристов, очевидно, что осуществление профессиональной деятельности в качестве судьи – высшая ступень профессиональной карьеры, работа же в качестве судьи Конституционного Суда Российской Федерации, сравнима разве что с восхождением на юридический Олимп.

Очевидно, что данное восхождение было длительным, но по-своему тоже чрезвычайно интересным жизненным путем вхождения в профессию юриста, обретения тех качеств, которые в соответствии со ст. 8 ФКЗ «О КС РФ» определяются как «требования, предъявляемые к кандидату на должность судьи КС РФ». Возможно, это не очень скромно прозвучит, но среди этих, законодательно установленных требований, не только, например возраст «не менее сорока лет» (хотя даже для Президента РФ установлен 35-летний ценз, ст. 81 Конституции), но и такие отнюдь не формальные требования, как «безупречная репутация», «обладание признанной высокой квалификацией в области права».

Если же конкретно и предельно лаконично обозначить в биографическом плане процесс профессионального становления, то здесь, пожалуй, несколько профессиональных составляющих: *во-первых*, считаю, что мне очень повезло, что после окончания юрфака РГУ получил назначение в военную прокуратуру (Ленинградский военный округ, военный следователь Псковского гарнизона). Это позволило сразу окунуться в реальную практику правоохранительной работы в прекрасном коллективе, под руководством невероятно грамотных, мудрых руководителей. Не скрою, и при осуществлении полномочий судьи КС РФ не мог (и сейчас не могу) равнодушно относиться к этому уважаемому ведомству (опять же нескромное воспоминание: наряду с другими государственными наградами весьма почетной для меня как судьи КС РФ была награда именованным оружием от имени Генерального прокурора РФ). *Второй важный момент* – дальнейшая научно-образовательная профессиональная работа.

Я не оговорился: работа судьи КС РФ – не просто практическая, юрисдикционная деятельность. Без преувеличения можно сказать, что КС РФ – это «больше, чем суд»; в частности, это и, своего рода, научно-исследовательская лаборатория (не случайно абсолютное большинство судей КС РФ, впрочем как и зарубежных конституционных судов, профессора, доктора юридических наук). После увольнения со службы я поступил в аспирантуру Ростовского государственного университета, в последующем прошел все ступени обретения научных степеней и ученых званий. Но, *в-третьих*, не могу не отметить, что никогда не чувствовал себя кабинетным ученым, всегда занимался практикой муниципального, государственного строительства на различных уровнях. Если иметь в виду муниципальный и региональный уровни, это и подготовка Устава г. Ростова-на-Дону 1996 года и участие в разработке как Устава Ростовской области, так и первых областных законов после принятия Конституции РФ, когда Ростовская область стала субъектом РФ и обрела соответствующие законотворческие полномочия, и т.д. Кстати, не случайно (и этим горжусь) моя кандидатура на должность судьи КС РФ была рекомендована в свое время как Ученым советом РГУ, так и Губернатором, а также Законодательным Собранием Ростовской области.

Одним словом, в ответ на Ваш вопрос о том, сложно ли стать судьей Конституционного Суда Российской Федерации, могу искренне ответить – все очень «просто». Желательно при этом, правда, работать по формуле 7/24. И очень любить профессию юриста во всех ее составляющих, имея в виду как практическую, так и научную, аналитическую, теоретическую деятельность.

А.А.: Николай Семенович, наша беседа приурочена к 220-летию Министерства юстиции Российской Федерации, поэтому с учетом Вашего богатого научного и практического опыта, а также сегодняшних

профессиональных интересов, позвольте спросить, как Вы оцениваете современный Минюст России, все ли его возможности реализованы?

Н.Б.: Прежде всего – сердечно поздравляю всех сотрудников органов юстиции с юбилейной датой Министерства Юстиции Российской Федерации.

