



СЕРИЯ «БИБЛИОТЕКА СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА»

Правоохранительный конституционализм: доктрина и практика



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ЮЖНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

**Серия «Библиотека судебного конституционализма»
Выпуск 12**

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ: ДОКТРИНА И ПРАКТИКА

*Сборник материалов
II Форума судебного конституционализма*

Ростов-на-Дону – Таганрог
Издательство Южного федерального университета
2022

УДК 342.41(094.9)
ББК 67.400 я4
П68

П68

Правоохранительный конституционализм: доктрина и практика : сборник материалов II Форума судебного конституционализма / Отв. ред. – проф. Н. С. Бондарь. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 12 ; Южный федеральный университет. – Ростов-на-Дону ; Таганрог : Издательство Южного федерального университета, 2022. – 164 с. : ил.

ISBN 978-5-9275-4143-0

В данном издании, являющемся продолжением авторской серии «Библиотека судебного конституционализма», содержатся материалы II Форума судебного конституционализма, который был проведен 22 октября 2021 года на базе Научно-образовательного центра судебного конституционализма ЮФУ. Участниками Форума и, соответственно, соавторами настоящего сборника стали как известные ученые, так и практики – представители всех ветвей государственной власти, органов местного самоуправления. Материалы их выступлений, затрагивающих различные аспекты доктрины и практики правоохранительного конституционализма, составили содержательную часть данного издания, которое является подтверждением того, что концепция правоохранительного конституционализма имеет важное доктринальное, учебно-методическое, практико-прикладное значение.

Издание предназначено для юристов различных направлений учебно-образовательной специализации и практической деятельности, имея в виду интерес к конституционным проблемам уголовной, административной, гражданско-правовой, муниципальной ответственности, отправления правосудия, осуществления правотворческой и правоприменительной деятельности. Доступная форма изложения правоохранительной проблематики позволяет также рекомендовать публикуемый сборник широкому кругу читателей, интересующихся защитой прав и свобод граждан, вопросами юридической ответственности, правовой охраны.

УДК 342.41(094.9)
ББК 67.400 я4

ISBN 978-5-9275-4143-0

© Юридический факультет ЮФУ, 2022
© Коллектив авторов, 2022
© Оформление. Макет. Издательство Южного федерального университета, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

ПРИВЕТСТВЕННЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ 5

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Бондарь Н. С. Правоохранительный конституционализм в системе
современной юриспруденции: доктринальное и практико-прикладное
измерение (ко II Форуму судебного конституционализма) 11

Князев С. Д. Кодификация – важное направление развития
законодательства об административной ответственности
(в свете решений Конституционного Суда РФ) 25

Рукавишникова И. В. Неприкосновенность частной жизни в условиях
цифровизации 38

Вагин О. А. Правосудие по уголовным делам в векторе Конституции ... 46

Ляхов Ю. А. Высший надзор за законностью в современном
конституционализме 56

Корецкий Д. А. Конституционализм и «новая нормальность»
в современном уголовно-правовом законотворчестве 60

Степанов К. В. Конституционные принципы судопроизводства:
некоторые проблемы их реализации 68

ПРАВОВАЯ ОХРАНА ДОСТОИНСТВА И ЖИЗНИ ЧЕЛОВЕКА КАК ВЫСШЕЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЦЕННОСТИ

Кравец И. А. Охрана достоинства в практике конституционного
правосудия 75

Стешич Е. С. Защита жизни как высшей конституционной ценности:
идеальное и реальное 81

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ ОХРАНЫ ПРАВ ГРАЖДАН

Баринов Э. Э. Конституционно-правовая ответственность публичной
власти как индикатор конституционной культуры 88

Галов В. В. Механизм исполнения актов Конституционного Суда РФ в судах общей юрисдикции нуждается в совершенствовании	97
Титаренко И. Н. Муниципально-правовая ответственность: особенности механизма ее реализации	104
Косачев А. С. Административная ответственность как сфера регионального законодательства (опыт Ростовской области)	117
Смагина Е. С. Кодекс административного судопроизводства РФ: перспективы укрепления гарантий реализации конституционного права на судебную защиту	126
Сачков А. Н. Административное судопроизводство: попытка осмысления некоторых проблем теории и практики	131
Яценко Т. С. Правонарушения в сфере оборота цифрового имущества: гражданско-правовой аспект	138
 ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СИСТЕМЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА	
Гаджиев Х. И. Право на справедливое судебное разбирательство (в свете решений Европейского Суда по правам человека)	142
Артамонов А. Н. О роли институтов гражданского общества в системе правоохранительного конституционализма	151
ФОРУМ В ФОТОГРАФИЯХ	157
 ПУБЛИКАЦИИ МАТЕРИАЛОВ ФОРУМА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В ПЕРИОДИЧЕСКОЙ ПЕЧАТИ	
	163

ПРИВЕТСТВЕННЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ

С приветственными словами к участникам II Форума судебного конституционализма обратились как руководители Южного федерального университета и его юридического факультета, так и высокие гости, участники Форума, представляющие законодательную, исполнительную, судебную власть как на федеральном, так и региональном уровнях, в частности, в Ростовской области.



Так, заместитель Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе, д.соц.н., проф. **Гурба В.Н.**, являющийся также заведующим кафедрой конфликтологии и национальной безопасности ЮФУ, обращаясь с приветственным словом к участникам мероприятия, обратил особое внимание на то, что *конечной целью правоохранительной деятельности является выработка «коллективной формы защиты социума»*, что составляет, по его словам, основу формирования системы социальной стабильности в обществе. Особая роль в этом механизме принадлежит судебным органам, осуществляющим свои полномочия от имени Российской Федерации.

Заместитель Губернатора Ростовской области, к.техн.н. **Скрябин А.Ю.**, поприветствовав всех собравшихся и поблагодарив организаторов форума от имени Правительства Ростовской области и от лица Губернатора региона Голубева В.Ю., отметил, что в свете произошед-

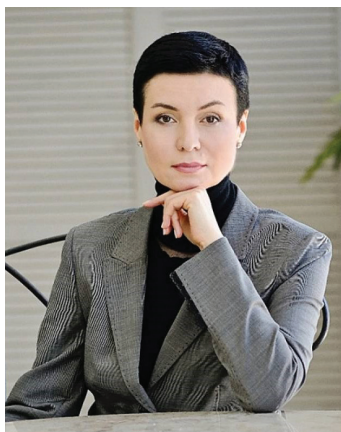


ших относительно недавно событий в виде внесения поправок в Основной Закон нашего государства, которые в том числе запустили новые механизмы социально-экономического развития государства, *научно-исследовательская и просветительская деятельность центра судебного конституционализма ЮФУ стала играть важную роль во многих сферах общественной жизни*, включая, конечно, и рассматриваемую на данном Форуме охрану прав граждан.



Выступая с приветственным словом, главный редактор Издательской группы «Юрист», вице-президент Федеральной палаты адвокатов РФ, член Президиума Ассоциации юристов России, член Общественной палаты РФ, д.ю.н., проф., заслуженный юрист РФ **Гриб В.В.** указал, что *научно-образовательный центр судебного конституционализма ЮФУ фактически становится «ростовским центром российского конституционализма»*. Также Гриб В.В. отметил новизну и актуальность тематики Форума правоохранительного конституционализма в связи с необходимостью постоянного поиска баланса между интересами человека (личности) и государства, на который оказывает первоочередное влияние правоохранительная деятельность, защита прав граждан.

Сенатор Российской Федерации, первый заместитель председателя комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, д.ю.н., проф., заслужен-



ный юрист РФ **Рукавишникова И.В.** в своем приветственном слове отметила важное значение согласованного взаимодействия федерального Центра и регионов как в законотворческой, так и правоприменительной, научно-исследовательской деятельности, осветила промежуточные результаты более чем двухлетней работы, связанной с модернизацией законодательства об административных правонарушениях, которая, в конечном итоге, позволит разрешить ряд вопросов, возникающих при осуществлении Российской Федерацией и ее субъектами правоохранительной деятельности в области административной практики.



Президент ЮФУ, д.э.н., проф. **Боровская М.А.**, в рамках своего приветствия участников Форума отметила особый вклад центра судебного конституционализма ЮФУ в научную составляющую самой категории «конституционализма» и создание нового формата изучения проблем конституционного строя, включая исследование социально-экономических экосистем. *Правоохранительный конституционализм, считает Боровская М.А., становится правовой конструкцией функционирования экосистем в пространстве новой экономики, чем активно занимаются ученые ЮФУ¹, а современная цифровая экономика, в це-*

¹ Подробнее об этом см.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2016 № 36 (ред. от 17.12.2020) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. – 2016, 3 октября. – № 222.

лом, нуждается в правовой, и, прежде всего, конституционной защите. Кроме того, важным является участие школы конституционного права ЮФУ, по мнению его президента, в реализации Программы господдержки и развития университетов «Приоритет-2030».



От имени депутатского корпуса Донского парламента выступил являвшийся на тот момент исполняющим обязанности Председателя Законодательного Собрания Ростовской области, к.э.н. **Михалев С.А.**; как Председатель комитета по социальной политике, труду, здравоохранению и межпарламентскому сотрудничеству он рассказал в том числе о *новых формах сотрудничества органа законодательной власти региона с научно-образовательным центром судебного конституционализма ЮФУ*, ставшим площадкой проведения настоящего форума. В рамках этого 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 **Проданов Г.А.**, который представлял на открытии Форума Ростовский областной суд, подчеркнул особую важность работы суда как правоприменительного органа,

чему также будет уделено внимание на данной дискуссионной площадке. В рамках объявленной повестки дня Проданов Г.А. обратил внимание на то, что, например, еще пару десятков лет назад проблемы административной юстиции не были и не могли быть предметом рассмотрения ученых и практиков. С принятием в 2012 году Кодекса административного судопроизводства *судебно-административная юрисдикция перестала быть придатком гражданского судопроизводства, что явилось реализацией положений статьи 118 Конституции Российской Федерации*. Форум правоохранительного конституционализма, по мнению заместителя председателя Ростовского областного суда, поможет обратить внимание на ряд практических проблем, существующих при осуществлении административного судопроизводства, включая бессистемность административного производства, его частичную регламентацию в арбитражном процессуальном законодательстве, необходимость совершенствования порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях² и многие другие.



В завершение блока приветствий на Форуме ректор ЮФУ, д.э.н., **Шевченко И.К.** назвала *проходящий Форум ключевым событием в научной, просветительской и образовательной повестке Южного федерального университета, а сам центр судебного конституционализма – основным экспертным центром университета в области конституци-*

² Программа «Приоритет-2030» направлена на повышение научно-образовательного потенциала и концентрацию ресурсов для участия высших учебных заведений в достижении общенациональных целей и задач нашего государства, а также в обеспечении социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

онного права. При этом ректор, как и президент ЮФУ, уделила внимание участию университета в программе «Приоритет-2030»³, что стало возможным, в том числе, благодаря научно-практическим наработкам конституционалистов ЮФУ. Как считает Шевченко И.К., при наличии глобальных политических, социальных, цифровых вызовов, в условиях пандемии *социальное программирование заключается не только в решении социально-значимых задач, но и в поиске инструментов и технологий учета возрастающей роли публичной власти на уровне взаимоотношений «личность – общество – государство»*. Поправки к Конституции Российской Федерации 2020 года дали толчок новому формату и вектору развития конституционного (в том числе – конституционно-правоохранительного) строительства социального государства.



Приветствуя участников и гостей Форума на правах принимающей стороны, декан юридического факультета ЮФУ, к.ю.н., доц. **Зиновьев И.П.**, отметил, что проведение данного форума, который собрал авторитетных представителей как научного сообщества, так и всех ветвей власти, именно в стенах университета особенно значимо, поскольку *юридический факультет ЮФУ является одним из старейших и одновременно – динамично развивающимся*

научно-образовательным центром российского права. Важный вклад в его дальнейшее развитие вносит НОЦ судебного конституционализма.

³ См.: Экономический конституционализм в правотворческом и правоприменительном измерении. Сборник материалов Форума экономического конституционализма / отв. ред. проф. Н.С. Бондарь. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 11; Южный федеральный университет. — Ростов-на-Дону; Таганрог: Издательство Южного федерального университета, 2021. — 172 с



Бондарь Николай Семенович,

зав. кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ, руководитель Научно-образовательного центра судебного конституционализма ЮФУ, заведующий Центром судебного права ИЗиСП при Правительстве РФ, судья Конституционного Суда РФ (2000-2020 г.г.), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ
nbond2010@yandex.ru

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ В СИСТЕМЕ
СОВРЕМЕННОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ:
ДОКТРИНАЛЬНОЕ И ПРАКТИКО-
ПРИКЛАДНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ
(ко II Форуму судебного конституционализма)**

Одна из важных традиций, которая утверждается на базе открытого относительно недавно (16 октября 2020 г.) Научно-образовательного центра судебного конституционализма Южного федерального университета, - проведение тематических Форумов по актуальным проблемам современного конституционализма. Первый такой Форум был посвящен экономическому конституционализму⁴. Актуальность экономической тематики для современной оте-

⁴ См.: Экономический конституционализм в правотворческом и правоприменительном измерении. Сборник материалов Форума экономического конституционализма / отв. ред. проф. Н.С. Бондарь. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 11; Южный федеральный университет. — Ростов-на-Дону; Таганрог: Издательство Южного федерального университета, 2021. — 172 с

чественной юриспруденции, включая конституционно-правовую науку, очевидна.

Но если проблемы экономической конституции, конституционной экономики, экономического права, экономического конституционализма достаточно прочно утвердились в сегодняшней повестке конституционной юриспруденции⁵, то предложенная тема ко II Форуму - правоохранный конституционализм – изначально, в том числе при подготовке Форума, воспринималась некоторыми ее участниками едва ли не как некий *оксюморон*. Имелось 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? Достаточным и обоснованным является ли узкоотраслевой подход к понятию правоохранительной деятельности с учетом сегодняшних достижений теоретической и практической юриспруденции, утвердившегося понимания системы конституционализма? В последнее время в научной литературе все чаще ставятся вопросы, связанные с осмыслением новых аспектов в понимании самой по себе категории «правоохранительная деятельность»⁶. Эти вопросы по праву оказались в центре внимания II Форума судебного конституционализма. Имея ярко выраженное методологическое значение, они ориентировали, прежде всего, на уяснение самого понятия правоохрани-

⁵ 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.

⁶ См., напр.: Голик Ю.В. Правоохранительная деятельность: что это такое в современный период? // Правоохранительная деятельность: теория и практика: сборник статей. М.: Изд. Центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2015. С.9-15.

тельного конституционализма как новой, относительно самостоятельной, межотраслевой категории современной юриспруденции. Возможно, одним из главных итогов Форума стало сформированное, в конечном счете, общее мнение (при сохранении естественных для творческой научной дискуссии индивидуальных подходов и авторских позиций по конкретным вопросам понимания правоохранительной деятельности), что правовая категория правоохранительного конституционализма 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.

1. От «конституционных основ правоохранительной деятельности» – к доктрине «правоохранительного конституционализма».

Предлагаемые в данном случае доктринальные подходы к пониманию конституционной природы правоохранительной деятельности связаны, в конечном счете, с новыми возможностями конституционного обоснования соответствующей сферы социальных отношений, новым уровнем конституционализации правоохранительного законодательства и правоохранительной практики. Имеются в виду в том числе конституционные поправки 2020 года, хотя, оценивая их в предлагаемом в данной статье контексте, было бы одинаково ошибочно как недооценивать, так и переоценивать эти поправки.

Важно учитывать, не какие-то лежащие на поверхности сиюминутные, в чем-то неизбежно конъюнктурные (по крайней мере, в научном плане) моменты, а глубинные, сущностные характеристики изучаемого явления. В этом плане представляется очевидным, что сама по себе правоохранительная деятельность, система правоохранительных органов, их функции и компетенционное наполнение в той или иной мере всегда были одними из центральных вопросов практической юриспруденции, включая учебные планы и программы подготовки юридических кадров. Более того, как свидетельствует опыт конституционного развития не только нашего государства, эти вопросы традиционно присутствовали в качестве определенного сегмента (больше-

го или меньшего) и в предметной сфере национального конституционного регулирования. Но на доктринальном, научно-теоретическом, учебно-методическом уровнях юриспруденции исторически сложился традиционный подход, снованный на том, что есть, с одной стороны, конституционные основы правоохранительной деятельности и, с другой, отраслевые (прежде всего, уголовно-, административно-правовые) аспекты правоохранительной деятельности специально уполномоченных на то органов публичной власти.

В новых, современных условиях речь идет не просто о повышении роли, совершенствовании конституционных основ правоохранительной деятельности, в том числе путем внесения конституционных поправок, а о более глубоком понимании самой природы правоохранных 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 углубление социокультурных, нравственно-этических начал в содержании традиционных для правоохранительной сферы отраслей права⁷ и на этой основе - концентрация основополагающих нормативно-правовых и доктринальных предпосылок формирования правоохранительного конституционализма. Речь идет, в конечном счете, об осознании, доктринальном обосновании и практической реализации как на законодательном, так и правоприменительном уровнях закономерности *перехода от традиционных представлений о конституционных основах правоохранительной деятельности к правоохранительному конституционализму.*

⁷ Показательной является в этом плане состоявшаяся в 2021 г. в ИЗиСП при Правительстве РФ Международная научно-практическая конференция «Уголовный закон и нравственность (см. об этом: Печегин Д. А., Ямашева Е. В. Обзор Международной научно-практической конференции «Уголовный закон и нравственность» // Журнал российского права. 2021. №12. С.61-70). См. там же: Дорошков В. В. Современный уголовный процесс через призму духовно-нравственных основ российского общества. С.14-26; Серебренникова А. В. Нравственное обоснование системы уголовных наказаний. С.41-47; Нудель С. Л. Категория «нравственность» в контексте задач уголовного законодательства. С.53 - 61.

Различия между воплощаемыми в этих представлениях подходами имеют принципиальное значение. Ограничительная, ориентированная на карательно-охранительную реализацию в рамках отдельных форм ответственности (прежде всего, уголовной, административной) модель конституционных основ правоохранительной деятельности преодолевается на основе широкого, *конституционно-правового понимания правоохраны* как деятельности всех органов публичной власти, институтов гражданского общества. 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, 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»*⁸. 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 характеристики не просто сквозь при-

⁸ Иеринг Р. Цель в праве. Т.I.- СПб., 1881. – С.16.

зму реализации права, а это определенный правовой режим, состоящие из 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 как интегральное (суммарное) выражение охраны права как социального явления*. В этом плане социально-политический смысл правоохраны – в охране, защите самой сущности, природы права или, говоря словами И. Канта, «самого святого, что есть у Бога на земле».

Интересно, что широким методологическим подходам к пониманию правоохранительной деятельности соответствовали и основные направления юридического образования в нашей стране. Речь идет о том, что важные направления юридической подготовки традиционно связаны именно с правоохранительными направлениями деятельности: «Обеспечение законности и правопорядка» (40.03.02, бакалавр), «Правовое обеспечение национальной безопасности» в виде «Правоохранительной деятельности» (40.05.02), «Судебная и прокурорская деятельность» (40.05.04). Юридическое образование призвано обеспечивать, таким образом, подготовку специалистов в области конституционно-ориентированной правоохранительной профессионально-юридической деятельности.

Понимаемый таким образом, правоохранительный 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 правоохранительного конституционализма, что получило свое подтверждение в том числе в рамках II Форума судебного конституционализма.

2. Равенство-справедливость-достоинство как ценностная триада правоохранительного конституционализма.

Фундаментальные начала и ориентиры по охране права связаны в современных условиях, в конечном счете, с противостоянием геополитическим вызовам, преодолением глобального кризиса правовой

жизни. Актуальность соответствующей проблематики находит зеркальное отражение в системе правоохранительного конституционализма, что в обобщенном плане условно можно выразить посредством, своего рода, формулы трех «Д»:

«Д-1» - **дефицит равенства**, имеющий всеобщее, глобальное проявление и создающий, в конечном счете, опасность подрыва существенных основ права как равной для всех меры свободы.

«Д-2» - **деградация нравственно-этических императивов** права и правопорядка, актуализация возврата нормативно-правовых стандартов жизни к национальным ценностям, к вере в добро и справедливость, памяти предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, преемственность в развитии Российского государства, ответственность за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями (Преамбула, ч.2 ст.67.1 Конституции РФ);

«Д-3» - **деформации юрисдикционной системы**, что наиболее остро проявляется на уровне наднациональных юрисдикционных институтов, существенным образом актуализируя тем самым вопросы укрепления судебного и иных форм национального юрисдикционного суверенитета, совершенствования национальных юрисдикций, обновления их взаимоотношений с наднациональными юрисдикциями.⁹

В этих условиях некое «спасительное» значение приобретает, своего рода, *ценностно-правоохранительная триада* как основа правоохранительного конституционализма. Это – *равенство, справедливость, достоинство личности*. Каждое из этих понятий 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.

Так, *правозащитный потенциал требований равенства* имеет многоуровневые ценностные проявления и выступает в качестве: а) основы универсальных, базовых ценностей правоохранительного консти-

⁹ Подробнее см.: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. – 2-е изд., перераб. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – С.53-60, 246-249.

туционализма, воплощающих в себе единство субъективных (личностных) и публично-правовых начал; б) одного из устоев конституционного строя, определяющего в соответствии с требованиями равенства суверенную природу взаимоотношений государства со своими гражданами (ст.6) и иностранцами (ст.62), политический, идеологический плюрализм (ч.4 ст.13, ч.2 ст.14), равной защиты форм собственности в конституционной системе рыночных отношений (ч.2 ст.8 Конституции РФ); в) конституционного критерия правового регулирования всей системы прав и свобод человека и гражданина и, соответственно, основополагающего масштаба определения меры не только свободы, но и ответственности личности; г) нормативного элемента, имманентно присущего каждому субъективному праву и каждой обязанности человека и гражданина; д) юридически обязательного целеполагания правотворческой и правоприменительной деятельности в правоохранной сфере. Одновременно, при всей универсальности данного конституционного принципа, требования равенства предполагают, в том числе, достаточно конкретные правоохранительные аспекты, включая неотвратимость наказания, его соразмерность и пропорциональность, единообразие судебной и иной правоприменительной практики и т.п.

Справедливость – один из основополагающих принципов правоохранительной деятельности, критерий ответственности, индивидуализации наказания, недопустимости несправедливого формально-юридического равенства, обеспечения требований гуманизма.

Достоинство личности, как это закреплено в ст.21 (ч.1) Конституции РФ, охраняется государством, что выдвигает категорию достоинства на уровень основополагающего начала правоохранительной деятельности. Это становится возможным, в том числе, с учетом многоуровневого нормативно-правового содержания данной категории. В обобщенном плане это может быть представлено, с одной стороны, через *негативный аспект нормативной модели категории достоинства*, которая может быть выражена посредством формулы «защита и охрана от...» как выражение неприкосновенности, недопустимости в индивидуальную автономию личности со стороны кого бы то ни было, включая государство; нормативное содержание достоинства определяется в этом случае в своей основе через запреты, т.е., негатив-

ное обязывание публичных и частных субъектов. С другой стороны, нормативно-правовое развитие категории человеческого достоинства и на этой основе – прогресс правоохранительной деятельности происходит на основе обогащения, наращивания нормативного содержания данной категории конкретными *обязанностями государства по охране достоинства позитивного характера*, которые могут быть представлены в *правозащитной формуле «право на...»*¹⁰.

Невозможно обеспечить охрану прав граждан, защиту основ конституционного строя и, в конечном счете, обеспечить эффективное функционирование системы правоохранительного конституционализма, не учитывая высшие правовые ценности равенства, справедливости, достоинства личности. Поэтому не случайно едва ли не все выступления участников панельной дискуссии II Форума судебного конституционализма, в той или иной мере, касались соответствующих конституционных ценностей.

Подтверждением этого стали не только доклады, напрямую ориентированные на анализ правоохранительных проблем сквозь призму конституционно-правовой (д.ю.н., проф. Кравец И.А.), административно-правовой (д.ю.н., проф., сенатор РФ Рукавишников И.В., к.ю.н., судья Ростовского областного суда Сачков А.Н.) или уголовно-правовой (д.ю.н., проф. Стешич Е.С.) охраны достоинства и жизни человека как высшей конституционной ценности, защиты прав граждан, но и выступления, в которых были затронуты более общие методологические проблемы правоохранительного конституционализма, связанные, в частности, с ролью решений Конституционного Суда РФ в совершенствовании законодательства об административной ответственности (д.ю.н., проф., судья КС РФ Князев С.Д.), пониманием конституционной законности (к.ю.н., доц., начальник Управления конституционных основ уголовной юстиции КС РФ Вагин О.А.), осуществлением высшего надзора за законностью как институтом правоохранительного конституционализма (д.ю.н., проф. Ляхов Ю.А.), особенностями реализации конституционных принципов в судопроиз-

¹⁰ См. об этом: Бондарь Н.С. Конституционная категория достоинства личности в ценностном измерении: теория и судебная практика // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4. - С. 19 - 31.

водстве (к.ю.н., доц. Степанов К.В.) равно как и особенностями осуществления правоохранительного законотворчества в условиях современного российского конституционализма и, в соответствии с авторским пониманием этого термина, «новой нормальности» (д.ю.н., проф. Корецкий Д.А.). К этой проблематике, в том числе имея в виду указанные выше конституционные ценности равенства, справедливости, достоинства личности, органично примыкают материалы выступлений по проблемам ответственности: конституционно-правовой (к.ю.н., доц. Баринов Э.Э.), включая постановку вопроса об ответственности судей за неисполнение решений КС РФ (судья 15 апелляционного арбитражного суда, к.ю.н., доц. Галов В.В.); муниципально-правовой (Председатель Городской Думы-глава города Таганрога, доктор филос. наук, доц. Титаренко И.Н.), административно-правовой (к.ю.н., доц. Смагина Е.С.), гражданско-правовой (д.ю.н., доц. Яценко Т.С.). И это не полный перечень докладов, в которых получили освещение различные стороны правоохранительного конституционализма, включая, например, место и роль институтов гражданского общества в данной системе (зам. начальника Главного управления Минюста РФ по Ростовской области, к.ю.н., доц. Артамонов А.Н.), значение практики ЕСПЧ в обеспечении права на справедливое правосудие (судья ЕСПЧ в отставке, д.ю.н. Гаджиев Х.И.) и др.

При том, что, как уже отмечалось, в конституционной системе правоохранительной деятельности важная роль принадлежит всем ветвям власти, особое место в утверждении эффективной системы правоохранительного конституционализма принадлежит Конституционному Суду РФ.

3. Конституционной Суд РФ в системе институтов правоохранительного конституционализма.

При всем многообразии направлений деятельности КС РФ как высшего судебного органа конституционного контроля в РФ (именно таким образом определяется его статус в соответствии с новой редакцией ст.125, ч.1 Конституции РФ) одной из наиболее важных характеристик данного органа в рассматриваемом аспекте является его статус как главного (и, во многом, первичного) субъекта конституционализации правоохранительной сферы и, стало быть, фактора не только га-

рантирования 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 *органом конституционного правосудия обеспечивается единство доктринальных, нормативно-правовых и правоприменительных начал системы институтов правоохранительного конституционализма*. Такие возможности предопределяются самой природой решений КС РФ как особых судебно-установительных источников права, сочетающих доктринальные, нормативные и юрисдикционно-правоприменительные характеристики. Каждый из соответствующих компонентов указанной конституционно-судебной триады имеет свое особое, принципиальное значение в системе правоохранительного конституционализма.

