



# Конституционные ценности в теории и практике правосудия

1991 • 2021

СБОРНИК СТАТЕЙ

**ПРОФ**<sup>®</sup>  
пресслит

РОСТОВ-НА-ДОНУ — 2021

**УДК (470) 342.4, 340.131**  
**ББК 67.400.2**  
**К 65**

*Печатается по решению редакционной коллегии  
межвузовского научного журнала «Спутник высшей школы»  
(решение №1 от 11.01.2022 г.)*

*Издание выпущено в свет при содействии  
научно-образовательного центра судебного конституционализма  
Южного федерального университета (НОЦСК ЮФУ)*

*Р е ц е н з е н т :*

---

*Н. С. БОНДАРЬ,  
зав. кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства  
Южного федерального университета (ЮФУ), руководитель НОЦСК ЮФУ,  
д. ю. н., профессор*

*В ы п у с к а ю щ и й р е д а к т о р :*

---

*Д. В. НЕФЁДОВ,  
главный редактор межвузовского научного журнала  
«Спутник высшей школы»*

**К 65 Конституционные ценности в теории и практике правосудия:**  
сборник статей. Ростов н/Д: Профпресслит — НОЦСК ЮФУ, 2022.  
— 235 с.

Сборник включает в себя результаты научной работы, проведенной представителями отечественной высшей школы (от студентов и магистрантов до признанных в академической среде России исследователей), связанные с анализом тенденций конституционного развития России в новейший период истории. В издании изложены различные точки зрения на состояние теории и практики конституционализма, а также проблематику, касающуюся становления и развития отечественного регионального и муниципального конституционализма.

Содержание сборника будет небезынтересно всем, кто интересуется теорией и практикой российского конституционализма, а также историей конституционного правосудия.

**ISBN 978-5-6047768-0-3**

© Профпресслит, 2022  
© Редакция журнала «Спутник высшей школы», 2022  
© Коллектив авторов, 2022

# СОДЕРЖАНИЕ

## ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Конституционное правосудие в зеркале истории новой России и личной биографии конституционного судьи (повествование от первого лица). *Н. С. Бондарь* ..... 5

## РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ ФЕДЕРАЛИЗМА: В ПОИСКАХ БАЛАНСА ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ

Особенности судебного нормоконтроля в сфере регионального законодательства. *Е. А. Соболева* ..... 66

О понятии субъекта Российской Федерации. *М. Г. Шишкин* ..... 83

Финансовые ресурсы муниципального образования — гарант муниципальных услуг. *Е. А. Филимонова* ..... 89

Возможность трансформации института местного самоуправления в институт местного управления: перспективы реализации конституционной реформы. *А. М. Сергиенко* ..... 99

## ПРАВОВОЙ ПРОГРЕСС И ГЛОБАЛИЗАЦИЯ: КРИЗИС ИЛИ ОКНО ВОЗМОЖНОСТЕЙ

О значении конституционной идентичности для современного российского права. *В. А. Яковлев-Чернышев* ..... 108

Конституционно-правовая защита прав и свобод человека и гражданина в условиях формирующегося цифрового общества. *Е. В. Микулина* ..... 120

## КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ: СТРАТЕГИЯ, ТАКТИКА, ОПЫТ ПРОШЛОГО

К вопросу об учреждении административных судов в Российской Федерации. *Т. В. Фарои* ..... 134

Правовые основы правотворческой инициативы граждан на уровне субъектов Российской Федерации. <i>Д. А. Оганян, Н. И. Грачев</i> . . . . .	152
Конституционно-правовые идеи Ф.В. Тарановского в теории и практике сравнительного правоведения. <i>Л. В. Исакова</i> . . . . .	158

#### ПРИЛОЖЕНИЯ

«...И звучал гимн России» . . . . .	178
Ростовчане в Москве: Конституционный Суд РФ. Рейс «Москва. ул. Ильинка, 21 — Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88» — постоянный! . . . . .	180
Конституция РФ — документ XXI века . . . . .	185
«Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? <i>Н. С. Бондарь</i> . . . . .	200





# Конституционное правосудие в зеркале истории новой России и личной биографии конституционного судьи (повествование от первого лица)

**Бондарь Н. С.,**

*зав. кафедрой муниципального права и природоохранного  
законодательства Южного федерального университета (ЮФУ),  
главный научный сотрудник ИЗиСП при Правительстве РФ,  
судья Конституционного Суда РФ (2000–2020 гг.),  
руководитель Научно-образовательного центра  
судебного конституционализма ЮФУ, д.ю.н., профессор,  
г. Ростов-на-Дону, Россия*

УДК 34:378

**Аннотация.** *Статья посвящена рассмотрению дискуссионных вопросов, связанных с историческим путем конституционного развития России. Автор рассуждает о состоянии теории и практики отечественного конституционализма, кризисе юридического образования, становлении и развитии регионального и муниципального конституционализма, в том числе в контексте кампании по модернизации Конституции, развернувшейся в последние годы. Автор предлагает собственное видение путей дальнейшего совершенствования конституционного строительства в Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** *Конституция РФ; конституционализм; конституционное строительство; Конституционный Суд Российской Федерации.*

**В**споминая 1991 год, ставший тревожной (в моем представлении) точкой отсчета новой истории Отечества, сложно удержаться от глубоко личных, субъективных оценок тех событий, свидетелем которых довелось стать. Даже спустя три десятилетия трудно дать однозначный ответ: возможно ли было избежать столь драматичной для судеб нашего государства развязки?.. Точно так же весьма непросто в контексте не менее значимой даты — 30-летия Конституционного Суда Российской Федерации (далее — КС РФ) — рассуждать об эволюционном (но не всегда безоблачном) становлении, развитии этой высшей инстанции отечественного правосудия, тем более, что двадцать лет личной жизни связано с деятельностью этого органа в качестве конституционного судьи. Ни в коей мере не претендуя на какую бы то ни было полноту анализа тех или иных периодов в деятельности КС РФ, тем более — на портретные характеристики причастных к истории конституционного правосудия лиц, исхожу из того, что в данном случае речь идет лишь о фрагментарных зарисовках, эпизодах жизни на основе сочетания «личного и публичного»<sup>1</sup>.