Что же касается поставленного вопроса, то, думаю, для каждого юриста является аксиомой, что Минюст России должен быть одним из самых авторитетных в системе исполнительной власти. Это в полной мере соответствует современным требованиям развития России как правового государства, потребностям серьезного обновления всех отраслей законодательства, практики деятельности всех юридических учреждений и служб, которые находятся в сфере деятельности Минюста России, имея виду, что именно Минюст призван осуществлять функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в важнейших сферах государственного строительства, деятельности политических партий и иных общественных объединений, адвокатуры, нотариата, исполнения судебных решений, в том числе – исполнения уголовных наказаний и т.д. и т.п.

Одним словом, по этому вопросу можно было бы очень много сказать. Главное же, пожалуй, в том, что сейчас выработана, как представляется, оптимальная модель Минюста с точки зрения и организационных основ его построения (чего стоит, например, прямая подчиненность Президенту РФ) и компетенции. А резервы всегда есть – как на федеральном, так и региональных уровнях. Например, проблема совершенствования (а в каких-то ситуациях и активизации) законотворческой деятельности. Особенно, необходимость усиления координационных функций Минюста, если иметь в виду, что подготовка законопроектов часто «расползается» по отдельным ведомствам, где во главе всего – естественно, ведомственные интересы...

Очевидно, что качественные законопроекты могут быть подготовлены специалистами, в том числе с участием представителей юридической науки; руководящая роль в этих процессах должна быть у Министерства юстиции Российской Федерации. Убежден, что это относится к законопроектам как федерального, так и регионального уровня.

Что касается правоприменительной деятельности, то здесь существенное значение имеет мониторинг правоприменения, равно как и мониторинг реализации решений КС РФ. Не могу в связи с этим не сказать хотя бы несколько слов о том, что Минюсту России принадлежит важная роль по контролю за исполнением решений Конституционного Суда Российской Федерации. Во многом благодаря именно Вашему ведомству в последние годы заметно улучшились показатели исполнимости решений Конституционного Суда Российской Федерации в последние годы.

Вместе с тем есть необходимость существенного улучшения данной работы, в частности на региональном уровне. В том числе, признание любого регионального закона не конституционным предполагает необходимость исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации не только тем субъектом Российской Федерации, закон которого проверялся, но и всеми другими субъектами РФ, имеющими аналогичное нормативно-правовое регулирование. Поэтому необходимо развивать и совершенствовать систему правового мониторинга, в том числе учитывая современные возможности цифровизации и т.п. Конечно, анализ действующего законодательства и подзаконных актов, а также материалов правоприменительной практики представляет собой трудоемкий процесс, но с использованием современных информационно-коммуникационных технологий эти вопросы могут эффективно решаться. В особенности это касается подзаконного, в том числе муниципально-правового, регулирования.

А.А.: Николай Семенович, будучи признанным специалистом в области муниципального права и организации местного самоуправления, Вы сами затронули муниципально-правовую проблему. Как бы Вы охарактеризовали развитие местного самоуправления на современном этапе?

Н.Б.: Это очень большая и непростая проблема. Кстати, в КС РФ, по крайней мере на отдельных этапах, количество дел о местном самоуправлении доходило порой до 10-15 процентов. Это весьма заметный показатель, что не есть какая-то случайность. Ведь местное самоуправление – очень многоаспектная проблема; это вся жизнь человека на своей территории, в своем населенном пункте – от рождения до смерти... А на законодательном уровне – это и вопросы деятельности муниципальных органов власти, их взаимоотношений с государственными органами, и местное (муниципальное) хозяйство, и социальная сфера, и, конечно, права конкретных граждан на участие в формировании и деятельности органов местного самоуправления и т.д. Одним словом, вопросы организации местного самоуправления связаны с разрешением повседневных проблем жизнедеятельности населения по месту жительства. Именно решение данных вопросов является критериями оценки эффективности власти на местах. На уровне местного самоуправления формируется «демократия малых пространств», предполагающая внешнее управление в сочетании с внутренней самоорганизацией населения.