Во-первых, доктринальные характеристики напрямую соотносятся с конституционными ценностями и принципами, которые лежат в основе нормоконтрольной деятельности, являются аксиологической основой проверки нормативных правовых актов на соответствие Конституции. В этом плане именно в решениях КС РФ получили последовательное обоснование принципы определенности, пропорциональности и соразмерности, индивидуализации наказания, равенства и состязательности сторон судопроизводства, равно как и доктринальные проблемы взаимосвязи конституционного, с одной стороны, и других форм (уголовного, гражданского, административного, арбитражного) судопроизводства, защиты прав обвиняемого и потерпевшего, истца и ответчика, других участников судопроизводства и т.п.

Во-вторых, приращение нормативно-правовых начал институтов правоохранительного конституционализма обеспечивается, в частности, общеобязательностью и непосредственностью действия правовых позиций КС РФ, их уникальными возможностями соединять воедино нормативную энергию, заложенную как в букве, так и в духе Конституции, в ее ценностях, принципах, основах. Правовые позиции КС РФ в области уголовно-процессуального, административного, гражданского и арбитражного процессуального законодательства и т.п. стали важным фактором корректировки и дальнейшего совершенствования соответствующих отраслей институтов правоохранительной деятель-

ности. В этом плане общепризнанным является тот факт, что с помощью решений КС РФ был во многом «переписан» прежний УПК, хотя и действующий (от 18.12.2001 г. в ред. от 04.03.2022 г.) постоянно находится в сфере конституционного нормоконтроля. Достаточно вспомнить в этом плане находящиеся «на слуху» решения КС РФ «о смертной казни», о суде присяжных (в том числе для женщин, пенсионеров, несовершеннолетних), о возможности судебного обжалования решений о прекращении уголовного дела и других процессуальных решений на стадии предварительного расследования и судебного разбирательства, о возможности привлечения к уголовной ответственности за неоднократное нарушение порядка проведения выборов, о новых и вновь открывшихся обстоятельствах, порядке пересмотра судебных актов в связи с принятием решений органами наднациональной юрисдикции (в частности, ЕСПЧ) и т. д. То же самое можно отметить применительно к административному законодательству, в частности КоАП РФ, который после принятия в 2001 г. претерпел изменения с помощью около 700 федеральных законов о внесении поправок в КоАП РФ. При этом многие изменения (более полутора десятков раз) вносились постановлениями КС РФ путем признания отдельных норм КоАП РФ неконституционными; всего же КС РФ вынес более 850 определений и около 30 постановлений о проверке конституционности положений КоАП РФ.

В-третьих, правоприменительное значение решений КС РФ определяется юрисдикционным статусом данного органа, возможностью разрешения им конституционных споров. При этом юридическое значение соответствующей деятельности КС РФ определяется не только возможностью разрешения самих по себе конституционных споров (в соответствии с юрисдикционными полномочиями КС РФ), но и тем обстоятельством, что такие решения КС РФ могут быть основанием для пересмотра конкретных судебных дел как самих заявителей, так и других лиц в соответствии с внесенными в п. 3 ч. 3 ст. 311 АПК РФ, п. 3 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ и п. 3 ч. 1 ст. 350 КАС РФ (Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 473-ФЗ). Важно при этом учитывать то обстоятельство, что правоприменительное значение решений КС РФ тесно переплетается с доктринальными и нормативно-правовыми характеристиками

соответствующих решений, имея в виду, что в данном случае особое значение имеет уяснение, оценка и практическое разрешение проблем взаимосвязи конституционного судопроизводства с другими формами судопроизводства. В данном контексте уместно подчеркнуть, что соответствующие подходы укладываются в понимание, с одной стороны, статуса КС РФ в качестве главного (первичного) субъекта конституционализации правоохранительной сферы и, с другой стороны, статуса судов общей, арбитражной юрисдикции, других правоохранительных органов как вторичных субъектов конституционализации данной сферы правовой жизни. Попутно будет отмечено, что, имея в виду комплексный, межотраслевой характер соответствующей проблематики (в единстве и соотношении институтов материального и процессуального права, доктринальных и нормативно-правовых начал и т.д.), представляется оправданной постановка вопроса об исследовании этих вопросов, как и многих других проблем правоохранительного конституционализма, в контексте *концепции судебного права*.

Что же касается более конкретных вопросов правоохранительного конституционализма как предмета панельной дискуссии II Форума судебного конституционализма, то уместно подчеркнуть, что, своего рода, концентрированным подтверждением характеристики КС РФ как главного субъекта конституционализации правоохранительной сферы являются статистические показатели использования в решениях КС РФ категорий равенства, справедливости, достоинства личности. Это, как отмечалось выше, основополагающая конституционная триада правоохранительной сферы и одновременно – аксиологическая основа конституционного нормоконтроля, универсальный критерий нормоконтрольной оценки законов на их соответствие соответствующим конституционным ценностям.

Достаточно отметить, имея в виду статистические показатели, что по состоянию на 01.06.2020 г. **категория «достоинство»** использовалась в разных контекстах в 35% постановлений КС РФ (226 постановлений), причем с отчетливой тенденцией роста (до 2000 г. -12%, 2000–2004 г.г. – 25%, после 2005 г. – ок. 43%). **Категория «справедливость»** была задействована в течение того же периода в 53% постановлений КС РФ (346 постановлений), имея в виду примерно такую же тенден-

цию роста соответствующих показателей как и применительно к категории равенства. Наконец, **категория «равенство»** является в этом ряду безусловным лидером: она была задействована в течение указанного периода в 75% постановлений КС РФ (480 постановлений). Более того, если иметь в виду, что изначальный вопрос о допустимости обращений (в виде жалоб, запросов в КС РФ) предполагает решение вопроса о наличии или отсутствии неопределенности подлежащей проверке нормы права, это предполагает, в конечном счете, необходимость ответа на вопрос о том, отвечает ли соответствующая норма права требованиям равенства всех перед законом. Поэтому все решения КС РФ, имея в виду различные этапы рассмотрения дела в порядке конституционного нормоконтроля, в той или иной мере находились в аксиологической системе координат конституционной категории равенства.

В заключение важно отметить, что решения КС РФ как особый судебно-установительный источник права имеют ярко выраженный межотраслевой характер, что подтверждается в том числе статистическими показателями, связанными с количеством обращений в КС РФ, относящимися к правоохранительной сфере. Так, уголовно-правовой правоохранительный конституционализм составляет около 33% всех обращений в КС РФ. Если же иметь в виду, кроме того, заметно увеличившееся в последние годы количество обращений, затрагивающих сферу административно-деликтного законодательства (они составляют около 2% от общего количества обращений в КС РФ), а также обращения, касающиеся сфер гражданско-деликтного, финансового, налогового, иных отраслей законодательства в части их деликтного, правоохранительного содержания, можно сделать определенный вывод, что не менее половины всех обращений в КС РФ напрямую связаны с многоотраслевой тематикой правоохранительного конституционализма.

Остается выразить надежду, что II Форум судебного конституционализма, в рамках которого прошла панельная дискуссия, посвященная межотраслевым проблемам правоохранительного конституционализма, привлечет внимание в том числе с точки зрения осознания актуальности, практической значимости дальнейших исследований соответствующей проблематики.



Князев Сергей Дмитриевич,

судья Конституционного Суда РФ,
профессор кафедры административного
и финансового права Санкт-
Петербургского государственного
университета
Заслуженный юрист РФ, заслуженный
деятель науки РФ, доктор юридических
наук, профессор
Knyazev@ksrf.ru

КОДИФИКАЦИЯ – ВАЖНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ (в свете решений Конституционного Суда РФ)

С момента вступления в силу действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) прошло уже два десятилетия. «Новый кодекс» определил задачи законодательства об административной ответственности, разграничил полномочия федеральной и региональной власти в сфере ее правового регулирования, установил основания, условия, сроки и иные правила привлечения физических и юридических лиц к ответственности за административные правонарушения,

КоАП РФ, несомненно, оправдал связанные с его принятием ожидания, позволив значительно упорядочить нормативную основу административной ответственности. Несмотря на это нельзя, однако, не видеть, что многие из его положений уже не в состоянии адекватно реагировать на современные правоохранные нужды и не всегда надлежащим образом сопрягаются с требованиями, предъявляемыми к качеству законов, связанных с использованием публичного принужде-

ния. О серьёзных изъянах (недостатках) КоАП Российской Федерации достаточно красноречиво свидетельствуют ставшие, по сути, перманентными поправки, охватывающие собой все – общую, особенную, процессуальную – его части, а также регулярно поступающие в Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) обращения, в которых фокусируется внимание на дефектности (пробельности, противоречивости, неопределенности и т.д.) целого ряда статей данного Кодекса, в том числе имеющих для административной ответственности принципиальное значение.

В силу этого в административно-правовой доктрине на протяжении последних лет активно обсуждается необходимость новой кодификации законодательства об административных правонарушениях, призванной решить задачи гармонизации административно-деликтного законодательства, оптимизации фундаментальных начал института административной ответственности, снятия возникающих в сфере правового регулирования ответственности за административные правонарушения коллизий, устранения внутренних несостыковок (противоречий) в тексте КоАП Российской Федерации, повышения эффективности административно-правовой охраны общественных отношений, урегулированных различными отраслями российского права.¹¹ Очевидно, что решение указанных задач и достижение соответствующих результатов предполагают обязательный учёт правовых позиций Конституционного Суда, без которых в настоящее время попросту невозможно составить корректное представление об отечественном правовом порядке, в том числе относительно той его части, которая касается со-

¹¹ См., напр.: Агапов А.Б. Политико-правовые предпосылки реформирования законодательства об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 53-59; Овчарова Е.В. Необходимость принятия и концепция проекта нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Законодательство. 2016. № 10. С. 24-25; Побежимова Н.И. Основные причины необходимости реформирования законодательства об административной ответственности // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2017. № 4. С. 69-73; Князев С.Д., Арановский К.В., Данилов Ю.М. Административно-деликтный закон в конституционных перспективах кодификации // Правоприменение. 2020. № 3. С. 124-134.

держания и применения законодательства об административной ответственности.

Отмечая исключительную важность оценок конституционности отдельных положений административно-деликтного законодательства, высказанных Конституционным Судом, для успешного проведения кодификационных работ, вместе с тем следует помнить об объективных пределах судебного конституционного контроля, не обладающего полномочиями ни самостоятельного инициирования конституционных проверок каких-либо норм КоАП Российской Федерации, ни свободного определения предмета (границ) такой проверки. Это означает, что конституционализация кодификации законодательства об административной ответственности неизбежно подразумевает критическое осмысление всей совокупности правовых позиций Конституционного Суда, которые лишь при соблюдении данного условия приобретают – именно в своём многообразии – методологическое (ориентирующее) значение для проводимой в области ответственности за административные правонарушения законодательной политики¹².

К тому же, немаловажно не упускать из виду, что кодификация законодательства об административных правонарушениях не может вестись исключительно на основе итоговых решений Конституционного Суда, в которых констатируется неконституционность конкретных норм об административной ответственности или выявляется их истинный конституционно-правовой смысл в системе действующего правового регулирования. Занимаясь совершенствованием административно-деликтного законодательства, недопустимо игнорировать и те акты (определения) Конституционного Суда, что подтверждают конституционность оспоренных законоположений, поскольку когда он не находит в них признаков конституционной дефектности, такие решения вовсе не подразумевают одобрения установленных правил применения административной ответственности как единственно приемлемых с конституционной точки зрения и не подразумевающих

¹² Князев С.Д. Законодательство об административной ответственности: состояние и перспективы реформирования (на основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия. 2019. № 4. С. 21-22.

существования иных законодательных конструкций. Не случайно среди определений данного судебного органа сравнительно легко можно обнаружить те, что содержат прямые указания Федеральному Собранию на целесообразность поиска предпочтительных альтернатив законодательного регулирования ответственности за административные правонарушения (определения Конституционного Суда от 4 апреля 2013 года № 486-О, от 9 февраля 2016 года № 213-О и др.).

Отталкиваясь от приведенных соображений и опираясь на правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом по наиболее резонансным вопросам нормативного регулирования административной ответственности, хотелось бы остановиться на отправных (базовых) принципах кодификации законодательства об административных правонарушениях, имеющих первостепенное значение.

В их числе несомненный интерес прежде всего вызывает проблема масштабов соответствующей кодификации, от разрешения которой зависит станет ли она действительно, по крайней мере на федеральном уровне, сплошной (полной) или за её рамками будут, как и сейчас, автономно существовать нормативные комплексы, опосредующие применение некоторых видов административных санкций, олицетворяющих собой так называемую «квазиадминистративную» ответственность. К сожалению, соотношение административной, налоговой, банковской и иных видов публичной ответственности не нашло должного разрешения в российском законодательстве¹³, вследствие чего последнее не только не устраняет, а, напротив, нередко усугубляет сложности их прикладного разграничения и тем самым не исключает – вопреки статье 50 (часть 1) Конституции Российской Федерации – дублирования классической административной ответственности «квазиадминистративными» санкциями.

Хотя статья 1.1 (часть 1) КоАП Российской Федерации и содержит директивное предписание, согласно которому законодательство об административных правонарушениях состоит из названного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации, тем не менее появление данного кодифицированно-

¹³ Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2008. С. 124-132.

го акта не повлекло за собой сосредоточения в нём всего федерально-го нормативного материала, посвященного административной ответственности. Нормы об административной ответственности, как и прежде, продолжают находить закрепление и в других федеральных законах, что особенно заметно на примере Налогового кодекса Российской Федерации. В результате вместо обретения в лице КоАП Российской Федерации единого законодательного источника правовых норм об административной ответственности, они по-прежнему «присутствуют» в законодательных актах, регулирующих банковскую, страховую и иную деятельность, что, несомненно, сказывается как на статусе самого КоАП Российской Федерации, так и на практических реалиях административно-наказательной юрисдикции. Как следствие, неудивительно, что в юридической литературе всё настойчивее высказывается идея сосредоточения всех федеральных норм об административной ответственности, какой бы сферы она ни касалась, целиком и полностью в одном кодифицированном акте¹⁴.

Конституция Российской Федерации, конечно, не предreshает какой быть кодификации административной ответственности: всеобъемлющей или нет? Но она безусловно обязывает законодательную власть – независимо от избранного формата такой кодификации – соблюдать конституционные принципы юридической ответственности, забвение которых чревато рисками её произвольного (неоправданного, избыточного, двойного и т.п.) применения. В этой связи уместно обратиться к Постановлению Конституционного Суда от 4 февраля 2019 года № 8-П, в котором он признал неконституционным правовое регулирование, позволившее за одно и то же деяние, выразившееся в непредставлении в установленный срок сведений (документов), необходимых для ведения индивидуального учета в системе обязательного пенсионного страхования, привлечь индивидуального предпринимателя и к административной ответственности по статье 15.33² КоАП

¹⁴ Реформа административной ответственности в России / Под общ. ред. А.В. Кирина, В.Н. Плигина. М., 2018. С. 276-277; Овчарова Е.В. Административное принуждение за нарушение налогового законодательства в Российской Федерации как элемент механизма правового регулирования в области налогов и сборов. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2021. С. 20-21.

Российской Федерации, и к ответственности, предусмотренной статьей 17 (часть 3) Федерального закона от 1 апреля 1996 года № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учёте в системе обязательного пенсионного страхования».

При проведении соответствующей проверки Конституционный Суд посчитал, что дифференцированное законодательное регулирование санкций за неисполнение соответствующей обязанности не аннулирует однопорядкового (идентичного), административного по своей юридической природе, характера ответственности за упомянутое правонарушение, а значит совокупное их применение, мотивированное исключительно тем, что одна из них закреплена не КоАП Российской Федерации, а отдельным (специальным) Федеральным законом, не может служить уважительной конституционной причиной отступления от принципа *non bis in idem* (не дважды за одно и то же).

Тот факт, что принятие Конституционным Судом данного Постановления было продиктовано жалобой, вызванной частным законодательным случаем, и само по себе не ограничивает парламентского усмотрения относительно предпочтительных способов кодификации законодательства об административной ответственности, вделанные в нём выводы всё же обращают внимание на необходимость тщательного осмысления разумных границ такой кодификации. Во всяком случае федеральный законодатель должен не забывать, что сохранение обособленных правил административной ответственности, претендующих в отрыве от КоАП Российской Федерации на специфику правоприменения, неизбежно будет порождать конфликтные ситуации, провоцируемые «параллельным» закреплением субъектов, процедур и наказаний в рамках фактически одной и той же – административно-правовой – ответственности. Соответственно, тотальная кодификация, какими бы объёмными не казались связанные с ней юридико-технические трудности, представляется более привлекательным вариантом совершенствования законодательства об административной ответственности.

Обстоятельного изучения требует также вытекающая из статей 1 (часть 1), 5, 11 (часть 3), 72 (часть 1, пункт «к») и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации проблема распределения законодательных

полномочий в сфере административной ответственности между Российской Федерацией и составляющими её субъектами, не взирая на то, что она, казалось бы, была принципиально решена Конституционным Судом в Определении от 1 октября 1998 года № 145-О. Как известно, в нём Конституционный Суд, ещё в условиях действия старого КоАП, признал за субъектами Российской Федерации право принимать собственные законы в области административных правонарушений, если они не противоречат федеральным законам, регулирующим аналогичные отношения, попутно указав, что, устанавливая административную ответственность за те или иные деяния, они не могут вторгаться в сферы, регулирование которых образует предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, при наличии по соответствующему вопросу федерального закона, и обязаны соблюдать общие требования, предъявляемые к установлению административной ответственности и к производству по делам об административных правонарушениях.

На этом основывается и действующее административно-деликтное законодательство, согласно которому в соответствии со статьями 1 (часть 1), 1.3 и 1.3¹ КоАП Российской Федерации субъекты Российской Федерации не лишены возможности собственного нормотворчества в сфере правового регулирования административной ответственности. И, как показывает практика, они широко используют данную возможность, благодаря чему их законы об административной ответственности прочно заняли заметное место в региональном блоке российского правопорядка. В то же время наделение субъектов Российской Федерации законодательной компетенцией в вопросах административной ответственности давно вызывает ощутимое неприятие среди представителей отечественной юридической науки, продиктованное соображениями его конституционной несостоятельности. Противники передачи даже незначительной части соответствующих полномочий субъектам Российской Федерации традиционно порицают региональное законодательство об административной ответственности за то, что её неотъемлемым свойством является применение принуждения, сопряженного с ограничением прав и свобод граждан (юридических лиц), вследствие чего установление такой ответственности,

как это прямо вытекает из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, может быть уделом только федеральной власти.¹⁵

То, что подобные суждения не лишены определенных оснований, находит отражение и в решениях Конституционного Суда (постановления от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 22 апреля 2014 года № 13-П и др.), в которых он вынужден был констатировать неразрывную связь административной ответственности с ограничением прав и свобод человека и гражданина, конституционная легитимность которого во исполнение предписаний статей 55 (часть 3) и 71 (пункт «в») Конституции Российской Федерации возможна только на основе федерального закона. Данная правовая позиция позволяет предположить, что конституционный правопорядок не отрицает возможности пересмотра распределения законодательных полномочий в сфере административной ответственности между Российской Федерацией и её субъектами, в том числе либо посредством их полного сосредоточения – по аналогии с уголовным, трудовым, служебным правом – в федеральных руках, либо путём лимитированного предоставления субъектам Федерации права принятия собственных законов об административной ответственности в прямо предусмотренных КоАП Российской Федерации случаях, либо с помощью отнесения к федеральному ведению определения рамочных пределов административных наказаний за отдельные административные правонарушения с резервированием за субъектами российской Федерации прерогативы их региональной конкретизации.

Говоря о разграничении полномочий между федеральным и региональным уровнями власти, не нужно забывать и о том, что издание законов об административной ответственности является, как отметил Конституционный Суд в Постановлении от 2 июля 2018 года № 27-П,

¹⁵ Князев С.Д. Административно-правовой статус российских граждан: конституционно-правовые основы реформирования // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 27-28; Россинский Б.В. О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 26-27; Шергин А.П. Конституционные основы административно-деликтного законодательства и проблемы их реализации // Современные концепции административного права и процесса: теория и практика. Челябинск, 2017. С. 33-35.

правом, а не обязанностью субъектов Российской Федерации. Его реализация способна вызвать серьёзные затруднения в организации применения таких законов из-за отсутствия у региональных властей необходимых кадровых, материальных, финансовых и иных ресурсов¹⁶, что лишний раз доказывает потребность максимально взвешенного подхода к выбору предпочтительных параметров кодификации законодательства об административной ответственности.

Приведение законодательства об административных правонарушениях в соответствие с конституционными принципами и нормами объективно требует в качестве одной из ключевых своих составляющих скрупулёзного исследования рациональных способов кодификации входящих в его состав материальных и процессуальных норм. Под данным углом зрения действующий КоАП Российской Федерации, объединяющий собой и регулирование материальных оснований административной ответственности, и установление процедурных правил производства по делам об административных правонарушениях, вовсе не выглядит единственно возможной, а тем более оптимальной, законотворческой моделью.

В соответствии со статьей 72 (часть 1, пункт «к») Конституции Российской Федерации совместные предметы ведения Российской Федерации и составляющих её субъектов образуют, помимо прочего, административное и административно-процессуальное законодательство. Такое конституционное регулирование, по мнению широкого круга специалистов, формально-юридически диктует целесообразность обособленной (автономной) систематизации административно-материальных и административно-процессуальных норм¹⁷. Применительно к кодификации законодательства об административной ответ-

¹⁶ Рукавишникова И.В. О совершенствовании правового регулирования разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях // Публичное право сегодня. 2018. № 3. С. 40-42.

¹⁷ См., напр.: Воронков А.В. Развитие системы административного права в России. СПб., 2002. С. 81-83; Панова И.В. Административно-процессуальное право России. М., 2009. С. 19-20; Кононов П.И. Очерки общей теории современного административного права. М., 2021. С. 122-123.

ственности это вынуждает задуматься о разведении соответствующих норм в КоАП Российской Федерации, с одной стороны, и в Процессуальном КоАП Российской Федерации, с другой, тем более учитывая, что позитивный опыт такой кодификации накоплен некоторыми государствами – участниками СНГ (Республика Беларусь, Республика Таджикистан и др.).

Однако, появление самостоятельного Процессуального КоАП Российской Федерации будет иметь смысл лишь тогда, когда все материальные вопросы административной ответственности получают в нём детальное процессуальное сопровождение, подробно регламентирующее все стадии производства по делам об административных правонарушениях на основе обеспечения справедливого баланса прав и обязанностей лиц, привлекаемых к ответственности, потерпевших, свидетелей и иных субъектов. Это чрезвычайно важно, так как в рассматриваемой сфере правового регулирования инерционно сохраняется упрощенный взгляд на необходимость развернутого процессуального оформления динамики административно-деликтных отношений, в том числе и применительно к судебным процедурам производства по делам об административных правонарушениях.

Особенно «наболевшими» в контексте законодательного регулирования судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях представляются вопросы о том, к какому из предусмотренных частью 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации видов судопроизводства – конституционному, гражданскому, арбитражному, административному или уголовному – относится производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое в судах общей юрисдикции, а также о правомерности «разведения» процессуальных правил административно-деликтного производства в отношении граждан и юридических лиц (индивидуальных предпринимателей), оправдывающего использование применительно к последним арбитражно-процессуальных, т.е. в основе своей гражданско-процессуальных, процедур.

И Конституционный Суд (постановления от 20 июля 2011 года № 20-П, от 6 декабря 2011 года № 27-П, от 17 ноября 2016 года № 25-П и др.), и Европейский Суд по правам человека (постановления от 10

февраля 2009 года по делу «Сергей Золотухин против России», от 12 декабря 2013 года по делу «Хмель против России» и др.) неоднократно отмечали в принимаемых ими решениях, что несмотря на титульное отличие административной и уголовной ответственности судебно-правовые процедуры преследования лиц, совершивших преступления и административные правонарушения, должны основываться на рядоположенных конституционных принципах и, следовательно, иметь схожие юридические параметры, обеспечивающие – на началах состязательности с обвинением – лицу, привлекаемому к ответственности, эффективные средства правовой защиты, без которых едва ли возможно справедливое правосудие. Это позволяет усомниться в целесообразности дальнейшего использования в производстве по делам об административных правонарушениях арбитражно-процессуальных процедур, которые, как показывает правоприменительная практика, нередко оказываются не в состоянии обеспечить защиту не только лиц, в отношении которых ведётся административно-деликтное производство, но и потерпевших от административных правонарушений (Определение Конституционного Суда от 28 июня 2018 года № 1648-О).

Обеспечение справедливости судебного производства по делам об административных правонарушениях едва ли возможно в условиях, когда оно осуществляется в отсутствие реальной состязательности заинтересованных участников разбирательства (особенно со стороны обвинения), нередко приводящей к тому, что судьи судов общей юрисдикции оказываются в весьма «щекотливом» положении, оставаясь «один на один» с лицом, привлекаемым к административной ответственности.

Несмотря на то, что, по мнению Конституционного Суда, отсутствие при рассмотрении в суде дела об административном правонарушении лица, составившего протокол об административном правонарушении, прокурора или другого должностного лица, поддерживающего привлечение нарушителя к административной ответственности, в том числе по тем делам, наказание по которым по своей тяжести и последствиям аналогичны уголовным санкциям, не означает возложения на суд обвинительной функции и не препятствует ему оставаться объективным и беспристрастным арбитром (определения от 26 июня 2014

года № 1312-О, от 25 сентября 2014 года № 2157-О, от 23 ноября 2017 года № 2522-О и др.), в юридической литературе настойчиво проводится мысль о необходимости законодательного признания принципа состязательности в качестве неперемennого условия административно-деликтного производства, гарантирующего на всех его этапах, включая разрешение дела в суде, процессуальное равенство субъектов административной юрисдикции и привлекаемых к административной ответственности лиц.¹⁸

Из аналогичного восприятия справедливости судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях исходит и принятое Европейским Судом по правам человека 20 сентября 2016 года пилотное постановление по делу «Карелин против России», в котором, квалифицировав фактическое отсутствие стороны обвинения в судебных процессах об административных правонарушениях в качестве нарушения права на беспристрастное судебное разбирательство в рамках Конвенции о защите прав человека и основных свобод, он считал нужным обратить внимание российских властей на целесообразность осуществления законодательных и (или) иных мер в целях создания во внутригосударственной правовой системе специального механизма, гарантирующего беспристрастность судов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, путем введения представителей прокуратуры и других государственных органов в те процессы, где есть устное слушание.

При таких обстоятельствах законодательная власть, тем более в условиях концептуального реформирования КоАП Российской Федерации, не может, даже со ссылкой на упомянутые правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, оставить без обстоятельного критического анализа вопросы, касающиеся значения прин-

¹⁸ Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 17; Васильев Ф.П. Доказывание по делу об административном правонарушении. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 25; Князев С.Д., Микулин А.И. Право на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2010. № 2. С. 156-159.