Возможно, указанные соображения определяют тот факт, что в данном очерке содержится немало скрытого между строк содержания, недосказанность... Речь идет не только, а, возможно, и не столько о самой по себе работе в качестве судьи КС РФ. Еще в большей степени имею в виду подготовленные и опубликованные за соответствующий двадцатилетний период научные публикации, которые — практически все, включая около полутора десятков монографий, — были посвящены конституционному правосудию. В этом плане

---

<sup>1</sup> Не случайно в основе данной публикации книга: Бондарь Н. С. Публичное и личное: поиск баланса продолжается... Мемуарная юриспруденция / 2-е изд., перераб и доп. Ростов н/Д — М. — СПб.: Юрист, 2020. 752 с.

всегда, с первого дня работы в качестве судьи, считал научную работу важным вспомогательным средством (инструментом) погружения в новую для себя профессионально-судебную деятельность. Сейчас же прекрасно понимаю, что не всё вышедшее из-под моего пера, прошло испытание временем. Особенно остро ощутил это на фоне конституционной новеллизации 2020 года; не скрою, порой возникала мысль, может, меня не тому (или не так?) учили в моих университетах конституционализма...<sup>1</sup> Но всё, о чём рассуждал в прежние годы, так или иначе было связано с непростым периодом исторического развития России, сопряженного с известными «болезнями роста» в процессе конституционно-правового «взросления» молодой российской государственности... Впрочем, в порядке полушутливой оговорки (и не очень убедительного, но всё же самооправдания!) напому слова, начертанные на надгробии основоположника антропологического направления в уголовном праве Цезаре Ломброзо: «Я не был прав, но буду прав»...

Приходится признать: при всей важности и обоснованности призывов к единству теории и практики у каждой из этих сфер, безусловно, имеются свои собственные закономерности существования и развития. Тем более наличие

---

<sup>1</sup> Не могу удержаться, чтоб не сослаться хотя бы на одну из публикаций о своем (субъективном) понимании МОИХ университетов конституционализма. Их значение, ценностные ориентиры ощущал всегда, в том числе в так называемые застойные времена. См.: Бондарь Н. С. Конституционализм как нравственно-этическая категория: методология познания в контексте моих университетов конституционализма // Современный российский конституционализм: доктрина и практика. Материалы межвузовской научно-практической конференции (Южный Федеральный университет, 23 октября 2010 г.) и круглого стола (Санкт-Петербургский государственный университет, 5 марта 2011) / отв. ред. Н. С. Бондарь. Ростов-на-Дону — Санкт-Петербург: Профпресс, 2011. С. 13–33.

симфонии между конституционной теорией и реальной практикой оказывается под вопросом, если посредником между ними (а, возможно, и дирижером) нередко выступает политика, без которой, справедливости ради следует это признать, не обходится конституционно-правовая сфера ни одного современного общества и государства.

И тем не менее! Уникальным исключением в этом плане, считаю, является Конституционный суд как орган, в буквальном смысле, без всяких оговорок воплощающий органическое единство теории и практики. Не случайно в научный оборот и политический лексикон вошло определение Конституционного суда не только как государственно-властного органа, но и своего рода научно-исследовательской лаборатории<sup>1</sup>. Открою секрет: сейчас, находясь уже в статусе судьи КС РФ *в отставке*, пришел к выводу, что эти характеристики КС РФ стали, по крайней мере, для меня, одним из главных подарков судьбы, достоинств и преимуществ моей профессиональной работы на протяжении 20 лет как конституционного судьи: заниматься чрезвычайно важными, архи-ответственными проблемами практики государственно-правового развития страны, реализации законодательства, с одной стороны, и при этом не забывать (ни на минуту!), что ты — представитель конституционно-правовой науки, постоянно быть погруженным в теоретическую юриспруденцию, с другой стороны. Не дай Бог, не было бы этой, второй стороны профессиональной медали конституционного правосудия...

Такое единство теории и практики, доктрины и государственно-властной юрисдикционной деятельности коренится

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Бондарь Н. С. Конституционное правосудие и развитие конституционной юриспруденции в России // Журнал российского права. 2011. № 10. –С. 35–46.



в существенных характеристиках самого по себе конституционного контроля. А КС РФ в этом плане является, как это теперь, после конституционных поправок 2020 года, прямо закрепляется в ст. 125 Конституции РФ, является *высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации*, осуществляющим судебную власть самостоятельно и независимо посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации.

Что же касается самого по себе института судебного конституционного контроля, его происхождения, то он возник, как известно, в условиях североамериканского конституционализма, в США. Его истоки необходимо искать, с одной стороны, в прецедентном праве, в частности в знаменитом решении Верховного суда США по делу «Мэрбэри против Мэдисона» (1803 г.), оно стало первым историческим судебным делом, в котором была реализована идея конституционного контроля<sup>1</sup>. Однако, конституционная доктрина судебного

---

<sup>1</sup> Как не восторгаться точности формулировок данного решения с точки зрения обоснования необходимости и анализа самой природы судебного конституционного контроля: "Конституция обладает верховенством по отношению к законам... В компетенцию и обязанности судебной власти входит разъяснение того, что такое закон: те, кто применяют нормы... должны разъяснить и истолковать каждую норму. Если два закона противоречат друг другу, суды должны решить вопрос о применении каждого из них. Если закон противоречит Конституции... Конституция, а не обычный акт, должна применяться" (цит. по: Конституционный контроль в зарубежных странах: учеб. пособие / отв. ред. В. В. Маклаков. М., 2007. С. 78). Думается, это решение и сегодня не утратило значения своего рода пособия для начинающих судей. Не секрет, что конституционализация судебной практики — одна из трудных, актуальных задач нашего правосудия.

нормоконтроля как таковая была обоснована несколько ранее, в 1778 г., одним из федералистов А. Гамильтоном<sup>1</sup>.

Ценностно-правовая система конституционализма, основанная на требованиях верховенства права, таким образом, объективно «вращивала» внутри себя, своей демократической конституционно-правовой среды некие фундаментальные правовые принципы, аксиомы правовой, политической, экономической жизни, которыми мог (а в последующем — должен был!) руководствоваться суд, принимая решение *contra legem*.