Что касается уставов муниципальных образований, регистрацией которых занимаются органы Минюста, то, как уже вспоминал, в далеком 1996 году пришлось заниматься разработкой как самой концепции городского Устава, так и подготовкой его текста (что по тем временам было новым делом, в Ростове-на-Дону был принят Устав одним из первых в России, получивший широкое признание во многих других регионах. Если в двух словах: Устав муниципального образования должен представлять собой отражение исторических, культурных и иных особенностей

соответствующей территории, ее населения. Структура Устава должна отражать три взаимосвязанных компонента: а) население, б) территория, в) местная власть. Необходимо учитывать, что Устав муниципального образования призван обеспечить качество жизни населения того или иного города и каждого гражданина, в частности.

Одновременно требуется строгая регламентация, связанная с разграничением полномочий между органами представительной и исполнительной власти на уровне муниципального образования, роль органов общественного самоуправления и т.п.

Известно, что муниципальной реформой 2014 года и конституционными поправками 2020 года существенно скорректированы многие моменты, касающиеся местного самоуправления, актуализировались вопросы о единстве системы органов публичной власти. Современная муниципальная реформа направлена, например, на формирование одноуровневой системы местного самоуправления (без учета поселенческого уровня), что не может не вызывать вопросов. Но, остается надеяться, все это будет способствовать, в конечном счете, укреплению нашей государственности в нынешних непростых геополитических условиях, равно как и усилению гарантий прав населения по месту их жительства. Объективно оценить данные преобразования возможно будет только на основе реальной практики, по прошествии времени.

А.А.: Вы прекрасно знаете как советскую систему образования, так и нынешнюю, отношение коллег к новой системе юридического образования с разными его уровнями (бакалавриат, магистратура), к другим нововведениям, которые во многом связываются с включением России в Болонский процесс. Насколько, на Ваш взгляд, все это способствовало улучшению системы юридического образования? Можно ли положительно оценивать нынешнюю ситуацию в системе юридического образования?

Какие, на Ваш взгляд, решения могут быть предприняты по реальному улучшению подготовки юридических кадров?

Н.Б.: Рад данному вопросу, по крайней мере, по двум причинам. Во-первых, это означает, что органы Минюста России проявляют интерес к проблеме юридического образования, считают ее своим вопросом. Это так и должно быть; для системы учреждений юридического образования наряду с Министерством образования России важное значение должен иметь Минюст России.

А вторая причина связана с моими воспоминаниями 10-летней давности. Еще в 2012 году на встрече судей КС РФ с Президентом РФ Путиным В.В. мною был поднят вопрос о юридическом образовании как вопросе «конституционной безопасности личности, общества, государства». Владимир Владимирович обратил внимание на эту формулировку и попросил уточнить, что я имею в виду. В порядке конкретизации я посчитал необходимым обратить внимание, по крайней мере, на два момента: во-первых, на неоправданный рост негосударственных, нередко псевдоюридических образовательных учреждений, не обеспеченных необходимой кадровой, научно-методической и др. базой (10 лет назад это проявлялось особенно откровенно). Во-вторых, для юридического образования особенно важно, как я считал тогда и сейчас в этом убежден, сохранение национальных традиций юридического образования как а) фундаментального (а не узковедомственного) и б) сочетающего образовательный процесс с формированием национально ориентированного юридического мировоззрения. И уже тогда высказал резко критические оценки Болонского процесса, двухуровневой системы юридического образования. (Подтверждением этого является мое интервью М.Ю. Барщевскому для «Российской газеты», 7 марта 2013 года, № 6026. Интервью так и называлось; «Приемлема ли в России Болонская система? Европа нам указ или не указ?»).

В настоящее время эта тема наконец-то приобрела, по крайней мере, дискуссионное звучание на высоких уровнях. В частности, ректор МГУ сообщил, что МГУ отказывается от двухуровневой системы образования и возвращается к специалитету (5-летнее обучение) по естественным специальностям. Убежден, что рано или поздно это надо будет сделать и применительно к юридическому образованию.