ципа состязательности и разумных пределов его имплементации в производство по делам об административных правонарушениях.

В заключение важно отметить, что современные проблемы кодификации законодательства об административной ответственности настолько многогранны и разноплановы, что затронутые вопросы являются собой далеко не окончательный их перечень и, бесспорно, не исчерпывают нормотворческого потенциала правовых позиций Конституционного Суда, сформулированных им в отношении действующего КоАП Российской Федерации. Однако, успех концептуального реформирования административно-деликтного законодательства не представляется возможным в отрыве от их решения.



**Рукавишникова
Ирина Валерьевна,**

сенатор Российской Федерации,
первый заместитель председателя Ко-
митета Совета Федерации
по конституционному законодательству
и государственному строительству,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор
kfiar@yandex.ru

НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Широкомасштабное распространение и использование цифровых технологий создает новые вызовы для соблюдения конституционных прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Особенно важно в практике цифровой трансформации определить границы 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.

Указом Президента РФ¹⁹ утверждена Стратегия развития информационного общества в России на 2017-2030 годы. Этот документ содержит по сути «дорожную карту» процесса развития информационной и коммуникационной инфраструктуры, обеспечения свободного

¹⁹ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы».

доступа граждан и организаций, органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления к информации на всех этапах ее создания и распространения.

При этом особое внимание уделяется вопросам защиты персональных данных. В числе первоочередных мер: совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасной обработки информации; обеспечение баланса между своевременным внедрением современных технологий обработки данных и защитой прав граждан, включая право на личную и семейную тайну; обеспечение обработки данных на российских серверах при электронном взаимодействии лиц, находящихся на территории Российской Федерации, а также передачу таких данных с использованием сетей связи российских операторов; обеспечение государственного регулирования и координации действий при создании и ведении информационных ресурсов в Российской Федерации в целях соблюдения принципа разумной достаточности при обработке данных; проведение мероприятий по противодействию незаконным обработке и сбору сведений о гражданах, в том числе персональных данных граждан, на территории Российской Федерации.

Очевидно, что реализация конституционных принципов через нормы отраслевых законов должна создавать понятную и непротиворечивую правоприменительную практику, основанную на балансе частных и публичных интересов.

При этом правовое регулирование таких сфер как «частная жизнь», «семейная тайна», «честь», «доброе имя» всегда вызывала и вызывает повышенный интерес и внимание в силу сложности и многоаспектности самих категорий.

Конституционное право каждого на неприкосновенность частной жизни получило довольно подробное исследование в документах Конституционного Суда Российской Федерации. Например, разъяснение ключевого понятия «частная жизнь». Это та область жизнедеятельности человека, которая относится к отдельному лицу, касается только его

и не подлежит контролю со стороны общества и государства, если она носит непротивоправный характер²⁰.

Приведенные нормы соотносятся с положениями международно-правовых договоров Российской Федерации, в том числе Конвенции о защите прав человека и основных свобод²¹.

Европейский Суд по правам человека в своих решениях²² указывал, что информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет» ввиду ее общедоступности и способности хранить и распространять огромные объемы информации играет важную роль в расширении доступа общественности к новостям и в облегчении распространения информации вообще. В то же время опасность того, что материалы и информация в сети «Интернет» могут причинить вред осуществлению прав и свобод лица, особенно праву на частную жизнь, и пользованию этими правами и свободами, определенно выше, чем опасность, исходящая от печатных средств массовой информации.

Указанные фундаментальные права, общепризнанные в правовых демократических государствах – постольку, поскольку они защищают являющиеся одинаково значимыми интерес частного лица в обеспечении его приватности, с одной стороны, и интерес широкой общественности в доступе к информации, с другой, - не находятся в состоянии главенства и подчинения и не обладают безусловным приоритетом друг перед другом. В связи с этим, необходимо установить баланс между защитой частной жизни и свободой выражения мнения.

Публикации, направленные исключительно на удовлетворение любопытства определенного круга читателей относительно подробностей личной жизни лица, каким бы известным оно ни было, как правило, не могут считаться вкладом в дискуссию, представляющую общественный интерес.

²⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 09.06.2005 № 248-О.

²¹ Заключена в Риме 4 ноября 1950 года. Россия частично ратифицировала Конвенцию 30 марта 1998 года.

²² См., например: Постановление ЕСПЧ 10 ноября 2015 г. По делу «Кудерк и компания «Ашетт Филипакки Ассосье» (Couderc and Hachette Filipacchi Associates) против Франции» (жалоба № 40454/07).

В одном из определений Конституционного Суда РФ содержится разъяснение категории «общественного интереса», к которому следует относить не любой интерес, проявляемый аудиторией, а, например, потребность общества в обнаружении и раскрытии угрозы демократическому правовому государству и гражданскому обществу, общественной безопасности, окружающей среде²³.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, к числу которых относятся, в частности, право на охрану достоинства личности и право на защиту своей чести и доброго имени.

Также Конституционный Суд РФ неоднократно обращал внимание на то, что Конституция Российской Федерации возлагает на государство обязанность охранять достоинство личности, чем утверждает приоритет личности и ее прав, причем эта охрана должна осуществляться во всех сферах²⁴.

Правовые позиции высших судебных органов являются ориентиром и вектором законотворческой деятельности.

Основные отраслевые федеральные законы, регулирующие вопросы информационного пространства – «О персональных данных»²⁵ и «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»²⁶ были приняты еще 15 лет назад – в 2006 году.

Сегодня вполне очевидно, что созданный правовой фундамент является достаточно прочным, стабильным и эффективным. Об этом свидетельствует относительно небольшое количество поправок, внесенных в данные федеральные законы за прошедшее время.

Федеральный закон «О персональных данных» содержит ключевые принципы и условия обработки персональных данных, права субъекта персональных данных, обязанности оператора персональных данных,

²³ Определение Конституционного Суда РФ от 12 февраля 2019 года № 274-О.

²⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 25.03.2021 № 388-О

²⁵ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»

²⁶ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»

а также очерчивает полномочия государственных органов в сфере защиты прав субъектов персональных данных.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» закрепляет понятие информации, как объекта правоотношений, определяет случаи ограничения доступа к информации, ключевые правила использования информационно-телекоммуникационных сетей, устанавливает требования к защите информации.

Появление новых информационных технологий, несущих как преимущества, так и угрозы, обязательно формирует новые общественные отношения, нуждающиеся в правовом обеспечении. Хронология поправок в законодательство наглядно иллюстрирует последовательность возникновения новых информационных отношений.

Так, в 2013 году в ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», был закреплён порядок ограничения доступа к информации, распространяемой с нарушением авторских и (или) смежных прав, а также предусмотрены внесудебные меры по прекращению нарушения этих прав.

В части защиты персональных данных граждан в 2014 году в данном федеральном законе был определен порядок²⁷ ограничения доступа к информации, обрабатываемой с нарушением законодательства Российской Федерации в области персональных данных. Кроме того, была создана автоматизированная информационная система «Реестр нарушителей прав субъектов персональных данных» (далее – Реестр нарушителей), целью которой является ограничение доступа к информации в сети Интернет, обрабатываемой с нарушением законодательства Российской Федерации в области персональных данных.

Основанием для внесения в Реестр нарушителей является решение суда о признании деятельности по распространению персональных данных, а также права субъекта персональных данных на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну.

²⁷ Статья 15.5 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»

Одновременно с этим в Федеральном законе «О персональных данных» для оператора персональных данных была установлена новая обязанность, предполагающая локализацию баз данных, содержащих персональные данные граждан Российской Федерации на территории России.

Требование о локализации персональных данных применяется и к иностранным компаниям, которые не имеют физического присутствия в России, если они осуществляют деятельность, направленную на территорию нашей страны.

Появление новых субъектов правоотношений в информационной сфере, в частности, аудиовизуальных сервисов практически сразу находило отражение в законодательстве. Так, в последовательно в 2014, 2015, 2017 и 2020 годах в законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» появлялись положения, регулирующие деятельность операторов поисковых систем, новостных агрегаторов, владельцев аудиовизуальных сервисов и наконец – владельцев социальных сетей.

Одним из недавних изменений законодательства о защите персональных данных²⁸ стало обязательное получение согласия субъекта на использование его персональных данных. Кроме того, закреплено право субъекта на запрет их обработки его данных и право требовать удаления информации о себе оператором персональных данных. При этом не допускается получение оператором согласия по умолчанию или бездействию субъекта персональных данных.

Важным направлением защиты интересов личности является противодействие распространению заведомо ложной и порочащей информации. В частности, теперь законодательно определен порядок ограничения доступа к недостоверной информации, которая порочит честь и достоинство гражданина (физического лица) или подрывает его репутацию и связана с обвинением гражданина (физического лица) в совершении преступления²⁹.

²⁸ Федеральный закон от 30.12.2020 № 519-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных».

²⁹ Федеральный закон от 01.07.2021 № 260-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Конечно, система установленных правил и ограничений в сфере работы с информацией, затрагивающей интересы личности, была бы не эффективна без соответствующих норм, устанавливающих ответственность за нарушение указанных требований. Соответствующие статьи содержатся в КоАП.

В Кодексе об административных правонарушениях такая ответственность установлена статьей 13.11, которая за период своего действия с июня 2007 года претерпела серьезные изменения. В 2017 году данная статья была существенно переработана и изложена в новой редакции. Ранее действовавший состав административного правонарушения фактически был заменен семью новыми составами, которые дифференцировали административную ответственность в данной сфере с учетом модернизации отраслевого законодательства.

- В частности, появилась административная ответственность за
- обработку персональных данных в случаях, не предусмотренных законодательством;
 - обработку персональных данных без согласия в письменной форме субъекта персональных данных;
 - невыполнение оператором обязанности по опубликованию документа, определяющего политику оператора в отношении обработки персональных данных;
 - невыполнение оператором обязанности по предоставлению субъекту персональных данных информации, касающейся обработки его персональных данных;
 - невыполнение оператором требования об уточнении персональных данных, их блокировании или уничтожении;
 - невыполнение оператором обязанности по соблюдению условий, обеспечивающих сохранность персональных данных при хранении материальных носителей персональных данных;
 - невыполнение оператором, являющимся государственным или муниципальным органом, обязанности по обезличиванию персональных данных;

В 2019 году статья была дополнена новым составом, устанавливающим ответственность за неисполнение требования законодательства

о локализации баз данных, накапливающих или хранящих персональные данные граждан Российской Федерации.

Следует отметить, в настоящее время административная ответственность практически по всем указанным составам существенно усилена, а также введены новые санкции за совершение повторных правонарушений³⁰.

Уголовное законодательство РФ также предусматривает ответственность за нарушение неприкосновенности частной жизни, а также за клевету, то есть распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию.

Несмотря на пристальное внимание законодателя к вопросам правовой защиты конституционных прав граждан в информационной сфере, правовое регулирование новых явлений и процессов в цифровом пространстве происходит все еще с опозданием.

В идеале законодательное обеспечение должно быть синхронизировано с фиксацией новых цифровых явлений, а при необходимости работать на «опережение», т.е. предупреждать возможное возникновение негативных факторов в этой сфере. Достижение этой цели возможно только при качественном использовании результатов научных исследований в области цифрового права. Реалистичность перспективного правового регулирования сферы применения информационных технологий во многом зависит от формирования доктринальных подходов правовой регламентации новых информационных продуктов.

³⁰ Федеральный закон от 24.02.2021 № 19-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».



Вагин Олег Александрович,

начальник Управления конституционных основ уголовной юстиции Конституционного Суда РФ,

кандидат юридических наук, доцент,
заслуженный юрист Российской Федерации

Oleg.Vagin@ksrf.ru

ПРАВОСУДИЕ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ В ВЕКТОРЕ КОНСТИТУЦИИ

Правосудие по его функциональному предназначению можно в самом общем виде представить как способ, инструментальное средство разрешения независимым и беспристрастным судом социальных конфликтов, устанавливающее справедливое разрешение правовых вопросов. Тем самым, ключевое значение в правосудии занимают его субъект - суд (судья), предмет правосудия – закон и право, средство в виде процедурных требований и правил. В такой взаимосвязи элементов, правосудие как таковое занимает особое место в государственной защите и выступает гарантией всех иных прав и свобод человека и гражданина, по определению предполагает его осуществление судом в установленных законом процедурах.

Отступление от правовых норм в уголовном судопроизводстве лишило бы граждан необходимых правовых средств, обеспечивающих доступ к правосудию, защиту нарушенных прав криминальным деликтом, устранение нарушений, допущенных органами публичной власти и их должностными лицами, приводило бы к несовместимому с правовым государством и правосудием произволу, к отступлению от кон-

ституционных принципов законности, равенства перед законом и судом, презумпции невиновности, умаляло бы право на судебную защиту, дезавуировало саму сущность правосудия – законность и справедливость, а потому лишало бы его и средства, и цели.

Именно законность в сознании практикующих юристов, а прежде всего судей, занимает ведущее значение и предназначение в правосудии. Конституция Российской Федерации, определяя право на судебную защиту в качестве не подлежащего ограничению ни при каких обстоятельствах, подчеркивая верховенство права и устанавливая обязанность соблюдать конституцию и законы, тем самым, отводит закону и законности в правосудии ключевую (одну из ключевых) роль. Без закона нет правосудия. Представляется, что именно с закона и права правосудие начинается и в идеале завершается законным решением. Наличие установленной законом процедуры разрешения дел судом, стабилизирует правопорядок, укрепляет законность, ведет к защите в полном объеме прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, формирует стабильность принимаемых решений. Поскольку только суд осуществляет правосудие, именно его деятельность создает особый режим гарантий, основанный на строго определенных законом процессуальных действиях и решениях.

Ввиду высшей юридической силы российской Конституции, возлагающей на органы публичной власти, должностных лиц, граждан и их объединения, обязанность соблюдать, имеющие верховенство Конституцию и федеральные законы, формирование правовой основы и осуществление правосудия предполагается в векторе не только принципов отраслевого законодательства, но и высоких требований и стандартов Конституции Российской Федерации. Это требование в равной мере относится и к законодателю, и к правоприменителям, а прежде всего к правосудию и к судам.

Учитывая верховенство Конституции Российской Федерации не всей ее территории, выступая гарантией прав граждан, правосудие в идеале должно быть непогрешимым в контексте требований этого, основного закона и законности, которая, как отмечается в литературных источниках, является конституционной по своей сути, так как

ее общие предпосылки заложены в конституции государства и развиты в его законах³¹.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, единственный законодательный акт, определяющий порядок уголовного судопроизводства, как никакой иной закон, базируется, включает в себя, детализирует и реализует требования множества норм Конституции Российской Федерации, определяющих сущность уголовного процесса, его назначение, выступающих предпосылкой и основой для формирования его институтов, доктринальных, базовых положений и принципов, устанавливающих стандарты и гарантии, обеспечиваемые в рамках производства по делу³².

Непосредственное отношение к судопроизводству имеют положения Конституции Российской Федерации, гарантирующие судебную защиту прав и свобод (статья 46), на основе состязательности и равноправия сторон (часть 3 статьи 123), определяющие судебную власть, судебную систему, статус судей (Глава 7), устанавливающие равенство перед законом и судом (часть 1 статьи 19), право на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (часть 1 статьи 47). При этом, исключительно к сфере уголовного судопроизводства относятся конституционные нормы, определяющие право обвиняемого в совершении преступления на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей (часть 2 статьи 47), устанавливающие именно к обвиняемому в совершении преступления, презумпцию невиновности и ее содержание (статья 49), правило о недопустимости повторного осуждения за одно и то же преступление; право

³¹ См.: Авакян С.А. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М., 2001 г. С. 388.; Промова О.Н. Конституционная законность и ее обеспечение в Российской Федерации / Труды Академии МВД России. 2011. № 4 (20). С. 20.

³² См.: Шадрин В.С. Конституционализация уголовного судопроизводства как фактор его перманентной модернизации // Конституционализация уголовного судопроизводства (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации). Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, Северо-Западный филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (30 октября 2021 г.). СПб. 2022. С. 83-91.

осужденного за преступление на пересмотр приговора вышестоящим судом (статья 50) и др.

Уголовно-процессуальное значение имеют и иные нормы Конституции Российской Федерации - о признании человека, его прав и свобод высшей ценностью (статья 2), об охране государством достоинства личности (статья 21), о праве на свободу и личную неприкосновенность (статья 22), на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайне, защите своей чести и доброго имени; на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (статья 23), на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (статья 24), на неприкосновенность жилища (статья 25), о праве собственности (статья 35), на получение квалифицированной юридической помощи, на помощь адвоката (статья 48), о «свидетельском иммунитете» (статья 51), о равном праве потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью, которым государство обеспечивает доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (статья 52), о праве на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (статья 53). Это далеко не исчерпывающий перечень статей Конституции, имеющих непосредственное значение для уголовного судопроизводства.

Поскольку Конституция имеет высшую юридическую силу, принимаемые в Российской Федерации законы и иные правовые акты, не должны противоречить ей (часть 1 статьи 15), уголовно-процессуальный закон прямо подчеркивает, что установленный в нем порядок уголовного судопроизводства основан на Конституции Российской Федерации и является обязательным для судов, органов прокуратуры, органов предварительного следствия и органов дознания, а также иных участников уголовного судопроизводства на территории Российской Федерации (части первая и вторая статьи 1 УПК Российской Федерации). Данное положение презюмирует, что Конституция, с ее гарантиями, ценностями и принципами живет в основном

на ней этом законе³³, обязательность соблюдения которого также определено Конституцией России (часть 2 статьи 15). Тем самым не предполагается прямое применение ее норм в уголовном судопроизводстве, как и применение уголовно-процессуального закона посредством его конституционно-правового толкования в правоприменительной практике, поскольку законодателем уже заложен смысл Конституции в данный закон.

В прикладном значении, помимо сложности выяснения смысла и содержания отраслевого закона, предполагающего сопоставление и оценку отраслевых норм в контексте норм конституционных, такое толкование содержит риск произвольности и ошибочности применения нормы, отступления от требования законности.

Если исходить из того, что сам уголовно-процессуальный закон основывается на Конституции и соблюдение его положений является конституционной обязанностью, следовательно, и во всяком случае, отступление от предписаний уголовно-процессуального закона, будет свидетельствовать о его нарушении и конституционных требований о верховенстве закона, а также об отступлении от принципа равенства перед законом. В этой связи, представляется, недопустимым толкование и прямой применение норм Конституции даже высококвалифицированными, практикующими юристами, каковыми, безусловно являются судьи, в противовес норме отраслевого закона³⁴. То, что отступление от закона – есть его нарушение, является аксиомой, тем более, что его конституционность презюмируется до тех пор, пока она не опровергнута одним единственным органом – Конституционным Судом РФ, порядок защиты нарушенных прав в котором также строго определен и подчинен требованиям закона. А вот то, что толкование Конституции в прикладном значении, применительно к конкретному случаю будет правильным – далеко не факт. Защита права посредством отступления от правовых предписаний противоречит и принципу законности и конституционной обязанности соблюдать Конституцию и законы.

³³ Зорькин В.Д. Конституция живет в законах. Российская газета. 2014. 18 декабря.

³⁴ Более подробно см.: Головки Л.В. Конституционализация российского уголовного процесса: между лозунгами и реальностью / Государство и право, 2013, № 12, С. 86-87.

Верховный Суд Российской Федерации в Постановлении Пленума от 31 октября 1995 № 8 (в редакции от 3 марта 2015 года) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия», учитывая высшую юридическую силу и прямое действие Конституции Российской Федерации (часть 1 статьи 15), отметил, что судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию Российской Федерации в качестве акта прямого действия. Вместе с тем указал, что суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию: когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения; когда Конституционным Судом Российской Федерации выявлен пробел в правовом регулировании либо когда пробел образовался в связи с признанием не соответствующими Конституции нормативного правового акта или его отдельных положений с учетом порядка, сроков и особенностей исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации, если они в нем указаны (пункт 2). В случае неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции подлежащий применению по конкретному делу закон, суд обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о конституционности этого закона (пункт 3).

Конституционный Суд Российской Федерации также указывал в частности, что суд общей юрисдикции, исходя из презумпции конституционности действующих законодательных норм, не вправе произвольно, немотивированно отказаться от применения в конкретном деле соответствующих положений федерального закона, а обязан дать им оценку и, придя к выводу об их несоответствии Конституции Российской Федерации, привести в решении правовые аргументы в доказательство своей позиции. В противном случае само судебное решение является незаконным³⁵.

³⁵ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2004 года № 134-О.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации действительно определяет общие предпосылки законности, однако далеко не всегда в качестве конституционной, основанной на Конституции и ориентированной на ее положения³⁶. Свидетельство тому множественные решения Конституционного Суда Российской Федерации, предметом которых выступали нормы уголовно-процессуального закона, признанные противоречащими Конституции Российской Федерации по буквальному их смыслу, однако чаще по смыслу, приданному им правоприменительной практикой, либо которым дано конституционно-правовое толкование, обусловленное их толкованием судами и ориентированное на обеспечение единства правоприменительной практики, обеспечение равенства перед законом и судом. Решения Конституционного Суда не отвергает ни саму презумпцию конституционности уголовно-процессуального закона, ни потребность его «модернизации» и применения в правосудии в векторе Конституции, предусматривающей права, свободы, ценности и гарантии.

Тем самым, хотя и резюмируется конституционность уголовно-процессуального закона, однако функционирование правового механизма опровергает гипотезу о том, что требование заложенного в нем принципа законности идентифицируется с ее конституционностью. Сами судебные решения, в силу объективных причин и субъективных факторов, могут быть ошибочными, а то и неправосудными, что несовместимо с правосудием. Вместе с тем, судебная статистика как подтверждает наличие судебных ошибок, так и демонстрирует реализацию конституционных требований о защите судом нарушенного права, исправление неправосудных решений³⁷.

Вместе с тем, нередко и сам суд не в состоянии исправить очевидные для него судебные ошибки, что противоречит и функции правосудия, и предназначению суда и судебной власти. Так, уголовно-

³⁶ См. например, Смирнов А.В. Об институционализации принципа законности в конституции и Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации // Конституционализация уголовного судопроизводства (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации). Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, Северо-Западный филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (30 октября 2021 г.). СПб. 2022. С. 48-68.

³⁷ См.: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2021/F6-svod_vse_sudy-2020.xls

процессуальный закон, 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 Российской Федерации).

Тем самым, 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 совместимые с ним, постановление судебного акта в нарушение норм права само по себе еще не ставит его в разряд противоречащего (искажающего) правосудию.

Еще большее вопросов и недоумение 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. Тем самым правосудие, выступающее

гарантией всех иных прав и свобод, поставлено в разряд второстепенных ценностей, и не во всяком случае отвечает принципам справедливости и равенства.

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. Вместе с тем, уголовное судопроизводство неоднородно и неоднозначно, а потому и неконституционно в силу отступления от требований статьи 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Такой дисбаланс в правосудии неблагоприятно отражается на общественном восприятии значения самой Конституции для правовой системы страны и для правоприменительной деятельности³⁸.

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 применительно 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 решение³⁹.

³⁸ Отом, что Основной закон не играет значительной роли в жизни страны, поскольку с ним «мало кто считается» ответили 30% респондентов, что составляет самую высокую долю за последние 14 лет. Лишь 27% опрошенных 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.

³⁹ 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 меры 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.

Вместе с тем, судебная практика не соответствует такому конституционному идеалу⁴⁰.

Из конституционных принципов справедливости, равенства перед законом и судом, учитывая их взаимосвязанность и взаимообусловленность следует, что нет правосудия в отсутствие в нем справедливости, как и не должно и не может быть неравного для всех правосудия. В силу требований взаимосвязанных положений статей 19 (часть 1), 45, 46 (часть 1) российской Конституции, каждый имеет право на справедливое равенство и на равную справедливость, как и на равную законность и на законное равенство и справедливость, в том числе в части обеспечения их права на безопасность от преступных посягательств, государственной и судебной защиты в процедурах уголовного судопроизводства.

В этой связи, механизм уголовного судопроизводства, призванный обеспечить судебную защиту прав граждан, исправление правоприменительных ошибок, включая выявление и исправление ошибочных решений судов, в конституционном смысле предполагает такое осуществление правосудия, которое гарантированно обеспечивает режим его конституционной законности, вынесение справедливо равных и равно справедливых судебных решений, независимо от того каким судом и в каком составе принимаются такие решения. Создание и обеспечение такого режима законности правосудия требует совместных усилий и законодателя, и высших судов, на которые и возлагается обязанность устранения обнаружившейся неопределенности в конституционности нормативных положений, приведение их в соответствие Конституции Российской Федерации, обеспечение единства судебной практики.

⁴⁰ 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.



Ляхов Юрий Алексеевич,

профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Южного федерального университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ

Lyakhoff.yu@yandex.ru

ВЫСШИЙ НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ В СОВРЕМЕННОМ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМЕ

Законность и проблемы ее обеспечения имеют универсальный, общеправовой характер, реализуются во всех сферах правовой действительности. Государство и общество 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 принципом их деятельности, определяющим их сущность и назначение. Вот почему любое отступление от этих исходных позиций представляется нам не только ошибочным, но и вредным. Ну и когда речь идет об оценках основ конституционного строя России, то в этом случае любые оценки должны быть особенно тщательно проанализированы и обоснованы.

Не подлежит сомнению то, что организация и осуществление государственной власти в Российской Федерации основаны на разделении ее на законодательную, исполнительную и судебную власти, органы которых являются самостоятельными (ст. 10 Конституции РФ). Такое разделение властей позволяет обеспечить правовой характер деятельно-

сти государственной власти в Российской Федерации. В тех же случаях, когда вся государственная власть сосредоточена в одном органе (например, советы депутатов, трудящихся) или в одном лице, ни о каком действительно правовом контроле такой власти не может быть и речи. Именно в этом, прежде всего, ценность доктрины и практики разделения властей. Видеть же в этом «самоограничение государственной власти» или средство ослабления государственной власти⁴¹ принципиально неправильно. Предупреждение и исключение неправовых решений и действий разделенных ветвей государственной власти делают ее не слабее, а серьезно укрепляют всю государственную власть.

Сила государства не в силе его репрессии, не в его жестокости. А сила государства в его справедливости, то есть в знании, понимании интересов большинства граждан и в умении обеспечивать, воплощать в жизнь эти интересы. И это, конечно, может и должно осуществляться при строгом соблюдении своего законодательства, быть правовым. Только в этом случае можно всерьез рассчитывать на утверждение в таком государстве конституционализма, стержнем которого является верховенство права и прямое действие Конституции.⁴²

Значительная роль в обеспечении конституционализма государственной власти отводится системе надзора за законностью, эффективному функционированию этой системы, правильному определению субъектов этого надзора, в том числе и определение органа государственной власти, на которого возлагается высший надзор за законностью. В советское время полномочия по высшему надзору за законностью возлагались на прокуратуру СССР, что вполне вписывалось в командно-административную систему руководства государством. При организации государственной власти на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную высший надзор за законностью в России был возложен на судебную власть. Сфера деятельности судов (разрешение социальных конфликтов), исторически выверенный порядок разрешения дел, сакральное восприятие суда на-

⁴¹ См. Б. Матъе, Суд орган или власть// Суд и государство. Под ред. Л.В. Головки и Б. Матъе, М. 2018 г., С.40.