Таким образом, можно считать, что прецедентные истоки возникновения института конституционного контроля явили собой одно из выдающихся достижений раннего конституционализма (чем вряд ли может похвастаться североамериканский конституционализм последующих исторических периодов своего развития).

Наряду с «американской» моделью конституционного контроля, осуществляемого судами общей юрисдикции, позже сложилась европейская (континентальная) модель конституционной юрисдикции, характерная для стран континентальной европейской правовой семьи. Традиционный для правовой культуры этих стран нормативизм, уважение к законному праву предопределил особенности данной модели конституционного контроля. Ее возникновение можно отнести к началу 1920-х гг. Именно в 1920 г. первый конституционный суд как специализированный орган конституционного контроля был создан в Австрии.

Но лишь после Второй мировой войны процесс учреждения специальных органов конституционной юстиции

---

<sup>1</sup> См.: Гамильтон А. Федералист № 78 // Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / пер. с англ. М., 2000. С. 502–507.

стал общей закономерностью западноевропейского конституционализма (конституционные суды — в 1948 г. в Италии, в 1949 г. в ФРГ, впоследствии в Испании, Турции; в Португалии — Конституционный трибунал, во Франции — Конституционный совет и т. д.).

Закономерным результатом признания новой Россией ценностей современного конституционализма, с одной стороны, и ее принадлежности к романо-германской системе права — с другой, явилось учреждение уже на начальном этапе формирования новой российской государственности специализированного органа конституционного контроля. В отличие от Союза ССР, где на последнем этапе его существования, в мае 1990 г., был учрежден Комитет конституционного надзора СССР, Российская Федерация изначально пошла по более перспективному пути создания Конституционного суда как специализированного органа конституционного контроля и одновременно как составной части судебной власти.

С функционированием этого органа во многом связано возникновение качественно новых тенденций в многотрудной истории становления новой Российской государственности, утверждения современного российского конституционализма. Уяснение этих закономерностей, проникновение в их социально-правовые характеристики во многом связано с анализом статусных и функциональных особенностей Конституционного Суда РФ как органа конституционного контроля. Это — самостоятельная, достаточно большая проблема. С вопросом о месте и роли Конституционного Суда РФ в национальной системе разделения властей связаны все актуальные проблемы конституционного контроля — фундаментальные, теоретические, практико-прикладные, включая вопросы о юридической природе актов конституционного правосудия как итоговой правовой формы конституционно-

контрольной деятельности, степень их обязательности для иных судебных органов, а также для органов законодательной и исполнительной власти и т. д.

В данных же зарисовках представляется важным затронуть лишь отдельные стороны организации и деятельности КС РФ, прежде всего, сквозь призму личного опыта, 20-летней «конституционно-судебной биографии». В этом случае, естественно, неизбежны субъективные оценки, за которые заранее, *a priori*, приношу извинения.

## ВХОЖДЕНИЕ В КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ

---

Уже на том судьбоносном для меня заседании Совета Федерации 16 февраля 2000 года пришлось задуматься (возможно, на интуитивном уровне) над вопросом о том, кто же такой конституционный судья? Речь идет об адресованном мне при обсуждении вопроса о назначении на высокую должность судьи КС РФ вопросе одного из членов Совета Федерации (тогда это были авторитетные руководители законодательных и высших исполнительных органов субъектов РФ):

— Как будете судить в качестве судьи Конституционного Суда — по закону или по совести?

До сих пор удивляюсь, как, не растерявшись, быть может, даже излишне спокойно ответил:

— И не по совести, и не по закону... А по Конституции!

Ответ был воспринят, как я сразу почувствовал, одобрительно, что нашло свое подтверждение в убедительных итогах тайного голосования.

Так получилось, что мою кандидатуру представил в Совет Федерации В. В. Путин, который был в то время исполняющим обязанности Президента РФ. Данное представле-

ние (моей кандидатуры) было первым кадровым вопросом исполняющего обязанности Президента РФ в Совете Федерации. Понимаю, что это случайность, но приятная, как и тот факт, что являюсь обладателем уникального служебного удостоверения, подписанного исполняющим обязанности Президента РФ.

Попутно отмечу также, что в то время Совет Федерации по составу был иным и результаты голосования на его заседаниях нередко были трудно непредсказуемыми. Это касалось, кстати, и результатов голосования по назначению (в тот период) нескольких кандидатов в конституционные судьи, которые так и не сумели убедить сенаторов в том, что они достойны занять эту высокую должность.

Что же касается самого смысла ответа (чем буду руководствоваться, став конституционным судьей?), то здесь всё достаточно просто и одновременно сложно: Конституционный Суд должен оценивать (судить!) законы на предмет их соответствия Конституции. Это единственный орган государственной власти, который вправе подвергнуть сомнению содержание закона, признать его недействующим как не отвечающий требованиям Конституции. Соответственно, и при решении этих вопросов необходимо руководствоваться Конституцией и только ей, а не законом. Если же говорить о такой категории, как «совесть», то ее юридическое значение также находит концентрированное отражение в Конституции, в ее принципах и высших ценностях добра и справедливости, равенства и свободы, баланса частных и публичных интересов и т. д. В этом смысле Конституция — нормативно-правовое выражение не только политических, социально-экономических, но и нравственно-этических ценностей нации; зеркало, отражающее как политико-правовое устройство общества и государства, так и сам дух

многонационального народа России, его представления о чести, достоинстве, совести.

Руководствоваться Конституцией, всегда и во всем, следовать только ее положениям — задача чрезвычайно ответственная для всех и каждого, но в особой степени — для судьи Конституционного Суда, участвующего в определении судьбы закона или иного нормативного правового акта. В этом плане охранять Конституцию — особая профессия, вершина профессиональной карьеры юриста; одновременно — это своего рода искусство, искусство поиска баланса власти и свободы, демократии и дисциплины, прав и обязанностей, публичных и частных ценностей... В профессиональном плане это предполагает, в частности, уяснение глубинного, сакрального содержания Конституции, зачастую скрытого смысла не только конкретных норм, положений Конституции, но и сложных системных ее характеристик, предопределяющих содержание тех самых конституционных ценностей, начал, принципов в их иерархических и иных взаимосвязях, которыми следует руководствоваться при оценке норм проверяемого закона. Позже пришлось глубже вникнуть в эту проблематику, уяснить ее смысл с точки зрения самой природы Конституции как уникального политико-правового документа, соотношения Буквы и Духа Конституции<sup>1</sup>, ее нравственно-этических и юридических начал, что проявляется в том числе в конституционном правосудии, в конкретных решениях КС РФ<sup>2</sup>. В

---

<sup>1</sup> См.: Бондарь Н. С. Буква и дух российской Конституции: 20-летний опыт гармонизации в свете конституционного правосудия // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 5–17.