Это, естественно, не означает, что Болонская система во всем плоха. Просто она ориентирована на Евросоюз, члены которого уже давно связаны единым правовым пространством, рынком юридических и образовательных услуг. А нас там нет и никто не ждет. Отказываясь же от двухуровневой системы образования (бакалавр-магистр), надо вспомнить, что ее прообраз у нас был: среднее юридическое (техникумы) и высшее юридическое (вузы). Их реформирование, конечно, необходимо было, но не разрушение же, не отказ от специалитета в угоду магистратуре, которая крайне мало добавляет к бакалавриату. Если же магистратура реализуется не на базовом (юридическом) образовании (что по действующему законодательству допускается), такая система магистерской подготовки «неюристов» превращается в профанацию. Кто в этом случае становится магистром юриспруденции? Им может стать в течение двух лет (!) бакалавр с любым базовым образованием (!) – медицинским, техническим и т. д., т.е. готовим магистров юриспруденции без... юридического образования.

Одним словом, необходимо наведение порядка во всей системе подготовки юридических кадров. И это не просто вопрос об образовательных стандартах. Необходима национальная образовательная концепция, основанная на традициях единства юридической науки, обучения и воспитания. А Болонские ориентиры заключаются в том, чтобы по ускоренной программе готовить узких специалистов в конкретной области юридической деятельности, что реально, надо это признать, не очень получается; не говоря уже о бакалаврах права, которые имеют

законодательно установленные ограничения на замещение должностей во многих сферах практической юриспруденции.

А.А.: Николай Семенович, удалось ли Вам сохранить связь с Ростовским государственным университетом, несмотря на удаленность от Ростова в период работы в Конституционном Суде Российской Федерации, а также в настоящее время?

Н.Б.: Те основные направления моей профессиональной деятельности, о которых говорил ранее, это не только моя прошлая жизнь. Как-то уже приходилось шутить по поводу того, что мог бы вполне претендовать на книгу Гиннеса, так как в течение всех 20 лет работы судьей КС РФ по совместительству оставался заведующим «своей» кафедры на юрфаке РГУ (ЮФУ), которую создавал в далеком 1987 году. Сейчас основное место работы в Москве также совмещаю с исполнением обязанности заведующего кафедрой ЮФУ. Одновременно являюсь руководителем созданного по моей инициативе Научно-образовательного Центра судебного конституционализма при ЮФУ. Член Попечительского совета ЮФУ, на протяжении двух десятков лет был председателем Диссертационного совета при РГУ (ЮФУ) и т.д. Так что без всяких оговорок могу сказать, что удалось в полной мере сохранить связь с *Alma mater*. Мое «научно-образовательное хобби» способствовало развитию кафедры муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ, которая функционирует уже 35 лет. На ее базе защитились несколько десятков соискателей – кандидатов и докторов юридических наук.

А.А.: Николай Семенович, обладая таким богатым профессиональным опытом, Вы можете сравнить юридическую жизнь в Ростове-на-Дону, Москве и Санкт-Петербурге. Где, по Вашему мнению, юридическая жизнь наиболее яркая и интересная? Где Вы чувствуете себя комфортнее?

Н.Б.: Близкий к этому вопрос в свое время мне задал в рамках упоминавшегося выше интервью для «Российской газеты» М.Ю. Барщевский. Я ответил примерно так: Научная жизнь интереснее и богаче в Москве, здесь, думаю, двух мнений быть не может. По роду основной профессиональной деятельности, как судья КС РФ, комфортно себя чувствую в Питере, рядом с «Медным всадником» (там, на Сенатской площади находится здание КС РФ). Но в плане внутреннего состояния души комфортнее всего чувствую себя в Ростове. Так я считал 10 лет назад. С тех пор мнение не изменилось...