⁴² См. об этом Н.С. Бондарь, Судебный конституционализм: доктрина и практика. М. 2016 г., С.127.

селением, опыт других государств – все это и определило субъекта, осуществляющего высший надзор за законностью в России. Сегодня любое нарушение Конституции РФ или другого закона любым субъектом может быть обжаловано в суд, который и должен принять обоснованное правовое решение.

Институт высшего надзора за законностью в России достаточно серьезно исследуется в юридической литературе, есть описание его и в учебниках по праву. Однако, по нашему мнению, необоснованно ограничивать высший надзор за законностью лишь надзором за законностью законодательной и исполнительной ветвей государственной власти. Судебная власть не должна исключаться из сферы высшего надзора за законностью, правовой характер ее деятельности для конституционализма также необходим, как и правовой характер двух других ветвей власти. Да, судебная власть, как и другие ветви государственной власти самостоятельна и независима. Но это отнюдь не исключает возможности судебных ошибок, возможности нарушения судом закона, что и вызывает необходимость надзора за законностью самой судебной власти.

Специфика судебной деятельности порождает и специфику осуществления высшего надзора за законностью судебной власти. Так, сам суд, как правило, отменить или изменить принятое им решение не может. Это, после соответствующей проверки, может сделать лишь вышестоящий суд (ст. 29 УПК РФ). Причем уголовно-процессуальным законодательством предусмотрена возможность неоднократной проверки. Такой порядок обеспечивает объективность и независимость судебной власти при осуществлении высшего надзора за законностью в судебной системе.

В качестве примера осуществления судом высшего надзора за законностью можно назвать институт разумного срока уголовного судопроизводства (ст. 6¹ УПК РФ). Соблюдению процессуальных сроков производства по уголовному делу российский законодатель обоснованно уделяет повышенное внимание. Не случайно поэтому в УПК РФ процессуальным срокам посвящена специальная глава (17).

Разумный срок уголовного судопроизводства не только обеспечивает соблюдение прав и законных интересов самых заинтересован-

ных в исходе дела участников процесса – обвиняемых, но и потерпевших. Это никем не ставится под сомнение. Но стоит обязательно отметить, что процессуальная волокита, необоснованное затягивание решения по уголовному делу, как правило, приводят к обесцениванию самого уголовного судопроизводства. Даже законное и обоснованное решение, но принятое за пределами разумного срока, ставит под сомнение ценность и справедливость судопроизводства.

Согласно действующему уголовно-процессуальному законодательству обязанность обеспечивать в досудебном производстве соблюдение процессуальных сроков возложено на всех должностных лиц, участников производства по уголовному делу. Именно они (прокурор, следователь, руководитель следственного отдела, начальник органа дознания, начальник подразделения дознания, дознаватель) обязаны обеспечивать своевременное и обоснованное проведение следственных действий и принятие соответствующих процессуальных решений. При выявлении нарушений процессуальных сроков перечисленные участники уголовного процесса обязаны принять меры к устранению нарушений закона.

Однако решения нередко возникающего на практике вопроса о нарушении разумного срока уголовного судопроизводства законом отнесено к компетенции суда, обладающего конституционным правом высшего надзора за законностью. Именно суд вправе оценить все ранее принимавшиеся меры по соблюдению процессуальных сроков и принять в случае необходимости решение о нарушении разумного срока уголовного судопроизводства со всеми вытекающими из этого правовыми последствиями.

Рассмотренные вопросы конституционализма и высшего надзора за законностью в России подтверждают необходимость усиления гарантий самостоятельности и независимости судебной власти, необходимость расширения сферы судебной деятельности.



Корецкий Данил Аркадьевич,

профессор кафедры уголовного права и криминологии Южного федерального университета, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор koretski@mail.ru

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И «НОВАЯ НОРМАЛЬНОСТЬ» В СОВРЕМЕННОМ УГОЛОВНО-ПРАВОВОМ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ

«**Н**овая нормальность» — термин, который стал популярным в период глобального кризиса 2008 года и был ориентирован прежде всего на экономическое содержание. В социально-экономическом плане «неологизм «новая нормальность» означает сложившуюся в мировой экономике и политике ситуацию неопределенности и высокой волатильности. Кроме того, это предполагает не только констатацию данной ситуации, но и установку на принятие новой сложившейся реальности и осуществление жизнедеятельности в ее условиях, при этом предлагается принимать сложившуюся данность без каких-либо оправданий и сожалений об утерянных возможностях и неиспользованных ресурсах.⁴³

В современных условиях социально-политический феномен «новой нормальности» приобретает все более широкое значение, в том числе распространяется на правовую сферу, юридические аспекты законотвoрчества и правоприменения.

⁴³ Архивы категории «новая нормальность» и российское общество // forum24.fa.ru

По существу, «новая (современная) нормальность» не является только экономическим феноменом – она наблюдается, практически, во всех сферах современной жизни, в том числе и в юриспруденции. Наряду с экономическими факторами, которые являются первопричиной, здесь играют роль аномия общества, снижение государственного и общественного контроля, падение профессионального уровня законодворцев и правоприменителей, вытеснение служебных интересов должностных лиц личной мотивацией, правовой нигилизм и насаждение стандартов традиционно неодобряемого поведения, и т.д., и т.п.

Иногда «новую нормальность» называют «постмодерном»: «С конца XX века мы все живем в новой общественной формации – обществе постмодерна (или постклассическом, постсовременном, постиндустриальном). Особенности этой новой общественной формации не могут не сказываться на всех проявлениях человеческой жизнедеятельности, включая нежелательные, девиантные, «преступные», – пишет известный криминолог и девиантолог профессор Я.И. Гилинский и называет очередной, современный этап криминологической науки «криминологией постмодерна» или «неокриминологией»⁴⁴.

Нами предпринята попытка определить данный феномен следующим образом: «Новая (современная) нормальность» – есть совокупность форм поведения, которые традиционно и устойчиво считались ненормальными и противоречили принципам юриспруденции, нормам нравственности и морали, но в настоящее время получившие широкое распространение, не прямое или явное одобрение, а в некоторых случаях нейтралитет, выливающийся в попустительство, со стороны властных и общественных структур, и в силу многократного неосуждаемого повторения, постепенно закрепляющиеся в общественном сознании, юриспруденции и государственной идеологии в качестве нормы»⁴⁵.

⁴⁴ Гилинский Я.И. Криминология постмодерна (неокриминология) // Изд. «Алетейя» // СПб, 2021, с.6

⁴⁵ Корецкий Д.А. «Новая нормальность» в общественном сознании и юриспруденции: норма или патология? // Уголовная политика Российской Федерации: проблемы формирования и реализации / Сборник материалов Всероссийской научно-теоретической конференции 19 мая 2017 года. Часть 2. РЮИ МВД РФ, Ростов-на-Дону, 2017; Корец-

Свежий и наглядный пример правовых оценок «новой нормальности» в сфере аттестации научных кадров, автор получил совсем недавно, приняв участие в заседании диссертационного совета уважаемого ВУЗа по вопросу о лишении ученой степени лица, защитившего кандидатскую диссертацию более десяти лет назад. Суть проблемы состоит в том, что защита состоялась в 2011 году по «Положению о порядке присуждения ученых степеней» утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2002 г. N 74 с последующими изменениями. По этому документу срок обжалования защищенной диссертации составлял три года.

В 2013 году было принято новое Положение, которым установлено, что срок обжалования увеличен с трех до десяти лет, в том числе и для ранее защищенных диссертаций. То есть, было допущено нарушение одной из фундаментальных основ юриспруденции - недопустимости обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность. Этот принцип закреплен в статье 54 Конституции Российской Федерации.

Более того, к моменту рассмотрения вопроса истекли уже и десять лет, предусмотренные новым Положением, но в нем говорится, что этот срок приостанавливается подачей заявления о лишении ученой степени! Но ведь известно, что даже в сфере уголовного правоприменения, срок давности истекает, когда прошло предусмотренное законом количество лет, и приостанавливается только противоправными действиями виновного, а не какими-либо действиями третьих лиц (статья 78 УК РФ)!

Создается парадоксальная и противоестественная ситуация: если бы в 2011 году лицо совершило тяжкое преступление – выбило кому-нибудь глаз, нанесло проникающие ножевые ранения в грудную клетку, совершило изнасилование в составе организованной группы или вооруженный групповой разбой, то сейчас его бы освободили от уголов-

кий Д.А. Феномен "новой нормальности" в юриспруденции. // В сб. Уголовно-правовое воздействие и его роль в предупреждении преступности (4-е Саратовские уголовно-правовые чтения): Саратов, 2019. С. 184; Корецкий Д.А. Терминологические новеллы «новой нормальности» и их юридические последствия // Уральский журнал правовых исследований (Уральский гос. юридич. ун-т) № 4 (11). 2020.

ной ответственности в связи с истечением срока давности. А за нарушение правил подготовки диссертаций, даже если они действительно имели место, наказание в виде лишения ученой степени почему-то наступает!

Юристы знают, что если какие-либо правовые установления противоречат нормам, расположенным выше на иерархической лестнице, то они подлежат опротестованию и отмене. Тем более, если речь идет о противоречии с актом абсолютной юридической силы, каковой является Конституция Российской Федерации.

Удивительно то, что в приведенном случае члены Совета - высококвалифицированные юристы, доктора наук и профессора, не усмотрели в противоречии нормативного акта правительства Основному закону страны ничего удивительного, сославшись на длительную практику его применения. Была высказана и позиция о том, что статья 54 Конституции распространяется только на не имеющие обратной силы **законы**, устанавливающие или отягчающие ответственность, но не на подзаконные нормативные акты. Такое, с позволения сказать «доктринальное толкование» не выдерживает критики, ибо прямо противоречит значимости Основного закона, устанавливающего фундаментальные принципы, из которых вытекают и все остальные концептуальные подходы к регулированию той или иной сферы отношений. К тому же подобное толкование может относиться только к компетенции Конституционного Суда, реализуемой в форме особого вида нормативных начал - конституционно-судебных нормоустановлений⁴⁶.

Это и есть один из наглядных примеров «новой нормальности», но им, к сожалению, данный феномен не исчерпывается.

В последние годы ученые, представители общественности и журналисты постоянно говорят о многих несуразностях в уголовном законодательстве и в правоприменительной деятельности. В частности, отмечают чрезмерное обилие принимаемых законов, которые, в частности превратили Уголовный кодекс в хаотический набор норм, лишенных системности, логического единства и четкой структуры – обя-

⁴⁶ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия // Норма, Инфра-М, Москва, 2011, с. 122.

зательных признаков кодифицированного закона. К тому же, эти нормы постоянно меняются, и уследить за изменениями не всегда успевают практические работники правоприменительных органов.

Но ведь еще мыслители древности вполне определенно высказывались на этот счет. Известно высказывание Жан-Жака Руссо: «Мудрый законодатель начинает не с издания законов, а с изучения их пригодности для данного общества.»⁴⁷ Многозначительно и предостерегающе констатировал Тацит: «Чем ближе государство к падению, тем многочисленнее его законы.»⁴⁸ Еще более определенна и категорична мудрость Лао-цзы: «Когда множатся законы и приказы, растет число воров и разбойников.»⁴⁹

Мудрость древних философов не растворилась в веках: то, о чем они говорили, хорошо известно и современным ученым. По словам Г.В. Мальцева «Мания новаторства противопоказана праву, а присущая ему нормальная тяга к обновлению не должна осуществляться в формах, угрожающих стабильности.»⁵⁰ Таким образом, законодательная чехарда не может быть терпимой и это не секрет в наши дни. «Особая и высшая задача правового регулирования – держать динамику общества в рамках устойчивой системы, не допустить скатывания общества к неустойчивому состоянию. Для этого необходимо следить за системностью новаций, которые приветствуются в том случае, когда они совершенствуют, делают более простым и четким порядок, а не усложняют или, еще хуже, подрывают его.»⁵¹

Постоянное расширение уголовно-правового регулирования общественных отношений несомненно противоречит конституционному принципу социального государства. Один из создателей УК РФ 1996 года профессор Наумов А.В. совершенно справедливо отмечал, что «если вначале в кодексе было 360 статей, то сегодня всего их в документе уже 483 (хотя УК завершается 361-й статьей, но расширен за счет до-

⁴⁷ http://stuki-druki.com/aforizm_Zakon.php?page=3

⁴⁸ http://stuki-druki.com/aforizm_Zakon.php?page=3

⁴⁹ http://stuki-druki.com/aforizm_Zakon.php?page=3

⁵⁰ Мальцев Г.В. Социальные основания права// М.: Норма// 2007, с. 47

⁵¹ Там же, с. 48

полнительных...) Кодекс изменился настолько существенно, что от его первоначальной редакции в итоге мало что осталось. И главной его бедой стала утрата им системности, что привело к серьезным затруднениям в его применении.»⁵²

Под этой лавиной новаций задохнулась сформулированная Ч. Беккариа аксиома относительно роли уголовных запретов в сфере противодействия преступлениям, чрезмерность которых оказывает не предупредительный, а прямо противоположный эффект: «Запрещать множество безразличных действий - не значит предупреждать преступления, а произвольное расширение круга уголовно-наказуемых деяний увеличивает вероятность их совершения»⁵³. Почему же законотворцы не следуют выводам мыслителей прошлых веков и доводам современных ученых? Скорей всего, оттого, что законы принимаются без предварительного изучения, без проведения криминологических исследований и консультаций со специалистами. Зачастую в основе принятия закона лежит какое-то резонансное событие или сиюминутная политическая конъюнктура.

Следствием этого является появление мертворожденных законов, принятых на «потребу дня» и не отвечающих требованиям криминальной ситуации, а потому не применяющихся вообще, либо применяющихся в единичных случаях. Так, не зарегистрировано ни одного преступления по статьям 144.1 УК РФ «Необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение лица, достигшего предпенсионного возраста» (введена в 2018 г.); 149 УК РФ «Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования» (действует с 2003 года); 185.1 УК РФ «Злостное уклонение от раскрытия или предоставления информации, определенной законодательством РФ о ценных бумагах» (с 2009 г.); 185.2 УК РФ «Нарушение порядка учета прав на ценные бумаги» (с 2009 г.); 215.4 УК РФ «Незаконное проникновение на охраняемый объект» (с 2015).

⁵² Автор рассказал о главной беде российского уголовного кодекса. <https://www.mk.ru/social/2021/08/03/avtor-rasskazal-o-glavnoy-bede-rossiyskogo-ugolovnogogo-kodeksa.html>

⁵³ Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях // Сост. и предисл. В.С. Овчинского / М.: ИНФРА-М, 2004. С. 150.

Не может принести профилактического эффекта возобладавший в «новое» время запретительно-ограничивающий подход к обороту предметов или орудий преступлений и несчастных случаев (например, гражданского оружия, спиртосодержащих жидкостей), вместо устранения причин и условий, которые, как общеизвестно, носят социальный характер и требуют большой, кропотливой и затратной работы, которую не заменит ни один самый быстрый и дешевый (а иногда и приносящий материальную выгоду бюджету) запрет!

Следует иметь в виду, что конституционные принципы могут быть внутренне противоречивы: например, принципы правового государства и социального государства, принцип свободы и ответственности, принцип единства государственной власти и принцип федерализма, что и устраняется толкованиями Конституционного суда в форме нормоустановлений⁵⁴.

Вместе с тем, даже не содержащие противоречий нормы, на практике лишаются своей определенности в силу избирательного подхода к применению уголовного закона, противоречащего принципу равенства граждан перед законом (ст. 19 Конституции РФ, ст. 4 УК РФ).

Например, руководитель регионального крупнейшего банка за выдачу «необеспеченного кредита» в сумме 150 миллионов рублей осужден к трем годам лишения свободы условно. На такой же срок осуждены два ранее судимых гражданина, похитившие металлические секции забора стоимостью 4500 рублей. В последнее время прекращено несколько уголовных дел в отношении крупных гражданских, военных и полицейских чиновников, обвиняемых в особо крупных хищениях и получении взяток по причине истечения сроков давности! На фоне подобных фактов карикатурными выглядят сообщения о задержании двух лиц, похитивших 10 мешков семян подсолнечника, либо незаконно перевозивших тысячу раков.

Имеют место случаи, когда принятие закона подкрепляется необоснованной ссылкой на Конституцию РФ, в частности на статью 23 о неприкосновенности частной жизни и тайне переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений.

⁵⁴ Бондарь Н.С. Указ. работа.

Именно во исполнение данного конституционного принципа был введен уголовно-правовой запрет на незаконный оборот специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации (ст. 138.1 УК РФ). Но ведь сами по себе записывающие ручки, часы, брелки и т.д. совершенно безвредны и могут использоваться для обеспечения личной безопасности, в быту и других общественно-полезных целях, не представляя никакой общественной опасности своим нахождением в свободном обороте! Другое дело, если данные приборы используются в целях шантажа, незаконного получения секретных сведений, нарушения персональных данных и т.д. Вот тогда виновные должны нести ответственность за фактически совершенные преступления!

В настоящее время применение ст. 138.1 УК РФ вызывает много вопросов, тем не менее, в 2019 году в суд направлено 128 дел этой категории, а в 2020 году 172 дела. Правда, однажды, дело об использовании фермером прибора для определения местоположения находящегося на свободном выпасе бычка, уже направленное в суд, было прекращено после личного вмешательства Президента⁵⁵, и даже по этому поводу было принято постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации!⁵⁶

Но нельзя рассчитывать на то, что Президент России будет поправлять законотворцев и правоприменителей по каждому делу – для этого существует ряд контрольных и надзорных органов. Надо только, чтобы они точно и аккуратно выполняли работу, отнесенную к их компетенции.

⁵⁵ Пичурина В. Крупный рогатый шпион // Российская газета. Неделя № 94(7557). URL: <https://rg.ru/2018/05/03/prokuratura-izvinilas-pered-fermerom-za-delo-o-gps-maiachke-dlia-korovy.html> (дата обращения 3 мая 2018 г).

⁵⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 46 «О некоторых вопросах судебной практики по делам о преступлениях против конституционных прав и свобод человека и гражданина (статьи 137, 138, 138.1, 139, 144.1, 145, 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации)» // СПС Консультант Плюс



**Степанов
Константин Владимирович,**

заведующий кафедрой
уголовного процесса и криминалистики
Южного федерального университета,
кандидат юридических наук, доцент
kstepanov@sfedu.ru

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ СУДОПРОИЗВОДСТВА: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

В ходе судебной реформы, на различных ее этапах, проведена большая работа по воплощению в жизнь идей, принципов, начал Конституции Российской Федерации, которые были заложены в том числе в Концепцию судебной реформы, в нормативные правовые акты, задавшие изначальные направления соответствующих преобразований.

Законодатель, чётко 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 прецеденты 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 систе-

му арбитражных судов Верховному Суду РФ. Все судебные органы подверглись формированию с полным соответствием принципам функционирования других ветвей власти, выстроена управляемая вертикаль органов, а в работу судебных органов внедрены принципы деятельности органов исполнительной власти.

Официально судебная реформа не завершена. Наверное, преждевременно говорить об эффективности всех преобразований, в том числе и потому, что часть из них осуществлялась по другим, по сравнению с ранее намеченными, принципам. В этом плане 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 найдём базовые принципы архитектуры правоохранительной и судебной системы и, что самое главное, – её деятельности. Но, к сожалению, даже спустя три десятилетия, в течение которых судебная система и все виды судопроизводства подвергались существенным изменениям, далеко не всё 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 этих трёх 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 массированным изменениям. Огромное 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 ещё до введения в действие. А к 1935 году УПК РСФСР в редакции 1923 года действовал с 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, сложные времена в части 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 законодателя наиболее рациональных механизмов правового регулирования отдельных институтов уголовного процесса, что, в свою очередь, должно обеспечить использование уголовного судопроизводства в целом в органическом единстве с другими механизмами государственного управления. Только так можно объяснить и существенное отклонение законотворчества 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, попытку увести от предмета доказывания, что свидетельствует об отношении государственных органов и должностных лиц к Конституции РФ как 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, основываясь 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 наро-

да 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 предусматривает. Тогда возникает очень важный для всего уголовного судопроизводства вопрос, какой тип уголовного процесса предусмотрен Конституцией РФ. Каждый процессуалист знает, что начиная с середины девятнадцатого века несмотря на смены 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 десять буквами законодатель в точности до наоборот изменил содержание конституционной нормы. В части четвертой ст. 15 УПК РФ зако-

нодатель 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 существованию 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 юридических 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 упро-

чилась 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 по факту делегализировал 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.



Кравец Игорь Александрович,

заведующий кафедрой теории
и истории государства и права,
конституционного права
Новосибирского государственного
университета, доктор юридических
наук, профессор
i.kravets@g.nsu.ru

ОХРАНА ДОСТОИНСТВА В ПРАКТИКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ

Человеческое достоинство – неизменный предмет научных и общественных дискуссий со второй половины XX века, какую бы область человеческой деятельности и человеческих способностей мы не затронули. Достоинство личности в категориальном смысле и дивергентное, и полиморфическое понятие, дискуссии о котором охватывают различные сферы человеческой деятельности: политику и должностное положение лица, моральный вред и возможности его компенсации, проблему реализации права на жизнь и эвтаназию, применение вспомогательных репродуктивных технологий и реализацию соматических прав, вопросы биоэтики и использование человеческих органов, неприкосновенность личности и ограничение мер государственного принуждения, проблему бедности и повышение гарантий социального благополучия и достижения достойной жизни.

За длительный период деятельности Конституционного суда РФ с 1995 года по настоящее время формируется конституционализм человеческого достоинства как конституционно-правовой институт и институт судебного конституционализма, что, несомненно, приво-

дит к постепенному расширению предмета судебного конституционного права.

Конституционная реформа 2020 года расширила нормативные основы конституционализма человеческого достоинства, что в целом следует оценивать положительно. Реформа обеспечила нормативную «пролиферацию» (или «размножение») конституционных положений о человеческом достоинстве⁵⁷. Такие термины как «достоинство» и «достойный» стали фигурировать в тексте Конституции РФ после реформы 2020 года в двух главах (глава 2 и 3), расширив поле для возможной интерпретации положений о достоинстве и в конституционном правосудии. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ (в части установленных изменений в Конституцию РФ, ст.1) термины «достоинство» и «достойный» использует в двух случаях: 1) в новом пункте «ж.1» части 1 статьи 72 Конституции РФ («создание условий для достойного воспитания детей в семье»; 2) в новой статье 75.1 («В Российской Федерации... гарантируется защита достоинства граждан и уважение человека труда...»).

Таким образом, Конституция РФ 1993 года после существенного обновления в 2020 году содержит термины «достоинство» и «достойный» уже 4 раза (2 новых и 2 прежних случая): 2 из них (в ч.1 и ч.2 ст.21 в действующей Конституции РФ) – это исходные положения о достоинстве с момента вступления в силу Конституции РФ 25 декабря 1993 года; 2 других случая использования – новые положения с момента вступления в силу Закона о поправке к Конституции РФ 2020 года (п. «ж.1» ч.1 ст.72, ст.75.1 Конституции РФ).

В соответствии с российским законодательством конституционно-процессуальный механизм защиты достоинства личности предусматривает возможность обращения с жалобой в Конституционный Суд РФ. Такая жалоба благодаря цепочке правовых позиций федерального органа конституционного правосудия и с учетом обновленного законодательства о конституционном правосудии представляет собой жалобу установленных субъектов права в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона о Конституционном Суде РФ

⁵⁷ Кравец И.А. Проектный конституционализм, равное достоинство и перспективы конституционного правосудия // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 6. С.17–19.

(ФКЗ о КС, ст.96) (это не только граждане, но и иные лица, в том числе юридические лица; ранее, до 2020 года – объединения граждан). В науке конституционного права такая интерпретация положений Конституции РФ о жалобе граждан и положений ФКЗ о КС в целом воспринимается положительно; до реформы 2020 года в рамках закономерных дискуссий предлагалась «кодификация» правовых позиций Конституционного суда РФ в законе или даже конституционализация в тексте самой Конституции РФ относительно субъектов права на конституционную жалобу или шире (относительно условий допустимости). Такой подход был способен дать более определенный сегмент регулирования общественных отношений средствами конституционного права.

Институт достоинства личности может рассматриваться как конституционно-правовой институт, как межотраслевой институт, и как мета-отраслевой институт благодаря распространению его «работы» на различные сегменты правовой системы, на различные отрасли российского права (гражданское, уголовно-процессуальное, др.). Помимо этого, существует конституционно-процессуальная защита достоинства личности средствами конституционного правосудия. Благодаря деятельности Конституционного суда РФ институт достоинства личности стал функционировать в правовой системе страны как многопрофильный правовой институт, для которого характерен юридический полиморфизм.

Современная доктрина конституционной юриспруденции оперирует понятием конституционализации права, правопорядка, общественных отношений. Ученые видят смысловые константы вектора конституционализации, подчиненные задачам поиска идентичности⁵⁸. В ряде случаев это оправданно, т.к. конституционное право по своей природе динамично и динамика предметной сферы отношений все более указывает на мета-отраслевой характер конституционной юриспруденции⁵⁹. Значимую роль в трансформации предмета конституционного пра-

⁵⁸ Крусс В. И. Вектор конституционализации: российское правопедение на пути к идентичности // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 5–19. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-5-19

⁵⁹ Kravets I.A. Constitutional Law and Teleology: Subject Matter and Method of Meta-Discipline, Scope of Constitutionalization and Interdisciplinary Harmonization. Actual Problems of Russian Law. 2018. No 11, pp.131-147. (In Russ.) <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2018.96.11.131-147>

ва играет конституционное правосудие; Н.С. Бондарь оправданно отмечает, что конституционное право «не может быть простым порождением самой по себе конституции»⁶⁰. Между тем проводимая в России конституционная реформа 2020 года, уделив значительное внимание и трансформации статуса Конституционного суда РФ, и дополнению поправками положений главы о федеративном устройстве, и существенной модификацией взаимоотношений главы Российского государства, Парламента и Правительства, систематизировала только некоторые важные правовые позиции Конституционного суда РФ в отношении субъектов права на конституционную жалобу, создав новации в условиях и допустимости жалобы.

Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. Федерального конституционного закона от 09.11.2020 № 5-ФКЗ) существенно менял условия допустимости жалобы в федеральный орган конституционного правосудия. В ст.96 ФКЗ о КС предусматривается, что правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, юридические лица и муниципальные образования в лице органов местного самоуправления, чьи права и свободы, по их мнению, нарушаются примененными в конкретном деле федеральным конституционным законом, федеральным законом, нормативным актом Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституцией республики, уставом, законом либо иным нормативным актом субъекта РФ, изданным по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ.