<sup>2</sup> См.: Бондарь Н. С. Гармонизация юридических и нравственно-этических начал Конституции: практика конституционного правосудия // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 1 (61). С. 6–16.

этом плане, что касается самого по себе проверяемого закона, то он имеет не только чисто юридическое значение: это может быть, например, «финансово емкий» акт, признание которого неконституционным сопряжено с уяснением Судом возможных бюджетно-финансовых последствий, в том числе, возможно, весьма существенных не только для государственного бюджета, но и для отдельных категорий граждан с точки зрения бюджетной обеспеченности их прав и законных интересов. В других случаях это может быть связано с политическими интересами, целями экономической политики, социальных реформ и т. п. Каковы возможности и пределы вторжения Конституционного суда в эти сферы? Это отнюдь не абстрактные научно-теоретические вопросы, в них и многих других, им подобных, — сама суть конституционного контроля и, соответственно, деятельности каждого конституционного судьи.

### ДВАДЦАТЬ ЛЕТ СПУСТЯ...

---

Вспоминаю, что тогда, в 2000-м году, одни из ярких впечатлений для меня — новоиспеченного конституционного судьи — были связаны с поистине звездным составом Суда. Ни в коей мере не возьмусь давать своим коллегам персональные и профессиональные характеристики. Ограничусь лишь своим личным убеждением, что с первого дня мне повезло работать бок о бок с выдающимися российскими юристами. Причем это был, думаю, не просто Суд, состоящий из отдельных звездных имен (хотя это тоже было), но более важно другое: это была своего рода выдающаяся команда судей. Ее состав (19 судей) был, как представляется, удачно сбалансированным по всем основным показателям, имея в виду в том числе соотношение ученых и практи-

ков, представителей классического (общетеоретического) и отраслевого конституционализма и т. п. В этом плане мне посчастливилось работать с первых дней пребывания в КС РФ как с теми, кого сегодня, безусловно, можно именовать патриархами конституционного правосудия (Н. В. Витрук, В. Д. Зорькин, Г. А. Гаджиев, В. О. Лучин, Ю. Д. Рудкин, Б. С. Эбзеев — судьи КС РФ «первой волны», своего рода «отцы» российского конституционного правосудия), так и с представителями «второй волны» конституционных судей — Ю. М. Данилов, Л. М. Жаркова, В. Г. Стрекозов, О. С. Хохрякова), а также с М. В. Баглаем (в то время — председателем КС РФ), Т. Г. Морщаковой (тогда — заместителем председателя Суда), судьями Г. А. Жилиным, А. Л. Кононовым, Н. В. Селезевым, А. Я. Сливой. Особые чувства и глубокое сожаление питаю по поводу ушедших из жизни судей КС РФ, с кем довелось работать, иметь личные, в том числе, по крайней мере, с некоторыми, близкие дружеские отношения, — Н. В. Витрука, Н. В. Селезнева, В. Г. Стрекозова, В. О. Лучина, О. И. Тиунова, О. С. Хохряковой — светлая им память...

Понимая, что всякие оценки личностей субъективны, я всё же безмерно благодарен судьбе, что имел счастлившую возможность, в той или иной мере, поучиться у каждого из судей КС РФ образца 2000 года, ведь любого из них (впрочем, как и всех действующих судей КС РФ) можно смело именовать *судебными конституционалистами*, выдающимися то ли в области теории и доктрины конституционализма, то ли в сфере практики — онтологии конституционализма, классического либо отраслевого (например, правоохранительного, гражданско-правового, процессуального, административно-юрисдикционного), сравнительно-правового, международного конституционализма.



СУДЕЙСКИЙ СОСТАВ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РАЗНЫХ ЛЕТ



2002 г.



2004 г.



2007 г.



2012 г.

Эта конституционно-судебная эстафета имела свое продолжение; завершающий этап работы в качестве конституционного судьи был связан, в том числе, с новыми лицами, новым количественным составом КС РФ и т. д.

При всей вполне понятной сдержанности в части личностных характеристик коллег не могу не отметить, что наряду с указанными выше судьями в сегодняшний «переходный» состав КС РФ («переходный» — от 19 до 11 судей в соответствии с конституционными поправками 2020 года и новой редакцией ФКЗ «О КС РФ» от 09.11.2020 года) входят назначенные в «московский период» судьи С. М. Казанцев, Л. О. Красавчикова, С. М. Маврин, Н. В. Мельников, а также судьи «ново-питерского периода» К. В. Арановский, А. И. Бойцов, С. Д. Князев). До недавнего времени коллегой по конституционному правосудию был также М. И. Клеандров (судья КС РФ с 2008 по 2018 год). Таким образом, не сложно сосчитать, что за 20-летний период служения конституционному правосудию имел возможность бок о бок работать с 26 выдающимися юристами — конституционными судьями разных периодов деятельности КС РФ.

В современной теории и практике конституционного правосудия существует немало аспектов, исследование которых представляет особый интерес, в том числе с учетом происходящих в мире и в нашей стране социокультурных, политико-правовых подвижек. Позволю себе остановиться лишь на некоторых из них, имея в виду, что даже относительно короткое время, прошедшее после ухода в отставку, привнесло немало нового в законодательную регламентацию статуса КС РФ, его судей и отдельных институтов конституционного правосудия. Как пример — институт особого мнения судьи КС РФ.

## ПЛЮРАЛИЗМ МНЕНИЙ — ПРИНЦИП КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ

---

Не секрет, что при разрешении тех или иных вопросов, при последующей выработке решения Конституционного суда его итоговый документ (в виде постановления либо определения) не всегда принимается единогласно. В этом плане без преувеличения можно сказать, что Конституционный суд является одним из наиболее демократичных органов государственной власти. Имеется в виду, в том числе, возможность отстаивания каждым судьей своего мнения при принятии общего решения, что включает также и право на особое мнение (мнение).

В соответствии со ст. 76 ФКЗ о КС РФ судья КС РФ, не согласный с решением КС РФ, вправе письменно изложить свое особое мнение.

Судья КС РФ, голосовавший за принятое постановление или заключение по существу рассматриваемого КС РФ вопроса, но оставшийся в меньшинстве при голосовании по какому-либо другому вопросу или по мотивировке принятого решения, вправе письменно изложить свое мнение о несогласии с большинством судей. В соответствии с новой редакцией ст. 76 ФКЗ «особое мнение или мнение судьи приобщается к протоколу заседания КС РФ и хранится вместе с ним». Ранее, в период моей работы, они, как известно, публиковались, рассматривались как важный, своего рода, доктринальный источник конституционно-правовой науки. Для меня очевидно, что сама по себе возможность высказать позицию, отличную от получившей свое выражение в решении КС РФ, является реализацией принципа независимости судьи КС РФ (Ст. 13 ФКЗ о КС РФ).

Несмотря на существующие в доктрине различные подходы к пониманию существа и юридической природы института особых мнений (мнений)<sup>1</sup>, общепризнанным является тот факт, что этот институт выступает особым инструментом процессуального реагирования судьи КС на то или иное решение. И совсем не обязательно — более того, считаю даже не желательно — связывать его с критикой состоявшегося решения суда, отрицанием его юридической обязательности. Особые мнения (мнения) судьи вполне могут расцениваться в качестве важной, необходимой и профессионально значимой формы участия в отправлении конституционного правосудия. Очевидно, однако, и то, что особые мнения (мнения) — не самоцель. По крайней мере, я их таким образом никогда не рассматривал, не ориентировался на количественные показатели. Нельзя не учитывать и того обстоятельства, что написание особого мнения (мнения) всегда было сопряжено с нравственно-этическими началами самоограничения, с пониманием недопустимости их использования в ущерб авторитета Конституционного Суда и его решений.

Именно этими подходами руководствовался при написании своих особых мнений и мнений. В общей сложности их было за 20-летний период — 23 (в том числе особых мнений — 5, мнений — 18). При том, что мнений заметно больше, чем особых мнений, это, в том числе, во многом результат авторских подходов к пониманию природы и написанию соответствующих документов. Очевидно, что они

---

<sup>1</sup> См., например: Гаджиев Г. А. Публикация особого мнения, или История нормы, которая является камертоном судебной реформы в России // Законодательство и практика массмедиа. 2005. № 12; Басангов Д. А. Юридическая природа особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 2 и др.

(как разновидность процессуальных документов) были адресованы в первую очередь специалистам — прежде всего ученым и, в какой-то мере, практикующим юристам, включая адвокатов, судей. Имея в виду именно такой круг адресатов (не ориентируясь при этом на популистское восприятие особого мнения в угоду, например, тем или иным политическим интересам и представлениям, не придавая особому мнению оттенки саморекламы и т. п., что, к сожалению, тоже возможно), критические оценки решения КС РФ уходят на второй план, специалистом они могут быть «прочитаны» между строк концептуального подхода и мнения становится вполне достаточно, чтоб выразить свою позицию, сформулировать предложения, адресованные, например, законодателю, и т. п.

При этом, конечно, нет возможности (да и вряд ли есть такая необходимость) касаться дополнительных характеристик института особых мнений (мнений). Этими короткими замечаниями касательно данной темы я и ограничусь. Хотя вопрос этот, безусловно, заслуживает отдельного анализа с конкретно-исторических позиций, имея в виду взгляд не только в прошлое, но, надеюсь, и в будущее.

## СТАТУС СУДЬИ-ДОКЛАДЧИКА В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

---

Процессуальная фигура судьи-докладчика, порядок его назначения и полномочия определяются ст. 49 ФКЗ о КС РФ, которую необходимо рассматривать в нормативном единстве со ст. 41 того же закона.

В соответствии с положениями ст. 49 для подготовки дела к слушанию, составления проекта решения КС РФ, а также изложения материалов в заседании КС РФ назначает

одного или нескольких судей-докладчиков. При изучении обращения и подготовке дела к слушанию судья-докладчик в соответствии с полномочиями КС РФ истребует необходимые документы и иные материалы, поручает производство проверок, исследований, экспертиз, пользуется консультациями специалистов, направляет запросы. Судья-докладчик и председательствующий в заседании определяют круг лиц, подлежащих приглашению и вызову в заседание, дают распоряжения об оповещении о месте и времени заседания, а также о направлении участникам процесса необходимых материалов.

Одновременно следует иметь в виду, что решению вопроса о назначении судьи-докладчика предшествует, как это вытекает из ст. 41 ФКЗ о КС РФ, предварительное изучение обращения. Такое изучение (предварительное) является обязательной стадией судопроизводства в КС РФ, и оно поручается, как это прямо указано в той же статье, Председателем КС РФ в порядке, установленном Регламентом КС РФ, одному или нескольким судьям.

Положениями же Регламента КС РФ (в частности § 25) предусматривается, что распределение обращений между судьями для предварительного изучения производится Председателем КС РФ с учетом принципа равномерности нагрузки судей. Вполне естественно, что эти нормативные предписания наполняются и в определенной мере дополняются своего рода процедурными обыкновениями, в том числе связанными с порядком назначения судьи-докладчика.

В связи с назначением судьи-докладчика нередко интересуются также вопросом о том, в какой мере учитываются профессиональные интересы судьи? Иными словами, есть ли в КС РФ специализация? На это можно определенно от-

ветить: специализации, в том числе отраслевой, в КС нет и быть не может. Хотя бы потому, что одним из основных принципов статуса судьи КС РФ является равенство прав судей КС РФ (ст. 16 ФКЗ о КС РФ). Поэтому, как общее положение, судья может быть назначен докладчиком по любому делу; за свою 20-летнюю деятельность в должности конституционного судьи, к примеру, я мог бы меньше назвать тех отраслей права, по которым... не был судьей-докладчиком. Подтверждением этого являются также чисто статистические показатели тех дел, в которых мне довелось выступить судьей-докладчиком. В основу классификационного подхода могут быть положены, скажем, права и свободы человека и гражданина и их защита как важнейшая цель конституционного правосудия. Из всего массива решений (в общей сложности их было 197, из которых 38 — постановления и 159 — определения), по которым я участвовал в качестве судьи-докладчика, можно выделить дела, связанные с защитой:

- экономических прав (4 постановления, 29 определений);
- социальных прав (2 постановления, 26 определений);
- политических прав (7 постановлений, 21 определение);
- личных прав (5 постановлений, 8 определений).