Помимо этого есть важная новация, которой не было в прежней редакции закона: в интересах таких граждан и юридических лиц – Уполномоченный по правам человека в РФ, уполномоченные по правам человека в субъектах РФ, другие уполномоченные по правам в отдельных

⁶⁰ Бондарь Н.С. Предмет конституционного права в контексте практики конституционного правосудия: стабильность и динамизм. Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 24–35. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2018.95.10.024-035>

сферах или отдельных категорий лиц, предусмотренные федеральными законами, иные органы и должностные лица в соответствии с федеральным законом, общероссийские организации, которые в соответствии с федеральным законом могут представлять интересы таких граждан и юридических лиц в Конституционном Суде РФ.

Жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима (ст.97 ФКЗ о КС), если:

1) имеются признаки нарушения прав и свобод заявителя или лица, в интересах которого подана жалоба в Конституционный Суд РФ, в результате применения оспариваемого нормативного акта в конкретном деле с участием заявителя или лица, в интересах которого подана жалоба;

2) жалоба подана в срок не позднее одного года после принятия судебного решения, которым исчерпываются внутригосударственные средства судебной защиты, а в случае, если в пересмотре дела судом, решение которого обычно исчерпывает внутригосударственные средства судебной защиты по соответствующей категории дел, было отказано в связи с пропуском срока обжалования, – в срок не позднее одного года после принятия последнего судебного решения, в котором был применен соответствующий нормативный акт;

3) исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты прав заявителя или лица, в интересах которого подана жалоба в Конституционный Суд РФ, при разрешении конкретного дела.

Закон говорит, что под исчерпанием внутригосударственных средств судебной защиты понимается подача в соответствии с законодательством о соответствующем виде судопроизводства заявителем или лицом, в интересах которого подана жалоба в Конституционный Суд РФ, кассационной жалобы в суд максимально высокой для данной категории дел инстанции или в случае, если вступившие в силу судебные акты по данной категории дел подлежат обжалованию только в надзорном порядке, надзорной жалобы, если судебный акт, в котором был применен оспариваемый нормативный акт, был предметом кассационного или надзорного обжалования в связи с применением этого нормативного акта, а подача кассационной или надзорной жалобы не привела к устранению признаков нарушения прав таких заявителе-

ля или лица. Конституционный Суд РФ наделен правом признать внутригосударственные средства судебной защиты исчерпанными также в случае, если сложившаяся правоприменительная практика суда, решение которого обычно исчерпывает внутригосударственные средства судебной защиты по соответствующей категории дел, или официальное толкование оспариваемого нормативного акта, данное в разъяснениях по вопросам судебной практики в целях обеспечения единообразного применения законодательства РФ, свидетельствует о том, что иное применение оспариваемого нормативного акта, чем имевшее место в конкретном деле, не предполагается.

Представляется важным для целей конституционного правосудия, во-первых, сохранять и развивать те правовые позиции Конституционного суда РФ в отношении института достоинства личности, его защиты и охраны, которые продвигают принцип равного достоинства в отношении как граждан РФ, так и иных лиц (бипатридов, апатридов, иностранцев); во-вторых, сохранять приоритет положений части 1 статьи 21 Конституции РФ по отношению к новым положениям Конституции РФ о достоинстве, которые находятся в статьях главы 3; в-третьих, формировать новые правовые позиции федерального органа конституционного правосудия в отношении «защиты достоинства граждан и уважения человека труда» с учетом потребности признавать и гарантировать генетического равноправия человека.



Стешич Елена Сергеевна,

профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор кафедры уголовного права и криминологии Ростовского юридического института МВД России, Вице-президент Российской криминологической ассоциации, руководитель филиала Союза криминалистов и криминологов в г. Ростове-на-Дону, доктор юридических наук, доцент, полковник полиции
esteshich@mail.ru

ЗАЩИТА ЖИЗНИ КАК ВЫСШЕЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЦЕННОСТИ: ИДЕАЛЬНОЕ И РЕАЛЬНОЕ

На протяжении всего своего развития общество всегда сталкивалось с угрозами, исходящими от природной и социальной среды. Индустриальный прогресс, урбанизация, научные достижения, в том числе в области медицины, все успешнее помогают противостоять возникающим угрозам. Вместе с тем от болезней, войн, голода, стихийных бедствий и иных причин в мире умирает около 58 млн. человек ежегодно, из них от умышленных противоправных действий около полумиллиона (464 тыс. в 2017 году). Пандемия Covid 19 захлестнула весь мир и внесла свои коррективы. Сегодня трудно сказать в каком мире мы живем в пандемическом или постпандемическом. Представители ООН утверждают, что вирус может остаться с нами навсегда. При этом очевидно, что масштабы пандемии следует оценивать не только из гуманитарных соображений, но и юри-

дических – поскольку умышленная или неосторожная вина человека в распространении вируса переведет событие в плоскость уголовного права, а заболевшие и погибшие должны быть признаны потерпевшими от преступлений.

В конце 2021 года Всемирная организация здравоохранения объявила о начале нового расследования группой из 26 экспертов. Директор ВОЗ по чрезвычайным ситуациям Майкл Райан высказал мнение о том, что это может быть «последний шанс понять происхождение вируса»⁶¹. Судя по официальной информации внимание мирового сообщества сосредоточено на защите жизни людей.

В законодательстве Российской Федерации право на жизнь закрепляется первым в перечне наиболее охраняемых ценностей (ст. 3 Всеобщей декларации прав человека, ст. 2, 20 Конституции РФ), а повышение качества жизни, укрепление здоровья и снижение смертности населения указаны в числе стратегических национальных приоритетов. Но правовые требования и действительность иногда расходятся. Такие «ножницы», к сожалению, имеют место и в сфере реальной охраны высшей конституционной ценности – человеческой жизни.

Вашему вниманию будут представлены краткие результаты криминологического исследования, предшествующего озвученному выводу. В отличие от догматических суждений, выводы криминолога основаны на больших эмпирических данных, с которыми трудно не считаться.

По интегральному статистическому показателю, которым является индекс человеческого развития (ИЧР), связывающий долголетие, уровень жизни и образования, социального неравенства - Россия входит в категорию государств с очень высоким уровнем развития, тем не менее, занимает 49-е место из 62 стран, входящих в эту группу. Впереди нас все территории европейского союза, в 18 из которых люди живут дольше 80 лет. В отличие от европейских стран демографический кризис в России связан не столько с низкой рождаемостью и болезнями, сколько со сверхсмертностью от внешних причин - травм, отрав-

⁶¹ «Последний шанс»: ВОЗ представила новую группу для расследования происхождения коронавируса // <https://detaly.co.il/poslednij-shans-voz-predstavila-novuyu-gruppu-dlya-rassledovaniya-proishozhdeniya-koronavirusa/> (дата обращения 14.10.2021)

лений, убийств и самоубийств. Их удельный вес составляет более 80 %, в то время как в европейских странах менее 40%⁶².

Обращает на себя внимание тенденция роста числа смертей от повреждений с неопределенными намерениями (далее – ПНН), которые в настоящее время занимают около 30% от всех внешних причин смерти. Сюда относятся: отравление, воздействие наркотиками, повешение, удушение, сдавление, утопление, выстрел, воздействие дымом, огнем, пламенем, контакт с острым или тупым предметом и прочие повреждения с неопределенными намерениями. Иными словами, выходит, что характер и истинные причины смерти десятков тысяч человек, упавших с высоты, утонувших в водоемах, умерших от механической асфиксии либо от иных травм, остались невыясненными. Если включить в данный перечень погибших, биологическая причина смерти которых не установлена, то вырисовываются серьезные «криминально окрашенные» цифры – около 85 тыс. смертей, требующие дополнительного внимания со стороны правоохранительных органов.

На этом фоне стремительно улучшаются официальные показатели погибших от криминальных действий, что выглядит несколько неубедительным. Общее число погибших от преступлений в России за последние почти двадцать лет сократилось в 3 раза (с 2000 по 2020 год – с 76,7 до 22,7 тыс. человек) (а от убийств в 4 раза (в 2020 году от убийств на « - 6,1%» (6516). С 2008 года число погибших от убийств и умышленного причинения ТВЗ, повлекшего по неосторожности смерть потерпевшего сократилось в 2, 5 раза, от ДТП в 1,5 раза. Тем самым, формируется статистическая диспропорция: с одной стороны - число убитых и погибших при подозрительных обстоятельствах растет, а с другой - число убийств и убийц снижается.

Статистика и эмпирические исследования показали, что в настоящее время в России только 1/3 (в 2020 году) деяний, связанных с гибелью людей, квалифицируются как убийство. Остальные 2/3 фактов – по другим статьям уголовного закона, однако, в том числе вследствие неправильной оценки направленности умысла виновного, развития

⁶² Смертность от внешних причин в России с середины XX века: коллект. моногр. / науч. ред. и рук. авт. колл. А.Г. Вишневецкий. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. С. 72–75, 84–92.

причинно-следственных связей, а также использования ведомственных документов, позволяющих исключать связь телесного повреждения с наступившей смертью.

Сказанное проявляется в том, что:

1. Мотивировка (самооправдание) принимается следственно-судебной практикой за мотив действия, что позволяет оценивать убийства как причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшего по неосторожности смерть потерпевшего. Фактически ч. 4 ст. 111 УК РФ стала формулой квалификации убийств, сопряженных с другими насильственными преступлениями, совершенными несовершеннолетними, в сфере быта и досуга.

2. Наблюдается усечение линии развития причинно-следственных связей, начатых деянием и развивающихся до наступления преступного результата, в результате чего квалификация деяния значительно смягчается, а в некоторых случаях уголовная ответственность исключается вовсе. Наиболее часто это наблюдается в тех случаях, когда потерпевший от полученной травмы падает и ударяется головой (о бордюр, мостовую).

3. Следственно-судебная практика абсолютизирует экспертное заключение и полностью ориентируется на установленный экспертом вид причинной связи. Тем самым судебно-медицинская оценка, по существу, предопределяет правовую, что без должной критической оценки недопустимо.

4. В целом ряде случаев за самоубийства выдаются такие факты лишения человека жизни, которые ни по способу, ни по механизму воздействия для суицидов не характерны. Создается парадоксальная ситуация: с одной стороны, определенная часть депутатского корпуса и журналистов призывает общество и госструктуры к непримиримой борьбе с несуществующими «группами смерти», а с другой, вполне реальные виновники доведений до реальных самоубийств, остаются безнаказанными, а специально принятые по этому поводу жесткие законы не используются.

5. Законодательные нормы толкуются в угоду интересам подозреваемого за счет умаления прав жертв преступлений и гарантий общественной безопасности.

В частности, трендом последнего времени стало признание судами **явки с повинной в тех случаях**, когда такое заявление не подавалось ни в устной ни в письменной форме, не было установлено следствием, более того, подозреваемый свою причастность к преступлению на допросах отрицал, а только в суде заявил, что собирался прийти с повинной. Так, в г. Таганроге Ростовской области Б., ранее судимый за кражу следственными органами обвинялся в убийстве по ч. 1 ст. 105, но был осужден по ч. 4 ст. 111 УК РФ к 10 годам лишения свободы. Суд апелляционной инстанции, рассматривая жалобу стороны защиты указал на то, что оснований для признания в качестве обстоятельства, смягчающего наказания явки с повинной не имеется, поскольку из объяснения до возбуждения уголовного дела следует, что потерпевшего он не избивал и обстоятельства произошедшего ему не известны. Данное, однако, не помешало кассационному суду явку с повинной усмотреть и признать в качестве обстоятельства, смягчающего наказание⁶³.

Кроме того, в **делах публичного обвинения стало учитываться мнение потерпевшего**. Так, приговором Ленинского районного суда г. Ростова-на-Дону действия Б. переквалифицированы с п. з ч. 2 ст. 111 УК РФ на п. з ч. 2 ст. 112 УК РФ с назначением наказания в виде 2 лет л/с с отбыванием наказания в колонии поселения. В ходе судебного разбирательства установлено, что Б. с применением пистолета модели «Оса» подошел к потерпевшему, который находился на переднем пассажирском сидении и, иницируя конфликт, через открытое окно умышленно произвел два выстрела в сторону потерпевшего, чем причинил открытый перелом носа с наличием инородного тела в полости носа, что повлекло асимметрию лица за счет искривления перегородки носа, образование рубца на правом скате носа. Однако в суд было представлено заявление потерпевшего о том, что он не считает повреждения обезображивающими. С учетом заявления действия виновного переквалифицированы на ст. 112 УК РФ. Приговор не обжаловался. Б. освобожден от наказания в связи с актом об амнистии, хотя нападение с оружи-

⁶³ Приговор Таганрогского городского суда Ростовской области от 26 августа 2019 г.

ем и выстрел в голову должны, по нашему мнению, квалифицироваться как убийство⁶⁴.

Встречается новая трактовка некоторых смягчающих обстоятельств. Так, в 2020 году решением суда апелляционной инстанции (Ростовский областной суд) из приговора исключено указание на аморальное поведение потерпевшего. Соглашаясь с доводами апелляционного представления, суд указал, что использование «ненормативной лексики в адрес осужденного относится не к аморальному поведению, а девиантному». Между тем ранее в судебной практике сомнений не вызывало, что аморальное поведение это – вид ничего иного как именно девиантного поведения наравне с деликветным и преступным. Одновременно, осужденному по ч. 4 ст. 111 УК РФ в г. Белая Калитва в 2019 г. мужчине суд учел в качестве смягчающего обстоятельства аморальное поведение забитой до смерти потерпевшей, которая во время совместного употребления спиртных напитков «в требовательной форме предложила ему заняться нетрадиционным сексом». Каким именно, в приговоре, апелляционном и кассационном определениях не уточнялось⁶⁵.

Безусловно, отмеченные негативные тенденции применения уголовно-правовых норм снижают возможности общей и специальной превенции, искажают судебную статистику, затрудняют профилактическую работу и порождают еще целый ряд негативных последствий как юридического, так и социального характера, на что обращают внимание и другие исследователи⁶⁶.

Для изменения ситуации и повышения качества обеспечения безопасности жизни человека как высшей конституционной ценности

⁶⁴ Приговор Ленинского районного суда г. Ростова-на-Дону от 16 мая 2017 г.

⁶⁵ Приговор Белокалитвинского городского суда Ростовской области от 31 октября 2019 года.

⁶⁶ См.: Лопашенко Н.А. Исследование убийств: закон, доктрина, судебная практика: монография. М.: Юрлитинформ, 2018; Корецкий Д.А. Феномен "новой нормальности" в юриспруденции // В сб. Уголовно-правовое воздействие и его роль в предупреждении преступности (4-е Саратовские уголовно-правовые чтения): Саратов, 2019. С. 184; Коробеев А.И. Криминальные посягательства на жизнь и здоровье человека: в доктрине, законе, правоприменении. М., 2000; Стешич Е.С. Криминология гомицида. М.: Юрлитинформ, 2019.

предлагается введение в научно-практический оборот термина «гомицид» (гомицидальная преступность), под которым понимаем совокупность умышленных и неосторожных общественно опасных деяний, посягающих на жизнь человека. Гомицид подлежит предметному криминологическому изучению для целостного представления о феномене гибели людей от противоправных действий и выработки на этой основе теоретико-методологических подходов по его целенаправленному изучению и разработке предупредительных мер борьбы.

В целом необходимо подчеркнуть, 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 только на силовые методы борьбы не является полноценной и эффективной стратегией.



Баринов Эмиль Эдуардович,

заведующий кафедрой конституционного и муниципального права
ФГБОУ ВО «РГЭУ (РИНХ)»,
кандидат юридических наук, доцент
emil.barinov@yandex.ru

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ КАК ИНДИКАТОР КОНСТИТУЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ

Влияние уровня конституционной культуры на развитие идеи конституционной ответственности сложно переоценить. Полноценное и соответствующее конкретному историческому моменту функционирование института конституционной ответственности в сфере публичной власти выступает важным индикатором конституционной культуры. Оптимальное соотношение императивных и диспозитивных начал в процессе осуществления публично-властной деятельности, реализуемое в том числе на уровне института конституционной ответственности органов публичной власти, выступает залогом эффективного функционирования всего государственного механизма.

Учитывая тот факт, что количество научно-исследовательских работ по проблемам конституционной (конституционно-правовой) ответственности достаточно велико, нельзя не признать, что на концептуальном и конкретно-прикладном уровне единого понимания того, что же представляет из себя конституционная ответственность, нет,

что уже является соответствующим индикатором определенного состояния конституционной культуры. Аналогичные соображения можно высказать и по поводу понимания конституционного деликта⁶⁷. При этом в юридической науке сформировалось понимание главного условия наступления юридической ответственности – исключительно в результате нарушения закона. Соответствующее понимание ответственности в теоретическом плане было поддержано и Конституционным Судом РФ, когда в качестве конституционно приемлемых условий наступления ответственности он указал на деяния, предусмотренные законом⁶⁸, и подчеркнул тот факт, что в правовом государстве ответственность без правонарушения недопустима⁶⁹.

В современной юридической науке сложилось устойчивое мнение о том, что конституционную ответственность нельзя рассматривать полностью изолированно от политической ответственности, а сам институт ответственности в конституционном праве может быть представлен как институт конституционно-политической ответственности⁷⁰. Одновременно следует согласиться с авторами, утверждающими, что как относительно обособленный феномен политическая ответственность не является ни юридической, ни конституцион-

⁶⁷ Рымарев Д. С. Вина как необходимое условие конституционно-правовой ответственности участников выборов: монография. Иркутск: Избирательная комиссия Иркутской области, Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2017; Трофимова Г. А. Субъективная сторона конституционного деликта: краткий анализ // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 6. С. 21–25; и др.

⁶⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 04.07.2017 № 1440-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бунеева Сергея Петровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 146, 153, 154, 247–249 и 274 Налогового кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2013 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности подпункта «в» пункта 2 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с жалобами граждан Р.В. Боскачева, И.В. Овсянникова и Д.А. Савельева» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 13. Ст. 1635.

⁷⁰ Тарабан Н. А. Институт конституционной ответственности: дуализм политических и правовых начал в свете теории общественного договора // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 44–47.

ной, выступая «оценкой деятельности избранного лица», а отдельные конституционно-правовые санкции могут быть одновременно как проявлением политической, так и проявлением конституционно-правовой ответственности⁷¹. При этом, на наш взгляд, конституционно-правовую ответственность в чистом виде необходимо отличать от политической ответственности. Вопрос о том, во всех ли случаях соблюдается данный принцип на уровне отраслевого законодательства, активно обсуждается в современной науке. Например, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку после двухразовой неудовлетворительной оценки деятельности главы муниципального образования по результатам его ежегодного отчета (п. 3 ст. 74.1). Конституционный Суд РФ, комментируя данную ситуацию, указал на то, что, с одной стороны, удаление главы муниципального образования в отставку выступает мерой его ответственности перед представительным органом муниципального образования, а с другой – оценочный характер выносимого представительным органом решения предполагает при его принятии использование различных демократических процедур.

Также отметим, что, определяя конституционно-правовую ответственность как ответственность, в том числе в сфере политических отношений, и наделяя ее актуальным политическим содержанием, нельзя забывать о том, каким неоднозначным выступает в юридической науке институт конституционно-правовой ответственности судей, с точки зрения закона находящийся вне политики⁷². В качестве отдельной и относительно самостоятельной сферы исследования может выступать проблема дисциплинарной ответственности судей Конституци-

⁷¹ Берлявский Л. Г., Тарабан Н. А. Отзыв депутата представительного органа: соотношение политической и конституционной ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 7. С. 30–33.

⁷² Клеандров М. И. Институт присяги российского судьи: дефектность формулы и конституционная ответственность за нарушение // Журнал российского права. 2020. № 2. С. 58–71; Клеандров М. И. Механизм этической ответственности судьи: проблемы формирования: монография. М., 2017.

онного Суда РФ⁷³, ставшая особенно актуальной по итогам конституционной реформы 2020 года. При этом, например, роль и полномочия верхней палаты российского парламента в механизме реализации дисциплинарной ответственности в отношении судей высших судов нередко рассматриваются как показатель расстановки политических сил в сфере публичного управления и взаимодействия⁷⁴, а «усиление» статуса Совета Федерации – как переход правовых норм из разряда регламентирующих меры дисциплинарной ответственности должностных лиц «в ранг конституционно-правовых деликтов, функционирующих в системе разделения властей»⁷⁵. Одновременно отметим, что попытки представить роспуск Государственной Думы и отправление в отставку Правительства РФ исключительно в контексте конституционного деликта не выдерживают критики и очень уязвимы, так как Президент РФ может принимать свое решение, в том числе, исходя из соображений политической целесообразности⁷⁶.

В свою очередь, процедура отрешения Президента РФ от должности, нередко рассматриваемая в теории конституционного права как «обратное» политическое полномочие Федерального Собрания и форма конституционной ответственности, предполагает обязательное совершение им государственной измены или иного тяжкого преступления (ст. 93 Конституции), что прежде всего предполагает уголовную ответственность. В продолжение вопроса об отделении конституционной ответственности от смежных видов ответственности отметим, что данная проблема актуальна и в отношении других видов ответственно-

⁷³ 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; Жуйков В., Воскобитова Л., Ярков В. и др. Конституционные поправки и независимость суда // Закон. 2020. № 2. С. 33–43; и др.

⁷⁴ Осетров С. А. Российская модель разделения власти: конституционное поправление // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 10–17.

⁷⁵ Акчурина А. В. К вопросу об актуальных проблемах конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти и должностных лиц в свете внесенных поправок в Конституцию Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 3. С. 36–39.

⁷⁶ Колосова Н. М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 24.

сти, выделяемых в науке. Так, например, одни авторы предлагают разграничивать конституционно-правовую и муниципально-правовую ответственность в зависимости от того, перед кем наступает ответственность – перед государством или перед населением⁷⁷, другие – в зависимости от того, какие реализуются полномочия, местные или переданные государством⁷⁸.

Отметим также, что идея конституционной ответственности, как и конституционного деликта, «законченного» понимания на уровне правовых позиций Конституционного Суда не получила. С одной стороны, в правовых позициях Конституционного Суда прослеживается желание легитимизировать существование данного института и отграничить конституционно-правовую ответственность от иных видов юридической ответственности, кроме того, можно наблюдать ограничение круга субъектов конституционно-правовой ответственности органами публичной власти и лицами, входящими в их состав⁷⁹. С другой стороны, Конституционный Суд нередко использует достаточно остро-

⁷⁷ Мирошниченко Е. В. Организационные формы осуществления местного самоуправления: новый этап развития // Законодательство. 2005. № 4. С. 57–64.

⁷⁸ Томилова И. И., Школяренко Е. А. К вопросу о соотношении муниципально-правовой ответственности и конституционно-правовой ответственности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 2. С. 27–29.

⁷⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 51. Ст. 6364; Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 15. Ст. 1497; Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 1. Ст. 78; и др.

рожные формулировки, например, «подобное претерпевание выступает, по сути, в качестве специальной меры конституционно-правовой ответственности», одновременно избегая таких категорий, как «конституционное нарушение» (за исключением Постановления Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. № 9-П по делу о правомерности «запрета» коммунистической партии⁸⁰). Категорию «конституционное правонарушение» можно обнаружить в «особых мнениях» судей Конституционного Суда (публиковавшихся вплоть до 2020 года), хотя и там данное понятие встречается крайне редко. При этом Конституционный Суд РФ может использовать категорию «конституционная ответственность» в достаточно широком значении, в том числе – «конституционная ответственность публичной власти за сохранение природы и окружающей среды»⁸¹. В другом случае Конституционный Суд, ссылаясь на обозначенное постановление, использует понятие «конституционно-правовая ответственность»⁸², т.е. понимает соответствующие категории синонимично. В практике конституционного правосудия встречаются и иные случаи использования категории «конституционная ответственность» в достаточно широком смысле, например,

⁸⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. № 79 “О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР”, от 25 августа 1991 г. № 90 “Об имуществе КПСС и коммунистической партии РСФСР” и от 6 ноября 1991 г. № 169 “О деятельности КПСС и КП РСФСР”, а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 11. Ст. 400.

⁸¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 22. Ст. 2752.

⁸² Определение Конституционного Суда РФ от 28 июля 2012 г. № 1256-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Ивановской областной общественной организации охотников и рыболовов на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 71 Федерального закона “Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 1.

в значении «конституционной ответственности Президента РФ за деятельность Правительства РФ»⁸³

Укажем и на тот факт, что «традиционная» юридическая ответственность основана на императивном методе правового регулирования, тогда как конституционно-правовая ответственность, как следует из законодательства, нередко основана на диспозитивном методе, а сам принцип неотвратимости ответственности применительно к институту конституционно-правовой ответственности отечественным законодателем «заявлен» не был. В отдельных случаях такая диспозитивность носит многоступенчатый характер, как это происходит на уровне взаимодействия федеральной и региональной власти, а также региональной и муниципальной.

Конституционно-правовая ответственность публичной власти может быть двух видов – ответственность одного публично-властного органа перед другим и ответственность публично-властного органа перед населением. Отдельные авторы озвучивают точку зрения, в соответствии с которой ответственность органов публичной власти перед населением опосредованно реализуется во всех случаях наступления ответственности перед государством⁸⁴. Отметим, что такое понимание, возможно не прямо, но косвенно, поддержано в том числе на уровне отдельных правовых позиций Конституционного Суда РФ.

На наш взгляд, конституционно-правовую ответственность органов публичной власти перед населением не следует смешивать с политической ответственностью. Политическая ответственность перед населением реализуется в случае проведения выборов на различных уровнях, когда население может «отказать в доверии» кандидату или политическому объединению и не избрать его на следующий срок. Как отмечает в этой связи профессор Н.С. Бондарь, риск утраты электоральной поддержки и доверия избирателей является особой формой политической ответственности ввиду возможных негативных послед-

⁸³ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

⁸⁴ Докторова А. Т. Ответственность органов публичной власти перед населением // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4. С. 36–38.

ствий отдельных законодательных решений, «которая по своей природе достаточно близка, но не идентична конституционно-правовой ответственности»⁸⁵. Оценивая российское законодательство, отметим, что конституционно-правовая ответственность перед населением ранее могла наступить в случае отзыва населением выбранного им органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Однако этот вариант реализации конституционно-правовой ответственности, в связи с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», утратил свою актуальность. Все еще функционирующий институт голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (ст. 24 Федерального закона от «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») основан на традиционном представлении о том, что ответственности не бывает без правонарушения. Данные положения закона о местном самоуправлении были сформулированы на основании правой позиции Конституционного Суда РФ⁸⁶. Как отмечают отдельные авторы, по итогам правового регулирования данной проблемы механизм ответственности представителей перед избирателями на муниципальном уровне оказался «выхолощенным»⁸⁷.

В заключение отметим, что на сегодняшний день единообразное понимание института конституционной (конституционно-правовой)

⁸⁵ Бондарь Н. С. Между Сциллой и Харибдой: когда права меньшинства защищаются вопреки мнению («правлению») большинства // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 4 (76). С. 10.

⁸⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

⁸⁷ Болдырев О. Ю. Конституционная реформа в России: актуальность, реализация, перспективы. Ч. 1. Государство по Конституции 1993 года: на бумаге и в жизни // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 3–8.