Были, конечно, конкретные, наиболее запомнившиеся по тем или иным причинам, дела. Так, например, первым (и уже поэтому значимым) постановлением, в выработке которого довелось участвовать в качестве судьи-докладчика, было Постановление от 27 апреля 2001 г. № 7-П по делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса РФ, в рамках которого КС РФ, пожалуй, впервые подверг конституционно-правовой оценке институт административной ответственности юридических лиц. В даль-

нейшем этот вопрос в разных аспектах возникал в делах КС РФ неоднократно.

Не могло не запомниться и Постановление от 2 апреля 2002 г. № 7-П, принятое в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева. Никакого злоупотребления положением судьи-докладчика в данном деле, конечно, не было (и не могло быть), но по итогам острых дискуссий удалось обосновать и в конечном счете принять в качестве принципиально новой правовой позиции КС РФ положение о праве муниципальных образований — как разновидностей территориальных объединений граждан — напрямую обращаться в КС РФ за защитой конституционных прав местного сообщества. До сих пор это право, к сожалению, не получило законодательного оформления. Но правовая позиция КС РФ работает, муниципальные образования активно пользуются возможностью на обращение в КС РФ, предоставленной им самим КС РФ. По итогам обращений в КС РФ органов местного самоуправления было принято 127 решений (по состоянию на 01.09.2020 г.).

Можно также отметить Постановление от 1 декабря 2015 г. № 30-П. Оно также было посвящено проблемам местного самоуправления, но уже на ином уровне — сквозь призму конституционно-правовой оценки очередного этапа (нескончаемой в нашей стране) муниципальной реформы. Были сформулированы определенные методологические ориентиры реформирования местного самоуправления, но, в том числе и как судья-докладчик, я посчитал их недостаточными и потому подготовил довольно пространное, надеюсь, не бесполезное, особенно для региональных органов власти, мнение. Попутно будет отмечено, что были и другие дела, по которым, выступая судьей-докладчиком, мне пришлось высказывать несовпадающее с большинством мнение.



Это, например, особое мнение к Постановлению от 14 мая 2012 г. № 11-П по делу о проверке конституционности положения абзаца второй части первой статьи 446 Гражданско-процессуального кодекса РФ в связи с жалобами граждан Ф. Х. Гумеровой и Ю. А. Шикунова. Как представляется, об актуальности высказанных соображений свидетельствовала относительно недавняя дискуссия на страницах журнала «Закон», в рамках которой фактически пришлось повторить эти соображения, учитывая, что законодателем после принятия того постановления КС РФ с 2012 года так ничего и не было сделано в этом плане.

Из дел уголовно-правовой тематики, по которым довелось быть судьей-докладчиком, пожалуй, в числе наиболее запомнившихся можно назвать прежде всего дело, по итогам рассмотрения которого было принято Постановление от 24.04.2003 № 7-П в связи с жалобой гражданки Л. М. Запорожец (по проверке конституционности п. 8 Постановления Государственной Думы РФ от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов»). Особенностью этого дела и, соответственно, дополнительной сложностью для судьи-докладчика было то, что в итоге его рассмотрения фактически впервые достаточно определенно была сформулирована (опять же — по итогам острых дискуссий) правовая позиция КС о защите в рамках уголовного процесса прав не только обвиняемого (чему ранее было посвящено немало постановлений КС), но и потерпевшего. Сегодня это может показаться, по крайней мере, неожиданным, но в тот период, когда одним из основных направлений либеральной (!) уголовной политики провозглашались гарантии прав обвиняемого, о правах потерпевшего некоторые очень известные специалисты в области уголовного процесса (со-

знательно не буду приводить здесь фамилии) и слышать не хотели. Сегодня эта проблема стоит по-другому: в уголовном процессе необходим разумный баланс по обеспечению интересов и гарантированию прав как обвиняемого, так и потерпевшего. Своего рода конституционно-правовые истоки такого подхода берут начало в том числе и в указанном постановлении КС РФ 2003 года.

В продолжение сюжетной линии, связанной с тематикой дел, по которым мне довелось выступать судьей-докладчиком, приведу еще одно воспоминание. Оно связано с процессуальным нюансом о том, что, как это предусмотрено ФКЗ о КС РФ, «КС РФ назначает одного или нескольких судей-докладчиков». На начальном этапе работы КС РФ практика назначения двух судей-докладчиков была далеко не единичной. А вот после 2008 года, насколько помню, не было дел КС РФ, по которым выступали бы два судьи-докладчика. В этом же плане вспоминаю, пожалуй, по-своему эксклюзивную для практики КС РФ ситуацию, когда по одному делу, рассматривавшемся, кстати, в режиме статьи 41 ФКЗ, т. е. по итогам предварительного изучения обращения судьей КС без принятия дела к слушанию и, соответственно, с принятием итогового определения, а не постановления, были назначены три судьи-докладчика — это, в алфавитном порядке, Н. С. Бондарь, Г. А. Гаджиев и О. С. Хохрякова. Речь идет об Определении от 15.02.2005 г. № 17-О «По жалобе гражданки Енборисовой Прасковьи Федоровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 статьи 14 Федерального закона “О трудовых пенсиях в Российской Федерации”». Рад, что пришлось быть причастным к подготовке данного решения, которое и сегодня не утратило значения с точки зрения обоснования достоинства личности в качестве конституционно-правового критерия

законодательного регулирования социальных, в том числе пенсионных, отношений, развития, углубления представлений о нормативном содержании права на социальное обеспечение (ст. 38 Конституции), хотя это было определение, а не постановление (это к вопросу о том, что до сих пор продолжаются дискуссии по поводу обязательности правовых позиций КС РФ, сформулированных в определениях, а не постановлениях).

Вероятно, можно считать символичным, что последнее дело, по которому мне пришлось выступать судьей-докладчиком, — было дело по проблемам образования — о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И. И. Пикулина; по итогам его рассмотрения было принято Постановление № 39-П от 23 июля 2020 года. Символизм этого события для меня заключается в том, что после завершения карьеры судьи КС РФ я возвратился к научно-образовательной деятельности, которая, что уж там греха таить по-прежнему нуждается в серьезном совершенствовании, в том числе и с точки зрения правового регулирования этой сферы.

В завершение сюжета о судьей-докладчике, с учетом опять же сугубо личного опыта, могу определенно отметить, что при всей важности процессуальной фигуры судьи-докладчика в то же время нет оснований преувеличивать ее значение. Надеюсь, не открою большой тайны, если отмечу, что, например, составлением проекта решения КС РФ (что вменяется в обязанность судьи-докладчика в соответствии со ст. 49 ФКЗ о КС РФ) на практике может активно заниматься не только аппарат судьи-докладчика, но и, как это нередко бывает, профильное управление аппарата

КС РФ, где работают высококвалифицированные специалисты. К тому же, большую работу по редактированию проводит редакционно-издательское управление, в результате чего итоговые решения КС РФ далеко не всегда (а скорее всего, достаточно редко) сохраняют авторский стиль судьи-докладчика. Из этических соображений не называю фамилии судей, которые входят в число тех, чей стиль изложения, к счастью, чаще просматривается и в итоговом содержании решения КС РФ.

В целом, однако, исполнение полномочий судьи-докладчика — важное, ответственное и профессионально весьма интересное направление деятельности судьи КС РФ. Без преувеличения могу отметить — и, уверен, это не только мое мнение, — нами (судьями) это всегда рассматривалось не как некое обременение, а своего рода почетное, в буквальном смысле слова конституционно значимое полномочие. Оно является, естественно, одним из многих «правообязанностей», определяющих статус судьи КС РФ...

«OMNIA FLUUNT, OMNIA MUTANTUR»:  
БЫЛО ВРЕМЯ, КОГДА СУДЬИ  
ДАЖЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВОВАЛИ ПООЧЕРЕДНО...

---

Знаменитая формула жизни, выведенная в V в. до н. э. греческим философом Гераклитом, о том что «всё течет, всё изменяется», проявляет себя постоянно, действует всегда и во всем, в малом и глобальном. В конституционном правосудии — тоже. При том, что сами по себе конституция, правосудие относятся к наиболее стабильным институционально-правовым началам современной государственности, стабильность конституционного правосудия естественным образом сочетается с динамизмом.

Ни в коей мере не ставя задачу хотя бы фрагментарно обозначить те изменения, которые конституционное правосудие претерпело «на моих глазах», т. е. в течение последних двух десятилетий, отмечу лишь то обстоятельство, что только изменения в ФКЗ о КС РФ вносились в течение соответствующего периода 16 раз (!), при этом были изменены 68 статей ФКЗ (что составляет более половины от их общего количества). Кроме того, была введена новая глава — XIII.1 «Рассмотрение дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека» (Кардинальных изменений 2020 года, т. е. после моей отставки, в данном случае не касаюсь). Но дело, конечно, не в количественных показателях. Совершенствование конституционного правосудия и судебной системы в целом — процесс закономерный. Это тем более важно учитывать, имея в виду, что судебной системе вполне справедливо отводится роль своего рода локомотива всех других реформ в обществе и государстве. От состояния судебной власти во многом зависит отношение граждан ко всей правовой политике, уровень доверия к российской государственной власти.

Вместе с тем реформирование правосудия должно быть связано с системными преобразованиями, для чего необходим переход от институциональных преобразований к концептуальному внутреннему реформированию. Именно на этой основе должно происходить последовательное повышение значимости суда в юрисдикционном механизме государства.

В последние годы законодателем были предприняты значительные усилия в направлении модернизации конституционного судопроизводства, включая, например, введение процедуры рассмотрения дел без проведения слушаний

(так называемое письменное судопроизводство), закрепление возможности рассмотрения одновременно нескольких дел, введение требования обязательности судебного применения закона как условия для обращения граждан и их объединений в Суд; установление годичного срока для обращения в порядке конкретного нормоконтроля в КС после рассмотрения дела в суде, изменение подходов к определению кворума в заседаниях КС и замещению в его составе вакантных должностей и т. п. Очевидно, что эти изменения были направлены главным образом на поиск оптимальных механизмов реализации конституционного судопроизводства, повышение его эффективности.

Одновременно нельзя не обратить внимание, что многие изменения соответствующего периода (вплоть до поправок к Конституции РФ 2020 года), как правило, касались хотя и важных, но все же не основных, зачастую разрозненных вопросов деятельности КС РФ; больше всего они имели организационный характер или затрагивали сам по себе статус судей, а также статус Председателя КС РФ и его заместителей, включая изменение порядка их избрания (назначения). Только практика и время дадут этим и другим изменениям наиболее объективную, непредвзятую оценку. Поэтому, не касаясь всего комплекса изменений, хотелось бы отметить, например, и то обстоятельство, что наряду с указанными выше некоторыми весьма своевременными изменениями, связанными с оптимизацией конституционного судопроизводства, в том числе с ориентацией на повышение его «пропускной» способности, в то же время не могут не возникать и некоторые вопросы, как то: насколько повышению эффективности работы КС РФ корреспондирует принятое в этот же период решение об упразднении палат КС РФ? Главное обоснование этого решения связано

прежде всего с переходом к универсальной коллегиальности, предполагающей рассмотрение и разрешение всех дел в пленарном, то есть полном, составе КС РФ. Нельзя не отметить, что зарубежная практика конституционного судопроизводства подтверждает целесообразность использования в том числе и «малых» организационно-правовых форм осуществления конституционного судопроизводства, имея в виду, кстати, не только повышение его эффективности, но и рассматривая как важный способ индивидуализации конституционного правосудия, усиления персональных начал. Так, возможность проведения как пленарных заседаний, так и заседаний палат (секций) предусматривается в Германии, Испании, Португалии, Словении, Швейцарии и т. д. Отдельно стоит отметить опыт Италии, где допустимо проведение заседаний рабочих групп судей, которые рассматривают отдельные частные вопросы. Схожий подход к внутренней организации судопроизводства был реализован в КС Украины, в структуре которого имеется, кроме двух сенатов (по девять судей), шесть коллегий (по три судьи).