ответственности публичной власти, как внутри системы, так и перед населением, отсутствует. Относительно устоявшееся в науке и практике понимание конституционной ответственности (ретроспективной) как закономерного итога правонарушения все еще является дискуссионным и активно обсуждаемым применительно к данному институту, в контексте оценки результатов его реализации. В том числе и по этой причине именно позитивный аспект конституционной ответственности предполагает особое внимание к повышению конституционной культуры в направлении формирования конституционно значимого поведения. Речь идет о том, что институт конституционной ответственности должен в большей степени характеризовать именно превентивную, а не карающую функцию государства, так как применение мер конституционно-правовой ответственности – это в большей степени стимулирование поведения, отвечающего нормам конституционного права и конституционным идеалам, нежели наказание нарушителя⁸⁸. С другой стороны, идея политической ответственности публичной власти перед населением, реализуясь на уровне избирательных процедур и не имея возможности быть реализованной в рамках института конституционной ответственности, требует своего обеспечения на уровне принципиально новых конституционно-правовых механизмов, ведь, как отмечают многие исследователи, усиление контроля за деятельностью власти со стороны населения, как и развитие института императивного мандата, в наибольшей степени соответствует правовой культуре россиян⁸⁹.

⁸⁸ Хабриева Т. Я. Конституционные идеалы и современное законодательство // Вопросы правоведения. 2013. № 5. С. 12–22.

⁸⁹ Курбанова З. М. Перспективы развития конституционно-правовой ответственности депутатов в России: пути совершенствования законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 45–49.



Галов Владимир Викторович,

судья Пятнадцатого арбитражного
апелляционного суда,
доцент кафедры гражданского и пред-
принимательского права
Южно-российского института
управления – филиала РАНХиГС
при Президенте РФ,
кандидат юридических наук, доцент
v.galov@mail.ru

МЕХАНИЗМ ИСПОЛНЕНИЯ АКТОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ НУЖДАЕТСЯ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ

Три десятилетия назад в судебной системе нашей страны был образован и начал свою деятельность принципиально новый судебный орган – Конституционный Суд Российской Федерации. Появление данного органа вызвало ряд вопросов теоретического и практического характера, которые остаются актуальными и сегодня. В их числе – как вопросы общего характера, касающиеся, например, юридической природы решений Конституционного Суда, так и более конкретные, связанные с их исполнением, ответственностью за неисполнение и т.д.

Несмотря на достаточно подробное регулирование полномочий Конституционного Суда Российской Федерации как в непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации, так и в соответствующем законе⁹⁰ (впоследствии - в Федеральном конституционном зако-

⁹⁰ Закон РСФСР от 12.07.1991 № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР» // «Ведомости СНД и ВС РСФСР». 1991. № 30. ст. 1017.

не⁹¹), в силу определенных традиций, сложившихся в советской юридической науке, согласно которым суд не вправе творить право, а только применяет к установленным фактическим обстоятельствам волю законодателя, сформулированную в определенном тексте нормативного акта⁹², указанная концепция распространялась на принимаемые Конституционным Судом акты. Такую же позицию длительное время отстаивал 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, которым 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 определений⁹³, а равно судьи Суда, ко-

⁹¹ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». 1994. № 13. ст. 1447.

⁹² См.: Петрухин И.Л. Правосудие в системе государственных функций // Правоведение. 1983. № 3. С. 37; Нерсисянц В.С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право // в сб.: Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 34.

⁹³ См., например: пункт 4 постановления Конституционного Суда РФ от 18.09.2014 № 23-П / «Российская газета». № 226. 03.10.2014.

торые в научных работах стали проводить идею относительного Конституционного Суда как позитивного законодателя⁹⁴.

Таким образом, идея о том, что Конституционный Суд Российской Федерации, является не просто судом, а, будучи носителем судебной власти и являясь судом над властью, при осуществлении конституционного нормоконтроля, является 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; в) представляют собой источник (инструмент обеспечения) единообразия практики толкования и применения норм всех отраслей права»⁹⁵.

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 за-

⁹⁴ 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. Rasing problem и возрождение судебного нормотворчества // Закон. 2021. № 6. С. 122 - 138; Гаджиев Г.А. Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда Российской Федерации. Часть I // "Журнал конституционного правосудия", 2008, № 1.

⁹⁵ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Правосудие: ориентация на Конституцию: монография. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2018 (п. 4.2).

коноположениях, 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».⁹⁶

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 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

⁹⁶ «Российская газета». № 99. 11.05.2016.

конституционно-правовое толкование и соответственно обязательные для правоприменителя (пункт 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.).

Вместе с тем 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 Конституционно-го Суда имеет место и в деятельности судов.

Так, при рассмотрении дела № А32-26167/2012⁹⁷ 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 до-

⁹⁷ См. электронный ресурс. Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/1b570809-e08e-42ad-8223-296d6e6b7168>.

пускают 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.

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 силу 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 не только не оказались достигнуты цели правосудия по конкретному делу, но и 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 полномочиями 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.



Титаренко Инна Николаевна,

председатель Городской Думы – глава города Таганрога, профессор Института управления в экономических, экологических и социальных системах Южного федерального университета, доктор философских наук, профессор intitarenko@sfedu.ru

МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя нашего государства. Тем самым определяется его исключительность в качестве формы народовластия, важность и значимость как института гражданского общества.

Выступая как возможность и право населения самостоятельно решать вопросы местного значения, местное самоуправление является необходимым элементом конституционной организации власти народа в Российской Федерации. Как форма народовластия оно характеризуется наличием ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.

Для обозначения этой ответственности в современной российской юридической науке прочно утвердился термин «муниципально-правовая ответственность». Однако отсутствие законодательно закрепленной дефиниции этого типа ответственности и его детальной ре-

гламентации в правовых нормативных актах порождает серьезную и обширную научную дискуссию в отношении природы муниципально-правовой ответственности, ее соотношения с конституционно-правовой ответственностью, содержания и видов, особенностей реализации (И. А. Алексеев, М. С. Долгополова, Е. М. Заболотских, М. А. Иванова, Е. В. Измайлова, В. С. Кашо, А. А. Кочерга, Е. Г. Кольцова, Н. В. Постовой, Г. Н. Чеботарев, Н. Н. Черногор, А. С. Чуева, И. В. Шапиро, Е. С. Шугрина и др.). Тем не менее, несмотря на множество работ, посвященных рассмотрению муниципально-правовой ответственности, и длительность ведущейся дискуссии, приходится констатировать, что единый подход к пониманию этого важнейшего института муниципального права до настоящего времени не выработан, что обуславливает актуальность его дальнейшего анализа.

В частности, безусловный интерес представляет анализ природы и сущности муниципально-правовой ответственности и ее соотношения с конституционно-правовой ответственностью. Этой проблеме посвящено немало современных публикаций⁹⁸. В подавляющем большинстве исследователи рассматривают муниципально-правовую ответственность как самостоятельный вид публично-правовой ответственности, имеющий как общие черты с конституционно-правовой ответственностью, так и специфические отличительные черты. Сегодня вряд ли кто-то станет серьезно оспаривать включенность муниципально-правовой ответственности в публично-правовую ответственность наряду с конституционно-правовой. С позиции родового признака – публичности – муниципально-правовая ответственность характеризуется политико-правовым характером мер (сочетанием собственно правовых и политических мер ответственности), сложной структурой, включающей меры государственно- и муниципально-правового принуждения и более широкой социальной ответственности, профилактическим характером ряда предусмотренных правовыми актами мер⁹⁹. Подобная

⁹⁸ См, например: Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики. Дисс. на соискание ученой степени доктора юридических наук. Ростов-н/Д: СКАГС, 2007.

⁹⁹ Заболотских Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: Научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2017. С. 66-74.

включенность муниципально-правовой ответственности в публично-правовую ответственность достаточно серьезно обоснована и вполне логична, учитывая, что сами органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Уместно вспомнить здесь определенные правовые акценты, расставленные Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», в соответствии с которым ст. 132 Конституции РФ дополнена частью 3: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»¹⁰⁰.

Если говорить об отличительных свойствах муниципально-правовой ответственности, дифференцирующих ее от конституционно-правовой, то в их числе необходимо указать следующие: наступление ответственности регламентировано преимущественно нормами муниципального права, имеются специфические субъекты ответственности (население муниципального образования как носитель публичной власти, глава муниципального образования и т.п.), основания и условия наступления ответственности связаны с решением вопросов местного значения, имеется ряд специфичных санкций, предусмотренных исключительно в муниципальном праве, трехуровневое закрепление норм об ответственности в праве (федеральное, региональное, муниципальное), муниципально-правовая ответственность является разновидностью публично-властного принуждения, а не государственного принуждения в чистом виде как конституционно-правовая ответственность¹⁰¹.

Муниципально-правовая ответственность в настоящее время регламентирована не вполне подробно в действующих нормативных пра-

¹⁰⁰ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета – Федеральный выпуск №55 (8109). 16 марта 2020 г.

¹⁰¹ Алексеев И.А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности // Журнал российского права. 2006. №9 (117). С.57-58.

вовых актах. Вместе с тем, федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит главу 10 «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью», в которой содержится ряд норм, регламентирующих отдельные вопросы муниципально-правовой ответственности. В данной главе четко просматривается деление муниципально-правовой ответственности на несколько видов. В частности, в соответствии со ст. 70 Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Не имея возможности в достаточно краткой статье проанализировать подробно все виды муниципально-правовой ответственности, автор останавливается на исследовании сущности, правовой регламентации и особенностей практической реализации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, исходя из исключительной важности именно этого вида ответственности вследствие необходимости обеспечения подконтрольности, правовой зависимости и ответственности всех прочих субъектов местного самоуправления от его ключевого субъекта и носителя муниципальных ценностей – населения муниципального образования.

В соответствии со ст. 71 Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – «федеральный закон №131-ФЗ»), основания наступления ответственности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований¹⁰². Однако ст. 24 этого же федерального закона № 131-ФЗ указывает, что основаниями для отзыва депутата, члена

¹⁰² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 8 октября 2003 г. Допвыпуск (№3316).

выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Если проанализировать существующую практику закрепления норм об отзыве в уставах муниципальных образований, то последние, как правило, повторяют основания, перечисленные в ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ. Так, например, статья 17 Устава муниципального образования муниципальный округ город Таганрог содержит следующие основания для отзыва председателя Городской Думы – главы города Таганрога: конкретные противоправные решения или действия (бездействие), связанные с исполнением председателем Городской Думы города Таганрога – Главой города Таганрога, депутатом Городской Думы города Таганрога своих полномочий, в случае их подтверждения в судебном порядке (ч. 2 ст. 17 Устава). Для отзыва Председателя Городской Думы – главы города Таганрога указано и еще одно специальное основание: нарушение Председателем Городской Думы – главой города Таганрога срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, в случае, если принятие такого акта входит в компетенцию председателя Городской Думы – главы города Таганрога (ч. 2 ст. 17 Устава)¹⁰³. Тем самым фактически дублируются нормы федерального законодательства.

Анализируя нормы об ответственности перед населением исследователи, как правило, отмечают, что законодатель словно бы намеренно самоустраняется от регулирования этих отношений, отдавая их на откуп муниципальным образованиям, что объясняется продуманной позицией законодателя¹⁰⁴, оставляющей определенный сегмент регули-

¹⁰³ Решение Городской Думы города Таганрога Ростовской области от 3 июня 2011 г. №318 «О принятии Устава муниципального образования «Город Таганрог» // Информационно-правовой портал «Гарант.ру» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/19630218/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/> (Дата обращения: 11.09.2021).

¹⁰⁴ Алексеев И.А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности // Журнал российского права. 2006. №9 (117). С. 65.

рования самим муниципалитетам, население которых является источником власти. И далее делается вывод о том, что содержание данного вида ответственности явно выходит за рамки тех отношений, которые связаны с совершением органами местного самоуправления и их должностными лицами правонарушений, поскольку критерием, по которому население оценивает работу органов и должностных лиц, является не только соблюдение ими действующего законодательства, но и степень соответствия их деятельности интересам населения (именно такой вывод делает, например, д.ю.н. И.А. Алексеев в своей статье «Содержание и виды муниципально-правовой ответственности»¹⁰⁵). Однако такой вывод вряд ли можно считать в достаточной мере обоснованным в силу следующих обстоятельств.

Напомним, что основанием для отзыва являются только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) выборных должностных лиц местного самоуправления в случае их подтверждения в судебном порядке. Иными словами, правонарушение, подтвержденное судебным решением. Тогда возникает вопрос, при чем здесь соответствие деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления интересам населения, если она, исходя из вышеперечисленных норм закона, должна соответствовать исключительно нормам права. Можно поставить вопрос и еще более широко: требуют ли вообще нормы действующего законодательства учитывать эти самые интересы населения? К сожалению, приходится признать, что не требуют. Более того, тщательный анализ практики реализации норм о муниципально-правовой ответственности перед населением показывает, что в действующем законодательном каркасе население муниципального права вообще не является влиятельным ее субъектом, равно как и вообще влиятельным субъектом политического процесса или принятия управленческих решений.

Начнем с простого вопроса о том, какие механизмы предлагает законодатель для учета мнения населения. Ответ очевиден и, казалось бы, теоретически проработан давно: формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением. Интересно, напри-

¹⁰⁵ Там же. С. 57-71.

мер, проанализировать нормы о публичных слушаниях и общественных обсуждениях.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает обязательность проведения публичных слушаний всего в нескольких «судьбоносных» для муниципального образования случаях, а именно – для обсуждения: 1) проекта устава, а также проекта правового акта о внесении изменений в устав; 2) проекта бюджета и отчета о его исполнении; 3) проекта стратегии социально-экономического развития; 4) вопроса о преобразовании муниципального образования (ст. 28). Утверждение порядка организации и проведения публичных слушаний отнесено к компетенции представительного органа муниципального образования. Кроме того, в соответствии с п. 5 ст. 28 названного закона, предусматривается проведение публичных слушаний или общественных обсуждений по проектам градостроительных документов – генерального плана, правил землепользования и застройки, проектам межевания и др. Императивный характер норм не оставляет муниципальным образованиям возможности уклониться от проведения публичных слушаний. Другое дело, что правовые нормы вообще не предусматривают необходимости реального учета поступивших в ходе публичных слушаний предложений от населения. Характер реагирования на эти предложения может быть любым. Не удивительно, что даже в случаях, не требующих пересмотра базовых финансовых показателей проекта бюджета, гражданам лишь направляется ответ с разъяснениями о якобы имеющей место объективной невозможности реализовать поступившее предложение. Как результат, представительный орган получает проект решения об утверждении результатов публичных слушаний, в котором в подавляющем большинстве случаев в качестве меры реагирования на то или иное предложение будет содержаться формулировка «гражданину даны разъяснения». В соответствии с действующим законодательством, такая мера реагирования на предложения вполне допустима. Иными словами, никогда не учитывая предложения граждан, поступившие на публичных слушаниях, органы местного самоуправления и должностные лица никаких норм права не нарушают. Следовательно, нет и предпосылок (и уж тем более – оснований) для муниципально-правовой ответственности. Таким вот парадоксальным

образом вопрос об ответственности выводит нас на более значимый вопрос о роли населения как источника публичной власти в осуществлении местного самоуправления.

Возвращаясь к ответственности перед населением, отметим, что в федеральном законе №131-ФЗ в отдельную статью вынесены нормы об отставке главы муниципального образования, вполне логично помещенные в главу об ответственности. Первый самый простой вопрос: отставка главы муниципального образования есть его ответственность перед кем – перед государством или населением? Нормы изложены в статье 74.1 «Удаление главы муниципального образования в отставку», следующей за статьей 74 «Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством» (в целях экономии места воздержимся здесь от небеспричинного вопроса о том, что вообще статья 74.1 делает в этом месте главы). Отметим, что в статье 74.1 описаны основания удаления в отставку главы муниципального образования по инициативе депутатов представительного органа. Законодатель устанавливает, что глава муниципального образования может быть отправлен в отставку представительным органом муниципального образования как по инициативе депутатов самого этого представительного органа, так и по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Основания для удаления в отставку также перечислены прямо в пп. 1-5 названной статьи. Среди них, например, находятся следующие: неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации; неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального

образования, данная два раза подряд; несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» и ряд других. Остановимся сейчас подробно только на одном основании, которое, очевидно, требует гораздо более полной законодательной регламентации, а, возможно, и полного пересмотра ряда норм, связанных с ответственностью должностных лиц местного самоуправления перед населением и их подконтрольностью населению. Это основание – неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд.

Начинаем с простого: закон не содержит оснований выставления неудовлетворительной оценки представительным органом главе муниципального образования, что вполне может обусловить и обуславливает на практике субъективизм в оценке деятельности главы муниципального образования. Очевидно, что оценку следует давать результатам деятельности по решению вопросов местного значения. Но что является критерием успешности их решения, ведь в любом муниципальном образовании имеются вопросы, которые не имеют решения в течение десятков лет ввиду элементарного отсутствия бюджетных средств на их решение (модернизация транспортной системы, реконструкция объектов культурного наследия, капитальный ремонт коммунальной инфраструктуры и т.п.)? Сам факт наличия таких нерешенных вопросов может стать основанием для неудовлетворительной оценки (см., например, Решение Таганрогского городского суда Ростовской области от 14 августа 2015 г. по гражданскому делу по заявлению Мэра города

Таганрога В.А. Прасолова к Городской Думе г. Таганрога о защите деловой репутации, признании незаконным Решения Городской Думы №67 от 26.03.2015 г. «Об отчете Мэра г. Таганрога о результатах своей деятельности и деятельности Администрации г. Таганрога в 2014 г.»)¹⁰⁶.

Имеется и ряд других, еще более существенных проблем, связанных с практическим применением этой нормы, что становится особенно очевидным при ее применении в условиях модели организации органов местного самоуправления, в которой глава муниципального образования возглавляет представительный орган, будучи депутатом этого представительного органа. В соответствии с частями 5 и 5.1 ст. 36 федерального закона №131-ФЗ, глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования, представляя последнему ежегодные отчеты о результатах своей деятельности. При этом деятельность главы муниципального образования состоит в реализации собственных полномочий (ч. 4 ст. 36) и полномочий по организации деятельности представительного органа (ч.14 ст. 35; ч. 2 ст. 36). Таким образом, глава муниципального образования в этой модели отчитывается перед им самим же возглавляемым представительным органом местного самоуправления об организации работы этого же представительного органа. Причем по итогам отчета выставляется оценка, которая может создать основание для удаления в отставку.

С одной стороны, не вполне понятна логика законодателя, поскольку применительно к этой модели организации органов местного самоуправления его целью явно было не создание системы сдержек и противовесов во взаимодействии представительной и исполнительной власти. Почему? Потому что закон предусматривает выставление оцен-

¹⁰⁶ Решение Таганрогского городского суда Ростовской области от 14 августа 2015 г. по гражданскому делу по исковому заявлению мэра города Таганрога Прасолова В.А. о защите деловой репутации, признании незаконным Решения Городской Думы города Таганрога № 67 от 26.03.2015г. «Об отчете мэра города Таганрога о результатах своей деятельности и деятельности Администрации города Таганрога в 2014 году» // Официальный сайт Таганрогского городского суда [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://taganrogsky.ros.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=266 (Дата обращения: 11.09.2021).

ки председателю представительного органа, но прямо не предусматривает выставление оценки руководителю исполнительного органа (главе местной администрации). Более того, такого рода законодательные нормы на фоне отсутствия реальных критериев оценки также делают председателя уязвимым перед субъективизмом депутатов, порождают политические и личные конфликты в представительном органе, а иногда и банальное лоббирование интересов или «торговлю» по поводу оценки. Давайте представим, что глава исполнительного органа (глава администрации) отчитывается перед своими подчиненными (руководителями подразделений самой администрации) с оценкой... Дальнейшие комментарии здесь, конечно, просто излишни.

И раз уж мы говорим об ответственности перед населением, буквально несколько слов необходимо сказать об отчетах перед населением. Закон сохраняет необходимость отчета главы муниципального образования перед населением, но не предусматривает отчета перед населением главы администрации. Как правило, уставы муниципальных образований предусматривают лишь отчет главы администрации перед представительным органом, но без выставления представительным органом оценки по итогам работы за год этого должностного лица и возглавляемой им администрации муниципального образования. Тем самым оказывается, что администрация (исполнительный орган) как орган, через который, согласно установленным федеральным законодательством нормам, население муниципального образования также осуществляет свою власть, остается неподконтрольным населению. А ведь именно он формирует и исполняет бюджет муниципального образования, организует водо-, тепло-, газоснабжение населению, медицинское обслуживание, социальную поддержку граждан, оказывает населению муниципальные услуги (выдачу разрешений на строительство и т.п.), реализует переданные государственные полномочия. Примечательно, что в такой ситуации вполне объяснимым бывает хорошо заметное нежелание исполнительного органа муниципального образования не только учитывать предложения населения при принятии управленческих решений, но и прислушиваться к мнению представительного органа.

Подобный анализ оснований удаления главы муниципального образования в отставку можно продолжать. Не менее интересно, например, основание, связанное с допущением главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования, а также подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина. Напомним здесь, в частности, что последние поправки к Конституции РФ 2020 года, внося существенное уточнение о том, что органы местного самоуправления вместе с органами государственной власти составляют единую систему публичной власти, не изменили норму о том, что они в систему органов государственной власти не входят. При этом государственные гарантии равенства прав и свобод потому и государственные, что создаются, обеспечиваются, реализуются государством. Как глава муниципального образования может нарушить государственные гарантии? Нарушение прав граждан он, вероятно, вольно или невольно допустить может, а вот нарушение государственных гарантий как? Очевидно, что данная норма нуждается в уточнении, касаясь, вероятно, тех случаев, когда органы местного самоуправления реализуют переданные государственные полномочия (по аналогии, например, с ч.3 ст. 75, где речь идет о переданных государственных полномочиях).

Не продолжая тщательный и подробный анализ правовых норм федерального закона №131-ФЗ и оставив эту сложнейшую задачу правоведам, отметим, что изложенные выше доводы позволяют сделать следующий вывод: содержащиеся в данном законе положения, включая нормы ст.ст. 35, 36, 70, 71, 74.1 названного закона, имеют достаточно общий характер и требуют своего развития и детализации. В частности, целесообразна более четкая законодательная регламентация ответственности руководителя исполнительного органа местного самоуправления перед населением муниципального образования, оснований неудовлетворительной оценки деятельности главы муниципального образования по итогам его ежегодного отчета перед возглавляемым им же самим представительным органом, последствий отсутствия в муниципальном образовании механизмов реального участия насе-

ления в решении вопросов местного значения и др. Подобная регламентация может способствовать созданию более действенных механизмов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и, следовательно, снижению конфликтности в муниципальном образовании. В настоящее время начато широкое обсуждение проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹⁰⁷. Каким будет этот закон в своей окончательной редакции пока сказать сложно, но хочется надеяться, что в нем будут исключены хотя бы некоторые сложности, с которыми приходится сегодня сталкиваться правоприменителям при практической реализации норм о муниципально-правовой ответственности.

¹⁰⁷ Проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (Дата обращения: 11.09.2021).



Косачев Александр Сергеевич,

Председатель комитета Законодательного Собрания Ростовской области по законодательству, государственному строительству, местному самоуправлению и правопорядку
kosachev@zsro.ru

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК СФЕРА РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА (опыт Ростовской области)

Согласно Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство относятся к вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с этим субъекты Российской Федерации имеют право осуществлять собственное законодательное регулирование административной ответственности, не противоречащее федеральному законодательству.

В одном из своих Постановлений¹⁰⁸ 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 фе-

¹⁰⁸ 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».

деральным законом за федеральными органами государственной 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 Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (статья 73), в том числе и в от-

ношении законодательства об административной ответственности, находящегося вне сферы, определенной статьей 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.¹⁰⁹ 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.

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.

В конечном итоге 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.

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 особенности 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,

¹⁰⁹ Определение Верховного Суда РФ от 11.12.2013 N 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 N 35 "Об административных правонарушениях на территории Белгородской области».

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 годах 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 годах оставалась

неизменной. По другим источникам ежегодно выявляется тенденция по увеличению 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.

Между тем только в Ремонтном 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 7 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

очень 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, но 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. Указанные цифры свидетельствуют о существенном снижении количества 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 вступления 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 административ-

ных правонарушениях. В сложившейся ситуации следует констатировать, что целый ряд административных правонарушений полноценно не пресекается и не наказывается.

С одной стороны, правовое регулирование, предусмотренное абзацем вторым 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 за последние годы назрела не только необходимость в кардинальном изменении и совершенствовании действующего федерального кодекса об административных правонарушениях, но и 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 Российской Федерации 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 как должностными лицами федеральных контрольно-надзорных органов, так и должностными лицами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.



Смагина Елена Сергеевна,

заведующая кафедрой гражданского
процессуального
и трудового права Южного федерально-
го университета
кандидат юридических наук, доцент
esmagina@yandex.ru

КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РФ: ПЕРСПЕКТИВЫ УКРЕПЛЕНИЯ ГАРАНТИЙ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ

В соответствии со статьей 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Развитие гарантий реализации конституционного права на судебную защиту в рамках административного судопроизводства в контексте его взаимосвязи с гражданским процессом определяется конституционными принципами, в частности принципом правовой определенности, предполагающим наличие в законах ясных, четких и обоснованных положений¹¹⁰, устанавливающих отнесение дел к административным или к гражданским, а также соответствующий порядок их рассмотрения.

¹¹⁰ Неоднократно значение и содержание принципа правовой определенности подчеркивал КС РФ. См., например: Постановление КС РФ от 30.06.2011 № 14-П; Постановление КС РФ от 08.04.2014 № 10-П; Постановление КС РФ от 22.06.2017 № 16-П.

Принятие КАС РФ, имеющее прочные конституционные основы в виде выделения в ст. 118 Конституции Российской Федерации административного судопроизводства и значимую цель повышения гарантий защиты частных лиц в спорах с властью, имело определенный потенциал. Потенциал, который мог бы стать более выраженным при глубоком обосновании необходимости не только целевого, но и процедурного обособления административного судопроизводства, которое в свою очередь базируется на четком разграничении круга административных и гражданских дел. В ситуации, когда на протяжении десятилетий дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматривались в рамках гражданского и арбитражного судопроизводства, по особым правилам, механическое выделение этих правил в отдельных кодексах (причем только из ГПК РФ и сохранение их в АПК РФ) в совокупности с примерным, если не сказать произвольным дополнением круга административных дел, предсказуемо¹¹¹ привело к сбоям в применении кодекса. Подтверждением этому служат введенные в 2018 году в ГПК РФ и КАС РФ нормы ст. 33.1 и 16.1 соответственно, предусматривающие совместное рассмотрение «административных» и «гражданских» требований, если их разделение невозможно в рамках производства гражданского, чем возвращен приоритет последнего и косвенно признана не вполне удавшейся попытка дифференциации гражданских и административных дел.

Результатом непоследовательного разграничения явилось то, что в настоящий момент дела с участием публично-правового образования в лице его органов, обладающего властью, большими ресурсными возможностями, дела, базирующееся на правоотношениях смешанного характера, содержащие как частноправовые, так и публично-правовые элементы, рассматриваются в разных процессуальных порядках. Дела, не указанные в ст. 1 КАС РФ, а также в разделе III АПК РФ и не поименованные «административны-

¹¹¹ Теоретики неоднократно указывали на существующие проблемы. См., например: Уксусова Е.Е. Гражданское судопроизводство как процессуальная форма и потенциал возможностей с позиций специализации на современном этапе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 9. С. 31. Цивилистический процесс современной России: проблемы и перспективы / Под ред. Н.А. Громошиной. М., 2017.

ми», за редким исключением подлежат рассмотрению в общем порядке цивилистического процесса, в котором частные лица на равных противостоят государству в лице его органов. К таким делам, например, относятся дела о назначении, перерасчете пенсий, страховых выплат, иных социальных выплат, дела об обеспечении жильем детей-сирот, молодых семей и семей государственных служащих по соответствующим федеральным и региональным программам. В качестве «пограничных» дел в литературе называются и дела, возникающие в связи с нарушением бюджетного, налогового, приватизационного, санитарно-эпидемиологического, экологического, таможенного законодательства, законодательства о лицензировании, защите конкуренции и многие другие¹¹². По сути, общего у таких дел с административными (тем более в их «расширительной» интерпретации КАС РФ) гораздо больше, чем с классическими гражданскими, а, значит, при рассмотрении таких дел, не в меньшей степени, чем административных, необходимо создание повышенных гарантий защиты частных лиц в противостоянии с публично-правовым образованием.

Поскольку в российском праве современный системный подход к регулированию административной юстиции находится лишь в стадии формирования, полезным и конструктивным является изучение зарубежного опыта соответствующих правоотношений, в частности – французского. Франция является страной с традиционным и развитым представлением об особом статусе государства в имущественном обороте.

Одним из основных демократических устремлений Французской республики на протяжении столетий был поиск ключевого и сложнейшего баланса между частными и публичными интересами, удовлетворением потребностей всех и каждого; баланса, достижение которого стало возможным с признанием особой роли государства одновременно с его повышенной, неотвратимой ответственностью. Как

¹¹² См., например: Тихомиров Ю.А. Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Российская юстиция. 1998. № 8; Панова И.В. Административное судопроизводство или административный суд // Административное право и процесс. 2013. № 5.

пишет К. Беше-Головко, тем самым была создана особо сложная система сдержек и противовесов, которая позволяет найти хрупкое равновесие между индивидуальными интересами и общим (публичным) интересом¹¹³. Эта система стала основой как административного права, так и административной юстиции страны.

Современная система административных судов Франции состоит из: административных судов первой инстанции, включая специализированные, например, суды по вопросам бюджетно-финансовой дисциплины; административных апелляционных судов; Государственного совета, высшего административного судебного учреждения страны, выступающего судом кассационной инстанции.

Правила подсудности всех административных судов по первой, апелляционной и кассационной инстанциям определены книгой III «Подсудность» Регламентарной части Кодекса административного правосудия Франции.

Компетенция административных судов весьма разнородна и сосредоточена не только в названном акте, но и в других, регулирующих публичную сферу, к примеру, в Общем Кодексе собственности лиц публичного права. Помимо жалоб частных лиц на действия и решения органов управления и дел о возмещении ими вреда административные суды рассматривают дела о взыскании налогов, исполнении государственных контрактов, прохождении государственной службы, действиях полиции, дела о градостроительстве, нарушения в экологической сфере, дела, связанные с регулированием аудиовизуального сектора и защитой персональных данных. Обширной является социальная сфера компетенции административных судов – общественное здравоохранение, социальная помощь, обеспечение права на жилище, активный доход солидарности и многое другое. С начала 2000-х годов количество споров возросло в среднем на 6,5% в год - в административных судах первой инстанции, и на 10% - в административных апелляцион-

¹¹³ Французский кодекс административного правосудия / Code de Justice administrative / Под ред. К. Беше-Головко, Э.В. Талапиной. М., 2019.

ных судах¹¹⁴. Все названные разноплановые категории дел могут быть объединены общей идеей французской административной юстиции – все, что составляет сферу ответственности государства.

Даже самый общий анализ французской модели регулирования рассмотрения споров с участием государства как властного субъекта обнаруживает цельный и последовательный подход законодателя и правоприменителей к реализации идеи повышенной ответственности, подконтрольности государства не только в публично-правовых, но и в частноправовых отношениях.

Приемлемое для России позитивное заимствование французского опыта в области защиты прав и интересов граждан перед лицом власти видится в более последовательном разграничении, прежде всего, круга гражданских и административных дел, с отнесением в будущем всех дел с участием публично-правовых образований к административным, а на переходном этапе – в формировании системы повышенных гарантий реализации конституционного права на судебную защиту для частных лиц перед лицом власти в судопроизводстве гражданском и арбитражном, не уступающих гарантиям судопроизводства административного.

¹¹⁴ См.: Электронный ресурс: <https://www.vie-publique.fr/fiches/269229-competences-juridictionnelles-droit-commun-tribunaux-administratifs> (дата обращения: 14.09.2021); Правосудие находится в центре отношений между гражданами и органами государственной власти // Электронный ресурс: <https://www.conseil-etat.fr/tribunaux-cours/la-jurisdiction-administrative> (дата обращения 14.09.2021).



Сачков Андрей Николаевич,

судья Ростовского областного суда,
доцент кафедры «Процессуальное право»
Донского Государственного Технического
Университета,
кандидат юридических наук, доцент
andrejsachkov@yandex.ru

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО: ПОПЫТКА ОСМЫСЛЕНИЯ НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Согласно Конституции Российской Федерации, каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, и в стране предусмотрено четыре вида судопроизводства: конституционное, гражданское, арбитражное, административное и уголовное судопроизводство¹¹⁵.

Гарантируя каждому судебную защиту его прав и свобод посредством, в частности, административного судопроизводства, Конституция Российской Федерации закрепляет, что решения и действия (бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (статья 46, статья 118, часть 2).

¹¹⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020г.) // СПС «КонсультантПлюс».

С 2015 года в России действует Кодекс об административном судопроизводстве Российской Федерации, которые определяет правовой инструментарий рассмотрения и разрешения споров граждан с публичной властью.

За более чем шесть лет административное судопроизводство сформировалось в качестве эффективного инструмента судебной защиты. Об этом свидетельствует не только судебная статистика, но и предметная специализация как адвокатов, так и судей.

Между тем, следует отметить, что, например, Конституция Республики Казахстан не предусматривает права граждан на обжалование решений, действий (бездействия) государственных органов¹¹⁶

Можно ли говорить, что создание и «запуск» законодателем отдельной и самостоятельной процессуальной возможности разрешать публичные споры граждан с властью – это критерий состояния правовой культуры в национальном обществе? Пожалуй, что да!

Автор настоящей публикации помнит как рассматривались административные дела по правилам Главы 25 Гражданского процессуального кодекса России (до 15.09.2015). К сожалению, по правилам ГПК РФ процессуальные возможности правосудия по публичным спорам были существенно ограниченные, и они оценивались гражданами весьма негативно и, в ряде случаев, для таких оценок имелись весьма весомые причины.

В этом случае создание административного судопроизводства – это не самоцель законодателя, а его реакция на запрос общества, на новые вызовы и угрозы правовой жизни страны.

Эта гипотеза доказывается при исследовании главы № 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации «Об обжаловании решений, действий (бездействия) органа, принявшего соответствующее решение, организации, лица, наделенного государственными или иными публичными полномочиями».

Предметный анализ этой главы (большинство административных дел подлежат рассмотрению именно по ее правилам) в системе коорди-

¹¹⁶ Сарпекоев Р.К. Конституционно-правовое регулирование административной юстиции в государствах-членах евразийского экономического союза (сравнительно-правовое исследование) // Дис. ... канд. юрид. наук. Москва. 2021. С.4.

нат «мировоззрение-идеология-теория-практика», учитывая не тождественность «буквы закона» и «духа закона», позволяет сформулировать ряд выводов:

- Необходимость в самостоятельном административном судопроизводстве вытекает из самой сущности материально-правового интереса гражданина, из характера и степени его неудовлетворенности.

- Субъект, имея некую конкретную правовую цель, всегда вправе рассчитывать на существование самодостаточной и эффективной процессуальной возможности для ее достижения.

В этом смысле для каждого из нас – административное судопроизводство есть инструмент, услуга государства в сфере правосудия по административным делам.

- Субъективный характер потребности административного истца в административном судопроизводстве выражен в особом процессуальном интересе, при реализации которого он должен доказать фактическое нарушение его прав со стороны публичного органа, должностного лица (административного ответчика).

- У административного ответчика в административном судопроизводстве также есть свой особый процессуальный интерес, но он, как правило, он вынужденный, в силу прямого предписания закона, формально установленных предписаний закона о полномочиях публичного органа, должностного лица.

В отличие от частных правоотношений, в публичной сфере мы не наблюдаем у административного ответчика наличия связи процессуального и материального интересов в силу отсутствия последнего.

Процессуальный интерес административного ответчика в связке с формально установленными предписаниями закона о его полномочиях, выражен в обязанностях публичного органа: участвовать в судебном разбирательстве (ч. 3 ст. 150 КАС); доказывать законность оспариваемого решения, действия (бездействия) (ч. 2 ст. 62 КАС РФ).

Представляется, что профессиональное понимание этих обстоятельств позволяет перевести многие теоретические проблемы в практическую плоскость. Например, о выборе способа судебной защиты, о формулировке требований административного истца, о распределе-

нии бремени доказывания юридических фактов между сторонами публичного спора и т.д.

Наверное, это утверждение стоит пояснить на следующем примере.

Из всех стадий административного судопроизводства наиболее важный, наряду с исполнением судебного акта, этап: разрешение публичного спора по существу. Частный субъект, обращаясь в суд за защитой, ожидает получить искомый результат: добиться разрешения спора в свою пользу и получить фактическое исполнение требований исполнительного документа. В противном случае в споре с публичной властью цель не достигнута и его частный интерес во властных отношениях не удовлетворен.

В случае разрешения спора в пользу административного истца законодатель предписывает суду принять судебный акт с позиции его фактического исполнения, с точки зрения полномочий именно суда сформулировать конкретную обязанность публичного лица по устранению нарушенного субъективного права (п.1 ч.2 ст. 227 КАС РФ).

Следовательно, при формулировке и возложении на публичное лицо конкретной обязанности по устранению нарушенных прав частного лица необходимо точечное применение возможностей закона.

Важно отметить, что именно стадия исполнения решения суда является «болевым точкой» административного судопроизводства. Заявитель (административный истец) находит удовлетворение материального интереса в результате фактического исполнения должником решения суда и делает для себя вывод: выбранный способ защиты оказался верным; в судебном процессе я доказал свою позицию; достигнутый результат максимально приближен к поставленной цели; правосудие фактически свершилось.

К сожалению, в целом по стране недопустимо высокий процент неисполнения требований исполнительных документов по административным делам и, прежде всего, органами местного самоуправления. Поможет ли в этом принятие Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (законопроект № 1256381-7), сказать трудно, поскольку широко обсуждения этого законопроекта в экспертном сообществе не было.

При этом важно отметить, что на суд возложена обязанность контролировать только поступление сведений об исполнении судебных актов с целью сдачи административного дела в архив, а не само их исполнение¹¹⁷.

Возвращаясь к раскрытию темы публикации, следует также обратить внимание на то, что различия в объеме и содержании интересов сторон предопределяет процессуальные действия суда, его процессуальную активность, которая существенно выше чем в гражданском судопроизводстве. Об этом свидетельствует системный анализ норм административного права, правовых позиций Конституционного Суда России, разъяснений Пленумов Верховного Суда Российской Федерации.

В отличие от гражданского судопроизводства, процессуальная активность суда в административном судопроизводстве имеет иную правовую природу и цель.

Пожалуй, в качестве одного из базовых критериев процессуальной активности суда можно использовать позиции Конституционного Суда России о том, что не допускается произвольность оценок доказательств по делу и установление только формальных условий применения нормы права (Постановления Конституционного Суда РФ от 14.07.2003 № 12-П, от 12.07.2007 № 10-П).

В пункте 7 статьи 6 Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации предписано, что правосудие по административным делам осуществляется в соответствии с принципом состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда¹¹⁸.

В пункте 24 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 (ред. от 17.12.2020) разъяснено, что доказывание по административным делам осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда (пункт

¹¹⁷ Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29.04.2003 № 36 (ред. от 21.10.2019) «Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹⁸ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 30.04.2021, с изм. от 15.07.2021) // СПС «КонсультантПлюс».

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)¹¹⁹.

По мнению автора публикации, особый интерес представляют нормы части третьей статьи 62 указанного Закона: обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле. При этом суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по отдельным категориям административных дел.

При этом принцип процессуальной активности суда по административным делам мы усматриваем и на стадии апелляционного обжалования решения суда.

По этому поводу уместно привести разъяснения, содержащиеся в п. 29 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11.06.2020г. № 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

¹¹⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016г № 36 (ред. от 17.12.2020) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

об изменении обжалованного решения (пункт 1 части 3 статьи 227, пункт 2 статьи 309 КАС РФ)¹²⁰.

Таким образом, при признании в судебном порядке незаконным решений, действий (бездействия) публичного органа (принцип необходимости) именно суд должен определить последствия указанного вывода, сформулировать конкретные обязанности административного ответчика применительно к обстоятельствам административного дела.

Это обстоятельство, наряду с вышеизложенными авторскими выводами, является принципиальным для практического понимания «живой материи», инструментальной ценности административного судопроизводства.

¹²⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11.06.2020 № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции» // СПС «Консультант-Плюс».



Яценко Татьяна Сергеевна,

заведующий кафедрой гражданского права Южного федерального университета (до марта 2022 года, с марта 2022 года – Руководитель департамента частного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»), доктор юридических наук, доцент
tsyacenko@sfedu.ru

ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ОБОРОТА ЦИФРОВОГО ИМУЩЕСТВА: ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Развитие информационно-телекоммуникационных технологий предопределяет появление новых объектов в гражданско-правовом обороте, которые в специальной литературе получили наименование «цифровые». В разных правовых порядках к ним относятся токены, криптовалюту, документы, созданные с помощью программы Microsoft Office, цифровые видео и фотографии, доменные имена, легально загруженные на компьютер файлы (например, мр3 музыкальные файлы, электронные книги), бонусные программы и др.¹²¹ Отнесение данных объектов к категории цифрового имущества довольно условно, поскольку они обладают разными свойствами и условиями оборота.

Легализация цифрового имущества становится серьезным вызовом для права. Традиционные правовые режимы не рассчитаны на технические особенности его оборота и, как следствие, не способны эф-

¹²¹ См.: Berlee A. Digital Inheritance in the Netherlands // Journal of European Consumer and Market Law (EuCML). 2017. № 6. P. 256-260.

фективно предупреждать разнообразные правонарушения, включая мошенничество, в данной сфере.

Риск правонарушений обусловлен следующими факторами.

Во-первых, очевидной недостаточностью и противоречивостью регулирования правового режима цифровых объектов.

В России пока признаны только цифровая валюта и цифровые права. При этом правовая природа цифровой валюты остается неясной. Закон обозначает ее как совокупность электронных данных¹²², которые не вписываются в систему объектов гражданских прав (ст. 128 ГК РФ). В заключении Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам¹²³ цифровая валюта противопоставляется цифровому финансовому активу (виду цифровых прав), закрепленному в ст. 128 ГК РФ. Такой подход, по мнению ряда авторов, означает отказ признавать за цифровой валютой свойства объекта права¹²⁴. Вместе с тем закон разрешает ее оборот, а отдельные нормативно-правовые акты относят ее к имуществу¹²⁵.

Природа цифровых прав определена более четко – они включены в категорию имущественных прав (ст. 128, 141.1 ГК РФ). Однако Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ охватывает регулированием лишь отдельные виды этих прав, которые можно отнести к корпоративным. Иные цифровые права, например утилитарные, остаются за пределами правовой регламентации. Отсюда сделки с ними оказываются в серой зоне. Это справедливо в отношении и других видов цифрового имущества, в частности аккаунтов в сети Интернет.

¹²² См.: пункт 3 статьи 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации // Российская газета. 2020. № 173.

¹²³ См.: Заключение Комитета СФ ФС РФ по бюджету и финансовым рынкам от 23 июля 2020 г. № 3.5-03/1230 «По Федеральному закону "О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (проект № 419059-7)» // СПС КонсультантПлюс.

¹²⁴ Более подробно см.: Ситник А.А. Цифровые валюты: проблемы правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11 / СПС КонсультантПлюс.

¹²⁵ См., например, п. 4 ст. 68 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Российская газета. 2007. № 223.

Недостаточность правового регулирования в данной сфере создает условия для всевозможных правонарушений. Например, под маской виртуального субъекта – участника электронной транзакции – может скрываться лицо, ограниченное в дееспособности. Уязвимость блокчейн технологии для удаленных хакерских атак создает угрозу вмешательства в смарт-контракты. Майнинг, предназначенный для устранения ошибок в системе, сегодня представляет собой успешный бизнес, оказавшийся вне правового регулирования, а значит, допускающий полную свободу действий, в том числе незаконных¹²⁶.

Во-вторых, действующее гражданское законодательство не содержит механизма, способного препятствовать совершению правонарушений в цифровой среде.

Например, Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹²⁷ легализовал инвестиционный краудфандинг, но не предусмотрел меры противодействия мошенничеству в данной сфере.

Краудфандинг представляет собой механизм, позволяющий через специализированные платформы в сети Интернет собирать денежные средства на реализацию самых разнообразных проектов. Анализ деятельности крупнейших отечественных краудфандинговых платформ указывает на тенденцию к росту числа проектов, финансируемых через данный механизм¹²⁸. В этой связи актуальной становится проблема охраны прав инвесторов, так как особые условия краудфандинга создают риск финансовых потерь, в том числе в результате незаконных действий со стороны лиц, привлекающих инвестиции (реципиентов).

Закон о краудфандинге не предусматривает эффективные меры защиты инвесторов, поскольку основное значение придает их информи-

¹²⁶ Более подробно см.: Василевская Л.Ю. Цифровизация гражданского оборота: проблемы и тенденции // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 105 - 117. DOI: 10.34076/2071-3797-2020-6-105-117 (www.doi.org).

¹²⁷ Российская газета. 2019. № 172.

¹²⁸ Например, в рамках отечественной краудфандинговой платформы Boomstarter к настоящему моменту реализовано более 2 тыс. успешных проектов (<http://boomstarter.ru/>).

рованию: инвесторов лишь предупреждают о возможных рисках, преодолеть которые современное законодательство пока не в состоянии.

В-третьих, осложняют проблему борьбы с правонарушениями в цифровой среде особенности функционирования сети Интернет, которые российское законодательство практически не учитывает. Крупные Интернет-ресурсы сами устанавливают правила взаимодействия своих участников, которые нередко вторгаются в сферу исключительного регулирования государства.

Например, Ассоциация Интернет-компаний, куда входят, в частности, Google и Facebook, разработала модельный документ о доступе к отдельным видам цифровых активов в связи со смертью их владельца – Privacy Expectation Afterlife and Choices Act (PEAC)¹²⁹.

Несмотря на то, что этот документ является рекомендательным, многочисленные компании, предоставляющие услуги в сети Интернет, включили его положения в свои правила и пользовательские соглашения. Теперь они самостоятельно регулируют вопросы наследования цифровых активов.

Так, доступ наследников к активу оказывается возможным, только если его владелец оставил распоряжение на случай смерти на сайте соответствующего Интернет-сервиса. Это распоряжение, по нашему мнению, есть ни что иное как запрещенное российским законодательством электронное завещание (п. 1 ст. 1124 ГК РФ). В этой связи возникает парадоксальная ситуация: составление такого завещания нарушает закон, но для завещателя является единственным способом преодолеть ограничения пользовательских соглашений в сети Интернет.

Трансграничный и наднациональный характер данной сети позволяет Интернет-компаниям, по сути, игнорировать императивные требования национального законодательства и устанавливать свои правила, что создает угрозу стабильности правопорядка в целом. Очевидно, что решение данной проблемы должно стать задачей отечественного законодателя в самом ближайшем будущем.

¹²⁹ URL: <https://www.fiduciarylawblog.com/wp-content/uploads/2015/07/PEAC.pdf> (дата обращения: 11.10.2021).



Гаджиев Ханлар Иршадович,

главный научный сотрудник
Центра судебного права ИЗИСП
при Правительстве РФ,
Судья Европейского Суда по правам
человека в 2003-2017 гг., доктор
юридических наук
khanlar9999@gmail.com

ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО

(в свете решений Европейского Суда по правам человека)

Европейский Суд по правам человека (далее – Суд) неоднократно в своих решениях высказывался о праве на справедливое судебное разбирательство, отмечая, что оно занимает особое место в демократическом обществе и что какие-либо основания для ограничительного толкования статьи 6 Европейской Конвенции по правам человека (далее – Конвенция) отсутствуют. Благодаря гарантиям статьи 6 Суд последовательно подчеркивает необходимость обеспечения в практике национальных судов принципов независимости и беспристрастности, состязательности и равенства сторон, презумпции невиновности. Данная норма настолько всеобъемлющая, охватывающая самые разные аспекты правосудия, что именно ей посвящены многие решения Суда. И это закономерно, поскольку в большинстве жалоб заявители указывают на нарушения их прав по ст. 6 Конвенции. Вместе с тем следует учесть, что гарантия справедливого судебного разбирательства относится к разряду процессуальных, предназначенных обеспечить процессуальную справедливость, чем справедливость, ориен-

тированную на конкретный результат, а на решение, основанное на истинных фактах и правильном применении закона. Суд интерпретирует требования справедливости не просто как необходимость баланса процессуальных возможностей между вовлеченными в процесс субъектами, но и признание этого принципа как отражением процессуального равенства сторон, состязательности. Он относится к Конвенции как живому инструменту и постоянно обращается к динамичному толкованию ее норм с целью развития права прав человека и эффективности судебной практики. Суд, на наш взгляд, сыграл свою важную роль в области гражданского и уголовного судопроизводства по трем основным причинам. Во-первых, он стремился проникнуть в чрезвычайно сложную тему, суть которой в существующих различиях системах права: континентальная система основывает свое процессуальное право на так называемой обвинительной модели, а не на состязательной, как это построено в системе общего права. В своих решениях Суд остро критиковал правовые системы Австрии, Бельгии, Франции, Германии, Италии за их общее отсутствие беспристрастности, недостаточной транспарентности досудебной стадии и выполнения большинства процессуальных функций одними и теми же лицами на различных стадиях судебного разбирательства. Суд активно выстраивал новую «модель участия», которая находится между двумя классическими формами. Изложенное напоминает нам сами процедуры, которыми руководствуется Европейский Суд по правам человека, представляя собой классическое отражение двух ведущих правовых школ. Подобные рекомендации не всегда воспринимаются странами, требуя от них фундаментальных изменений в судебной организации. Трудно себе представить, как на это решилась Италия в начале 90-х годов прошлого столетия, но для этого следует воздать должное Конституционному Суду Италии¹³⁰. Во-вторых, поскольку сама Конвенция не защищает беспрепятственное владение собственностью, Суд применил расширительное толкование процессуальной гарантии по ст.6 Конвенции, восполнив пробел таким образом. Наконец, в-третьих, акцент Суда сделан

¹³⁰ В.М. Fiori. Disclosure of information in criminal proceedings. Wolf Legal Publishers. 2015, p. 57.

на дальнейшее развитие процессуальных гарантий. Начиная с 70-х годов многие ученые и судьи вложили много труда для развития процессуальных прав. Сегодня с этой общей тенденцией в области усиления эффективности защиты прав человека связано укрепление судебной власти. Ведущую роль в этом тренде продолжает играть Суд. Но путь этот не простой, порой противоречивый. Обратимся к позиции самого Суда, который считает, чтобы право на справедливое судебное разбирательство сохраняло свое практическое значение и было эффективным. Статья 6 § 1 требует доступа к адвокату, как правило, с первого допроса подозреваемого полицией, если только не продемонстрировано в свете конкретных обстоятельств каждого дела, существования серьезных причин для ограничения этого права. Даже если веские основания оправдывают отказ в доступе к адвокату в исключительных случаях, такое ограничение – независимо от оправдывающих причин – не должно наносить необоснованный ущерб правам обвиняемого в соответствии со ст. 6 Конвенции. В принципе права на защиту будут бесповоротно ущемлены, если компрометирующие показания, сделанные во время допроса в полиции без доступа к адвокату, использованы для вынесения обвинительного приговора (см. постановление ЕСПЧ по делу *Salduž v. Turkey*, § 55)¹³¹. Таким образом, в данном постановлении Суд применил двухступенчатый тест анализа оценки ограничения доступа к адвокату: на первой следует рассмотреть убедительность причин, на второй – он оценивает влияние ограничения на общую справедливость разбирательства. В последующем в деле *Beuze v. Belgium*¹³². Суд отметил, что со времени дела *Salduž* его практика развивалась и он использует шанс еще раз подчеркнуть, что право на доступ к адвокату представляет собой один из основополагающих аспектов права на справедливое судебное разбирательство. Данное дело, по мнению Суда, позволяет уточнить, требуется ли физическое присутствие адвоката в ходе каких-либо допросов или иных следственных действий, осуществляемых в период содержания под стражей в полиции и предварительного расследования. Суд подчеркнул также, что

¹³¹ См. *Salduž v. Turkey*, постановление от 27 ноября 2008 г.

¹³² См. *Beuze v. Belgium*, постановление от 9 ноября 2018 г.

одна из основных задач адвоката на этапах содержания под стражей в полиции и при проведении расследования заключается в обеспечении соблюдения права обвиняемого не свидетельствовать против себя. По мнению Суда, подпункт «с» пункта 3 ст. 6 Конвенции должен толковаться как гарантирующий право обвиняемых быть намеренно проинформированным о содержании права на юридическую помощь независимо от конкретных обстоятельств и возраста... Неспособность уведомить подозреваемого о таких правах в принципе не может быть оправдана. Однако, если таковое случилось, то Суд должен рассмотреть, являлось ли производство по делу справедливым в целом. Суд, к сожалению, допустил, что в случае задержки доступа адвоката следственные органы уведомляли подозреваемого о всех правах. Иными словами, в анализируемом деле Суд занял позицию, по которой право на справедливое судебное разбирательство сохраняется даже в ситуации, когда отсутствие веских оснований для ограничения права на доступ к адвокату (то есть отсутствие правомерной цели) совпадает с наличием общего и обязательного законодательного ограничения или полного отказа в праве на доступ к адвокату, даже если это происходит на критически важной стадии производства по уголовному делу (такой как первый допрос в полиции) и если такие показания используются для осуждения этого лица. По мнению Суда, все названные факторы могут быть уравновешены иными процессуальными гарантиями и справедливость судебного разбирательства может быть сохранена. Между тем оставшиеся при особом мнении судьи обоснованно отметили нежелательность такого сдвига в сфере процессуальных прав, лежащих в основе принципа верховенства права.

Начиная с 70-х годов прошлого столетия Суд часто обращался к теме позитивных обязательств государств-членов Совета Европы по Конвенции. Он считал, что длительность разбирательства подпадает в пределы таких обязательств и возникают они из требований ст. 6 Конвенции. Представления справедливого судебного разбирательства требуют действий со стороны государства. Это означает: каждое государство должно создать свою судебную систему таким образом, чтобы обеспечить справедливое судебное разбирательство по гражданским и уголовным делам. В немецкой правовой школе это называ-

ют организационными гарантиями (*Organisationsgarantie*) и он должен быть установлен с точки зрения национального права. Поэтому исследователи отмечают, что для выполнения своего обязательства по обеспечению справедливого судебного разбирательства государство должно принимать соответствующие законы. Создание эффективной судебной системы предполагает не только ее надлежащую организацию, а более того – действующее функционирование судов разных уровней. Требования Конвенции о справедливом судебном разбирательстве как раз и представляют собой необходимое условие по ст.6 Конвенции и касается непосредственно разумных сроков рассмотрения дел. К сожалению, не все страны выдерживают такой стандарт, который, заметим – столь важный с точки зрения сути и целей осуществления правосудия. Поэтому Суд, как он это сделал в постановлении по делу *Bottazzi v. Italy*¹³³, систематически подчеркивает об обязательстве государства организовывать судебную систему таким образом, чтобы она отвечала такому требованию: правосудие должно осуществляться в пределах разумных сроков. Если обратиться к опыту многих стран, в том числе Российской Федерации, следует заметить их усилие не просто установить в законодательстве компенсирующие меры в ответ на длительность процедур, но и на практике организовывать свою судебную систему способом, направленным на укрепление демократического правопорядка.

Суд уделяет значительное внимание вопросам, которые переплетаются с личным участием в судебных процессах. Данная проблема имеет большое значение и для судебной практики государств, ратифицировавших Конвенцию. Некоторые постановления Суда фактически сосредоточены на двух стадиях: досудебной, когда обвиняемый должен иметь достаточные ресурсы (к примеру, время, информацию) для обоснования своей защиты, а также судебной стадии, когда поддержание традиционных процессуальных прав могут усугубиться проблемой последствий заочного осуждения обвиняемого. Важно подчеркнуть, что гарантии статьи 6 Конвенции применяются не только в судебном разбирательстве, но и в стадиях досудебных, поскольку они относятся так-

¹³³ См. *Bottazzi v. Italy*, постановление от 28 июля 1999 г.

же к следственным действиям. По мнению бывшего Президента Европейской комиссии по правам человека Стефана Трехселя статья 6 применяется к досудебной стадии относительно всех процессуальных шагов, которые имеют прямое отношение к решению по существу дела и определяют полицейское расследование как момент, с которого должны начаться эти гарантии¹³⁴.

Следует отметить, что статья 6 § 3 (с) предусматривает каждому обвиняемому в совершении уголовного преступления право защищать себя лично или через посредство выбранного им защитника, а п.п. (d) и (e) – право допрашивать свидетелей, показывающих против него, а также пользоваться услугами переводчика. К числу знаковых можно отнести постановление Суда *Colozza v. Italy*, в котором Суд интерпретировал положения статьи 6 Конвенции¹³⁵, отметив: хотя личное участие не называется специально в § 1 статьи 6, объект и цель данной статьи, взятые в целом, показывают, что обвиняемое в уголовном преступлении лицо имеет право принимать участие в слушаниях дела; осуществление прав, перечисленных в п.п. (с), (d) и (e) трудно представить себе без личного присутствия обвиняемого. Следовательно, Конвенция предусматривает личное участие в судебном разбирательстве как составную часть права на защиту, то есть право любого лица, обвиняемого в уголовном преступлении, на справедливое судебное разбирательство. Как видно, названная гарантия не является явной, но предполагается, что личное участие является предварительным условием для пользования минимальными правами, указанными в статье 6 § 3 Конвенции. В другом решении Суд отметил, что наличие в национальном законодательстве права быть осужденным заочно должно отвечать определенным требованиям: во-первых, лицу следует знать о самом судебном разбирательстве и соответствующих обвинениях против него. Во-вторых, отказ от осуществления гарантированного Конвенцией права должен быть установлен с достаточной определенностью и подтверждено, что лицо предвидело последствия собственно-

¹³⁴ Trechsel S. Human Rights in Criminal Proceedings. 2006. Published to Oxford Scholarship, p. 32.

¹³⁵ См. *Colozza v. Italy*, постановление от 12 февраля 1985 г., § 27.

го выбора. Суд в деле *Hakansson and Sturesson v. Sweden* подчеркнул, что выбор обвиняемого, отказавшегося от личного участия в судебном разбирательстве, не должно противоречить неотразимым общественным интересам¹³⁶. Вместе с тем, если обвиняемый намеренно хочет отказать от права на участие в разбирательстве, государства в национальном праве могут предусмотреть соответствующие санкции: крайне важно, чтобы обвиняемый явился, как с учетом его права на участие в слушаниях, так и из-за необходимости проверить точность его заявления и сравнить их с показаниями потерпевшего, чьи интересы необходимо защищать, как и свидетелей. Таким образом, законодатель должен иметь возможность препятствовать неоправданному отсутствию обвиняемого¹³⁷. В то же время государства вправе рассматривать в национальном праве неявку обвиняемого в качестве отказа от права и провести заочное судебное разбирательство.

В отношении апелляционных слушаний, Суд принял более ограничительный подход, постановив, что не всегда требуется участие обвиняемого при условии, что в суде первой инстанции проводились публичные слушания. Это означает, что разрешение на апелляцию и апелляционные слушания не обязательно потребуют присутствия заявителя, хотя это будет частично зависеть от той роли, которую играет в государстве апелляционный суд. В деле *Ekbatani v. Sweden* Апелляционный Суд был призван рассмотреть дело с точки зрения фактов и права и окончательно решить вопрос о виновности или невиновности. Апелляционный Суд решил, что с учетом обстоятельств дела «этот вопрос не может, с точки зрения справедливого судебного разбирательства, быть надлежащим образом определен без непосредственной оценки доказательств, данных в отношении лица заявителем, который утверждал, что не совершал деяния, рассматриваемого в качестве преступления». Соответственно, повторное слушание Апелляционным Судом обвинительного приговора, вынесенного в отношении заявителя су-

¹³⁶ См. *Hakansson and Sturesson v. Sweden*, постановление от 15 июля 1987 г.

¹³⁷ Sarah Summers. *Fair trial*. Oxford and Portland, Oregon. 2007, p. 114.

дом первой инстанции, «должно было включать полное повторное разбирательство дела заявителя и истца»¹³⁸.

Право обвиняемого присутствовать в суде, возможно, более точно выражается как право участвовать в исследовании доказательств. Хотя Суд, похоже, признает это не с такой очевидностью, важность присутствия обвиняемого становится явным из акцента того, имеет ли суд возможность исследовать факты или доказательства, а не просто закон¹³⁹.

Еще на одном аспекте статьи 6 Конвенции хотелось бы остановиться и связан он с весьма важным вопросом о статусе судей. Суд неоднократно обращался к нему, в особенности, в рассмотренных недавних делах¹⁴⁰. По смыслу статья 6 § 1 Конвенции в истолковании данным Судом, в любом случае суд должен быть «создан на основании закона», что означает приверженность верховенству права. Очевидно, что орган, учрежденный не на основании закона, будет лишен легитимности, необходимой в демократическом обществе для рассмотрения дел различных юрисдикций. Суд в своей практике выработал критерии такого трибунала, который, по его мнению, не обязательно должен называться судом, но обязан соответствовать им. Некоторые из них содержатся в статье 6 Конвенции: независимость, беспристрастность. Другие выведены из нее на основе интерпретации: продолжительность срока полномочий судьи, наличие гарантий, обеспечиваемых судебной процедурой, решение судебного органа не может быть отменено органами исполнительной власти. В последнем из упомянутых дел Суд, оценивая обстоятельства в целом, посчитал, что нарушение законодательства произошло в результате несоблюдения принципа разделения властей, поскольку рекомендация для определения судей в дисциплинарную палату для назначения главой государства была возложена на Национальный Совет Правосудия, которому не хватало достаточных гарантий независимости от законодательной и исполнительной власти.

¹³⁸ См. *Ekbatani v. Sweden*, постановление от 26 мая 1988 г.

¹³⁹ Указ.соч. Sarah Summers, p. 117.

¹⁴⁰ См. *Gudmundur Andri Ástráðsson v. Island*, постановление от 1 декабря 2020 г.; *Reczkowicz v. Poland*, постановление от 22 июля 2021 г.

Изложенное, по мнению Суда, несовместимо с требованиями статьи 6 Конвенции и влияет на весь процесс, в том числе легитимности суда, состоящего из назначенных таким образом судей.

Судебный диалог – относительно новый термин, часто используемый, но не имеющий точного правового определения. Строго говоря, этот термин не является исключительно юридическим, а больше описывает поведение судов в процессе транснациональной передачи понятий. Это своего рода взаимосвязь судов различных уровней: общих, конституционных и международных, принимающих во внимание национальное и международное право и практику их применения. Диалог означает иметь дело с другим правовым порядком, размышлять об избранном методе толкования правовой нормы, который будет применяться. Можно сказать, что это беседа с законом и интерпретатором, представляющих различные правовые культуры. В этой парадигме особое место занимает фундаментальные гарантии справедливого судебного разбирательства. Научные исследования только способствуют углубленному анализу такого взаимодействия правовых систем и усилению эмпирической основы для поддержания доктринальной эволюции права.



Артамонов Алексей Николаевич,

заместитель начальника Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ростовской области, доцент кафедры «Теория и история государства и права» Донского Государственного Технического Университета, кандидат юридических наук, доцент
artamonov_mj@mail.ru

О РОЛИ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СИСТЕМЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Мы все родом из детства, с тех учебных скамей, на которых начинали постигать премудрости жизни и будущей профессии. И что откуда берется в плане практических решений, мы не всегда можем точно определить, особенно в тех случаях, когда возможно не строго следовать некой инструкции, а проявлять инициативу, творческий подход.

Так, свобода личности, ее законные интересы обеспечиваются различными социальными нормами, в первую очередь, моральными, если их недостаточно – правовыми.

В Германии в свое время, а точнее, в первой половине 19-го века, большое влияние имела историческая школа права, сторонники которой искали право не в абстрактных принципах или законодательстве, а в особом духе, присущем каждому народу, из которого и развиваются разные механизмы урегулирования социальных конфликтов, задаются

общие цели развития и легитимные пути их достижения¹⁴¹. При этом представители этой школы выступали против преобразования существующих общественных отношений с помощью нового законодательства.

Наблюдение за развитием современных российских общественных отношений в разных сферах во многом подтверждает эти выводы: далеко не всегда введенные в правовое поле нормы дают положительный эффект, т.е. работают и способны регулировать, или изменять поведение людей.

При том, что и альтернативы правовой норме и механизмам ее обеспечения или нет, или мы далеко не всегда можем ее выработать и предложить в качестве действенного, т.е. работоспособного. Это наглядно продемонстрировал прошлый год и продолжает нынешний с ситуацией, связанной с новой нашей глобальной напастью в виде коронавируса и все, что ему сопутствует.

Здесь можно вспомнить и попытки введения ограничительных мер при помощи методов морали, нравственности, призывам к здравому смыслу, осторожности, в том числе со стороны представителей разных религиозных конфессий. Это не давало или никакого положительного эффекта, или он был крайне ограничен. Только после введения четких и действенных административных мер (не в ракурсе рекомендаций) удалось добиться выполнения общественных задач, выработанных и предложенных специалистами своих отраслей знаний, в данном случае медицинских и санитарных. Тоже, например, мы видим в вопросах вакцинации на примерах различных стран (и здесь ярко, сжато во времени и наглядно проявляют себя методы сравнительного правоведения, которые позволяют анализировать различные управленческие решения, сходства и отличия методов и средств воздействия на поведение людей и их результаты).

Это с одной стороны, а с другой, и здесь хочется оглянуться опять в 19-й век, к формированию мысли о противоположности двух видов права, когда предлагалось разделять народное право, выражающее обычай в его непосредственной форме, данной в народной психологии,

¹⁴¹ Антонов М.В. Социология права: рождение новой научной дисциплины // Эрлих О. Основоположение социологии права. СПб., 2011. С. 9–63.

и право юристов, в котором обычай в профессиональном правосознании юристов облекался в форму прецедентов, юридических казусов, догматических конструкций.¹⁴²

По моим субъективным наблюдениям мы мало уделяем внимания этим различиям, мы все больше заняты и даже увлечены второй частью регулирования общественных отношений – через принятие правовых норм, не особо оценивая их дальнейшую работоспособность. При том, что как раз для замеров зрелости общества к тем или иным правовым изменениям в последние годы у нас в стране созданы целые институты: мониторинг правоприменения, публичные слушания, независимая антикоррупционная экспертиза.

Иеринг предлагал разграничение между правом и моралью по интенсивности переживаемых эмоций. По мнению Цительмана (конец 19-го века), 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 не совершать их) при неких обстоятельствах. В этом корень моральных и правовых норм.

Эллине обосновывал, 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».

И здесь возникает вопрос: как надо действовать, если человек, оглянувшись вокруг себя, не обнаружил положительных примеров. Возможно ли наполнить окружающую действительность положительными примерами при помощи нормативных предписаний, чтобы они были многочисленными и долгосрочными.

В качестве противоположных примеров можно привести практику урегулирования общественных отношений в административной сфере на уровне субъектов Российской Федерации, когда в правовое поле вводятся положения, полностью отвечающие классическим требованиям, т.е. имеют гипотезу, диспозицию и санкцию, а на общественные

¹⁴² Антонов М.В. Указ. соч.

отношения это никак не влияет. И другой пример, которым нас поразили (в хорошем смысле слова) футбольные болельщики одной из стран на чемпионате Мира на наших стадионах, которые тщательно убирали после себя все места своего пребывания, хотя никаких негативных последствий к ним никто бы не применял.

Но все это в качестве такого теоретического посыла или обоснования тех предложений, которые мы пытаемся сейчас внедрить в нашу общественную практику. Речь идет о ресоциализации граждан, освободившихся из мест лишения свободы.

Поскольку мы сейчас в сообществе, связанном с конституционным правом, конституцией, конституционализмом, позволю себе предложить в качестве пролога или даже девиза нашей инициативы статью 75.1, т.е. ту статью, которая в нашей Российской Конституции появилась в прошлом, 2020 году, в результате проведенной всеми нами работе по изменению текста Конституции, вследствие чего появились положения, на которые мы уповаем и надеемся на их положительное влияние на нашу действительность, на развитие общественных отношений в нужном всем нам направлении.

«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.».

Вопросам ресоциализации, т.е. полноценного возвращения в общественную жизнь российских граждан после освобождения из мест лишения свободы был у нас в Главном управлении Минюста России по Ростовской области посвящен вопрос Координационного совета весной этого года. Полноценно этими вопросами в плане госуправления не занимается никто: если освободившийся гражданин благонадежен, не становится на соответствующий учет, то он предоставлен сам себе, и все вопросы и проблемы, связанные с его адаптацией к новым условиям жизни, являются задачей его и близких ему людей, если таковые есть.

Нам можно было бы пойти по традиционному пути – обсуждению, выявлению проблемы, формулированию предложений по изменению действующего законодательства, по наделению каких-нибудь органов власти соответствующими полномочиями или обязанностями, предложив определенную процедуру, форму отчетности о проделанной работе, посчитав при этом задачу выполненной. Но мы решили немного осложнить себе жизнь, но при этом попытаться поискать новые, возможно, более действенные механизмы решения этой и подобных непростых задач.

Наши предложения заключаются в попытке привлечь к этой задаче представителей казачества. На наш взгляд, у них есть для этого все возможности и инфраструктура: например, в Южном федеральном округе их структурные подразделения представлены не только в каждом субъекте Российской Федерации, но и практически в каждом муниципальном образовании (более 1000 объединений, общей численностью более 90000 человек), есть специалисты в разных профессиональных сферах, в том числе юристы, педагоги, психологи, которые могли бы оказывать консультационное сопровождение данной категории российских граждан. Есть учреждения, организации, предприятия, т.е. рабочие места, а, значит, потенциал, который мог бы также использоваться для целей ресоциализации.

Не будем забывать, что, являясь элементом гражданского общества, современное возрождающееся казачество выполняет и государственные функции, в том числе с правоохранными элементами.

Сегодня здесь в качестве презентационного сопровождения представлены изображения наших казаков, участвовавших в параде Победы на Красной Площади в Москве, это, безусловно, вызывает положительные эмоции, чувство гордости, но это не самое главное, в чем мы, как общество, заинтересованы в вопросах возрождения казачества. Это возрождение должно наполняться другими повседневными делами и задачами, не такими яркими, но наполняющими смыслом деятельность казаков и улучшающих жизнь всех остальных, всего российского общества.

У казаков есть опыт подобной общественной работы. Так, например, по информации ростовской областной комиссии по делам несо-

вершеннолетних 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.

По вопросам ресоциализации: на сегодняшний день, за полгода после оглашения нашей инициативы, нами проведены встречи и обсуждены перспективы ее реализации с атаманами Всевеликого Войска Донского, Кубанского и Черноморского казачьих войск, их представители включены практически во все советы при территориальных органах ФСИН России, чтобы они могли погрузиться в данную проблематику, получать оперативную информацию об освобождающихся гражданах и могли бы оценивать свои возможности по их сопровождению на свободе.

Наша задача в этом вопросе – совместными усилиями обеспечить хотя бы несколько примеров адаптации, ресоциализации российских граждан при помощи и поддержки гражданского общества, в лице казаков. Тогда, используя этот опыт, возможно было бы формулировать какие-то предложения по его нормативному закреплению.

Пользуясь случаем, с учетом тематики вопросов, которые мы сейчас затронули, хотел бы предложить нашу инициативу по дополнению Областного закона «О бесплатной юридической помощи» следующей категорией граждан, имеющих право на такой вид помощи: «Граждане, освободившиеся из мест лишения свободы, в течение 6-ти месяцев после освобождения, по вопросам трудоустройства, жилищного и семейного законодательства».



Коллективное фото участников Форума (перед началом работы).



Пресс-подход Н.С. Бондаря – модератора и «идеолога» Форума.



Ректор ЮФУ И.К. Шевченко, гостеприимно принимая участников Форума, успевает обсудить рабочие моменты



Интервью А.С. Косачева – Председателя комитета Законодательного Собрания РО по законодательству, государственному строительству, местному самоуправлению и правопорядку



Высокие гости Форума
(слева направо):
заместитель
Губернатора РО
А.Ю. Скрябин,
исполняющий
(на тот момент)
обязанности
Председателя
Законодательного
Собрания РО С.А. Михалев



На Форуме
правоохранительного
конституционализма
важно участие
сотрудников прокуратуры:
заместитель
прокурора РО
А.А. Гацко,
помощник прокурора РО
Л.О. Рожкова



Открытие Форума
состоялось!



Заместитель Полномочного представителя Президента РФ в ЮФО В.Н. Гурба: приветственное обращение к участникам Форума дало старт обсуждению вопросов Форума



Главный редактор Издательской группы «Юрист», вице-президент Федеральной палаты адвокатов РФ, член Президиума Ассоциации юристов России, член Общественной палаты РФ, д.ю.н., проф. В.В. Гриб обратил к участникам Форума в режиме видеоконференц-связи



Участие сенатора Российской Федерации, первого заместителя председателя комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству И.В. Рукавишниковой даже в режиме ВКС было очень важным



*Приветственные слова
заместителя Губернатора РО
А.Ю. Скрябина*



Президент ЮФУ М.А. Боровская – обращение к участникам Форума.



*Декан юридического факультета ЮФУ
И.П. Зиновьев завершал торжественную
процедуру приветствий*



*Приветствие и напутствия ректора
ЮФУ И.К. Шевченко*



*Приветственные слова от имени
законодателей Ростовской области
(Первый зам. Председателя ЗС РО С.А.
Михалев)*



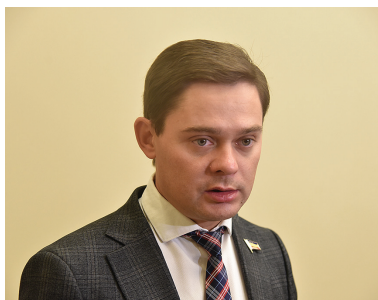
*От имени судейского сообщества с
приветствием выступил заместитель
председателя Ростовского областного
суда Г.А. Проданов*



Президиум – не почетный, а рабочий орган Форума



Н.С. Бондарь открывает панельную дискуссию



А.С. Косачев – активный участник панельной дискуссии



Выступление Судьи Конституционного Суда РФ С.Д. Князева



Заведующим кафедрами юрфака ЮФУ – дополнительные обязанности спикеров Форума: Т.С. Яценко (фото слева), Е.С. Смагина (фото справа)



Участники и гости Форума

ПУБЛИКАЦИИ МАТЕРИАЛОВ ФОРУМА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В ПЕРИОДИЧЕСКОЙ ПЕЧАТИ


LIBERALITAS FUNDATIONIS

РОССИЙСКАЯ ЮСТИЦИЯ

журнал основан в 1922 году

ISSN 0251-0161

№ 5
2022



Правоведческий журнал конституционного и муниципального права

Административное судопроизводство и конституционные аспекты конституционной юстиции

Конституционно-правовые аспекты деятельности органов государственной власти

Предпринимательство, право интеллектуальной собственности, цифровое право, право субъектов федерации

Правоведческий журнал конституционного и муниципального права

Административное судопроизводство и конституционные аспекты конституционной юстиции

Конституционно-правовые аспекты деятельности органов государственной власти

Предпринимательство, право интеллектуальной собственности, цифровое право, право субъектов федерации

1 ОТ РЕДАКЦИИ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ

3 К. С. Бочков
Трансформационный конституционализм: трансформационные аспекты теоретической и практической конституционализма

1 FROM EDITORS
CENTURY OF RUSSIAN JUSTICE

3 S. A. Bogolyubov
Half a century with the «Russian Justice»

5 ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ

5 Е. С. Степан
Значение человека в высшей конституционной юстиции: теория и практика

10 УГОВОРИЕ ПРАВО

10 И. М. Мухомов, Н. Г. Кудрявцев
Важность договора в правовом государстве: роль государства и частного права в формировании договорных отношений

18 А. В. Шваца
Публичное право и конституционное государство: перспективы на развитие конституционной демократии

24 С. В. Дубинин
Судопроизводство в сфере конституционных споров: проблемы взаимодействия с другими отраслями права

31 УГОВОРИЕ ПРОЦЕСС

31 И. В. Овчинникова
Как повысить эффективность судебного конституционного процесса: практические аспекты

38 ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

38 А. А. Рязанов
Расширение деятельности в гражданском и арбитражном процессах

43 ЗАКОНОУСТРОЙСТВО

43 И. М. Швацко
Нормативная ответственность: конституционные аспекты

51 ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

51 А. А. Волон
Роль конституционных органов в защите прав граждан

57 СУДЕБНАЯ ВЕЩЬ

57 И. М. Тихонова
Судопроизводство в сфере конституционных споров

63 ПРАВО И ТЕХНОЛОГИИ

63 А. А. Носов, Д. А. Нагибина
Судопроизводство в сфере конституционных споров

1 FROM EDITORS
LAW ENFORCEMENT CONSTITUTIONALISM

3 M. S. Bender
Law Enforcement Constitutionalism and the Rule of Law in Modern Theoretical and Practical Jurisprudence

12 S. D. Ilyukhin
Typical Issues of Certification of the Legislation on Administrative Liability in the Context of Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation

20 M. A. Lishchov
Constitutionalism and Supreme Supervision of the Legality

23 D. A. Vagin
Constitutional Roots of Criminal Justice

30 A. A. Korotkiy
Central Lawmaking in the Context of Abuse of Authority and Modern Constitutionalism

35 L. A. Kovaleva
The Constitutional Right to the Subsequent and the Mechanism of Constitutionalization in the Practice of Constitutional Justice

43 E. S. Smirnova
The Case of Administrative Procedure of the Russian Federation: Prospects of Ensuring the Safeguard of the Constitutional Right to Judicial Protection

49 A. M. Sakhov
Administrative Judicial Proceedings as the Instrument of Protection of Everyone's Rights

56 E. A. Barinov
Constitutional and Legal Liability in the System of Constitutional Culture

64 I. M. Tikhonova
National Legal Responsibility: Public, Law Nature and Specifics of Realization

71 T. A. Yatsenko
Verdicts of the Officers in the Right of Enforcement: the Civil Law Aspect

75 M. A. Gaidarov
The Right to the Truth

Публикации материалов Форума правоохранительного конституционализма в журнале «Российская юстиция»

№ 2 (7) 2022
ISSN 2782-5647

СПУТНИК ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ
межвузовский научный журнал

Спутник Высшей школы (Higher School Companion) Journal

Выпуск Современный конституционализм: теория и практика

Modern Constitutionalism: Theoretical and Practical Aspects

СОДЕРЖАНИЕ ВЫПУСКА

ТРЕБОВАНИЯ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

Бочков И. С. Конституционализм как совокупность универсальных категорий судебной, политической, правоохранительной, муниципальной.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Баранов Л. О. Проблемы теории и практики конституционной реформы 2020 года в свете опыта ее реализации на современном российском законодательстве

Мухомов И. В. Права человека в условиях информатизации и цифровизации современного общества

Шваца А. А. Конституционно-уставное взаимодействие субъектов РФ: юридическая природа, особенности судебного конституционализма

Баранов И. С., Баранов Г. И. Материальные права в российской правовой системе (в свете конституционных новелл 2020 года)

Литвинов Романов В. А. Научное исследование. Тезисы А. А. О значении конституционной ответственности для современного российского права

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ

Демурин Н. В., Купцова А. А. Правоохранительный конституционализм: значение современного конституционализма (в свете II Форума субъектов конституционализма)

Степанов Е. В. Проблемы реализации конституционных принципов в судопроизводстве

Волон А. А. Конституционная законность правосудия по уголовным делам

Гайдаров М. В. Об ответственности суда в неисполнение актов Конституционного Суда Российской Федерации

Короткий А. С. Административная ответственность — форма реализации конституционного РФ в сфере субъектно-регионального опыта Российской Федерации

Артемьев А. И. Наступает гражданское общество в системе правоохранительного конституционализма: опыт Улановского федерального округа

Савина А. И. Административное судопроизводство на материальную защиту каждого и соотношение частного и публичных интересов

КОСМОПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ

Кудрявцев Н. Г. Понятие космополитического права в сфере служебной (служебно-правовой юстиции)

Литвинов Е. А. Проект национального права в конституционно-правовом пространстве: вопросы содержания, структуры и терминологии

Публикации материалов Форума правоохранительного конституционализма в журнале «Спутник высшей школы»

Научное издание

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ:
ДОКТРИНА И ПРАКТИКА**

**Сборник материалов
II Форума судебного конституционализма**

Подписано в печать 04.07.2022 г.
Бумага офсетная. Формат 60×84 1/16. Тираж 200 экз.
Усл. печ. лист. 9,53. Уч.-изд. л. 9,4. Заказ № 8562.

Отпечатано в отделе полиграфической, корпоративной и сувенирной продукции
Издательско-полиграфического комплекса КИБИ МЕДИА ЦЕНТРА ЮФУ.
344090, г. Ростов-на-Дону, пр. Стачки, 200/1, тел (863) 243-41-66.



9 785927 541430