Заметное место в соответствующих изменениях ФКЗ о КС РФ занял также вопрос о предельном возрасте пребывания в должности судьи КС РФ. Начиная с 2001 года, эти сроки неоднократно менялись с просматриваемой (по крайней мере, специалистами) закономерностью; в общей сложности этому вопросу были посвящены после 2001 г. шесть (!) поправок в указанный конституционный закон. Не вдаваясь в детальный анализ этого вопроса, следует отметить, что основной смысл соответствующих изменений заключался, по официальной версии, в унификации статуса судьи, включая его предельный возраст пребывания в должности. В результате возрастной предел (70 лет) был распространен на всех действующих судей, начиная с ми-

ровых и заканчивая федеральными, включая судей КС РФ. Даже сама по себе идея такой унификации уже не может не вызывать вопросов, которые оставим, однако, за скобками.

Что же касается принципа пожизненности статуса судьи («пожизненность», естественно, условная), то применительно к судьям общей и арбитражной юрисдикции, он является абсолютно оправданным. Это, безусловно, повышает гарантии независимости и несменяемости судей и одновременно обеспечивает максимально бережное отношение к квалифицированным судебским кадрам, обладающим необходимой полнотой профессионального опыта и достаточной жизненной энергией для эффективного исполнения полномочий. При этом учитывается также, что фактически пожизненная профессиональная деятельность данной категории судей сопряжена с реальной возможностью социальной мобильности, изменения должностного статуса судьи как в суде, где он исполняет свои полномочия, так и внутри судебной системы. Одним словом, для общих и арбитражных судов несменяемость не может восприниматься как неизменность конкретного должностного положения судьи.

Пожизненность же судей в системе конституционного правосудия имеет иное значение. Конституционное правосудие являет собой специфичную форму судебной деятельности, отличие которой проявляется в том, что судьями конституционных судов чаще всего становятся лица, которые ранее не были вовлечены в процесс осуществления правосудия. Должность конституционного судьи для них, как правило, первая и последняя в судебной профессиональной карьере. В этом случае пожизненность статуса конституционного судьи фактически — и чаще всего — превращается в пожизненность конкретной должности, если не иметь



в виду исключения, связанные с возможностью для судьи быть избранным (назначенным) одним из руководителей КС. Итогом этого может стать определенная консервация основной части состава Суда как одного из высших органов государственной власти.

Именно поэтому в абсолютном большинстве государств — а если иметь в виду страны Европы, практически во всех<sup>1</sup>, где созданы специальные органы конституционного контроля (конституционные суды) — судьи конституционных судов в отличие, как правило, от пожизненных судей других юрисдикций назначаются на определенный срок (в Германии, Венгрии — на 12 лет, в Беларуси — на 11, в Испании, Болгарии, Италии, Португалии, Румынии, Словении, Литве, Украине — на 9 лет и т. д.). Эта проблема особенно очевидна применительно к государствам переходного периода; неизбежные для таких стран глубокие, динамично развивающиеся конституционные преобразования не могут не учитываться в деятельности конституционных судов.

Одним словом, допуская возможность различных законодательных решений этого, как и других вопросов кон-

---

<sup>1</sup> В качестве исключения следует отметить Австрийскую Республику. При этом нельзя не учитывать, что пожизненность осуществления полномочий судьи Конституционного суда Австрийской Республики сопряжена с принципом совместительства данной должности с занятием других должностей: это могут быть практикующие адвокаты; профессора, преподающие правовые дисциплины в университетах, и даже действующие судьи судов других юрисдикций. Правда, «чиновники управления, назначаемые членами Конституционного суда или запасными членами Конституционного суда, должны быть освобождены от службы» (ч. 2 ст. 147 Конституции Австрийской Республики). Такое совместительство, думается, вполне может выступать в качестве некоего механизма, исключаящего (или, по крайней мере, замедляющего) консервацию состава Суда.

ституционного судопроизводства, нельзя не учитывать особенности природы, сущностных характеристик конституционных судов, конституционного правосудия и статуса конституционных судей. Остается лишь надеяться, что процесс модернизации конституционного судопроизводства будет продолжен, в том числе на основе последовательной реализации конституционных принципов равенства статуса конституционных судей<sup>1</sup>, обеспечения эффективных механизмов реализации конституционного правосудия,

Содержание же данного получившегося весьма пространным, раздела данного очерка хотелось бы завершить справочной информацией, касающейся перечня тех дел, при рассмотрении которых довелось, в порядке очередности, председательствовать. Практически каждое из них могло бы стать предметом отдельного очерка. Например, так называемое «Чернобыльское дело» (где, кстати, судьей-докладчиком был один из наиболее опытных и бескомпромиссных с точки зрения защиты социальных прав граждан конституционный судья, которого по праву можно отнести к «отцам» российского конституционного правосудия, — Ю. Д. Рудкин), по продолжительности публичного заседания (три дня) с участием высоких представителей федеральных органов государственной власти (которые в нынешний, «питерский» период не всегда «добираются» до

---

<sup>1</sup> Не могут не вызывать вопросы в свете этого принципа, например, «возрастные» поправки в ФКС о КС РФ (речь идет о ФКЗ от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ и ФКЗ от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ), вводящие некую возрастную дифференциацию, различную «продолжительность пожизненности» применительно к статусу конституционных судей в зависимости от их должностного положения. Не означает ли это, что руководящая должность в высшем суде (в данном случае имеется в виду, в том числе, и ВС РФ) является приоритетной по отношению к судейскому статусу?

зала публичных заседаний КС РФ) оказалось на втором месте после исторического процесса по «делу КПСС».

«Повезло» мне как председательствующему и в другом плане: уже на первом заседании, где пришлось председательствовать (дело Шевякова, 2001 г.), в качестве судьи-докладчика выступал А. Л. Кононов, с которым не только у меня порой возникали разногласия, не совпадали конституционные оценки. В конечном счете это стало настоящим «боевым крещением», а его особое мнение по этому делу свидетельствовало о том, что по результатам «прений» судья-докладчик остался в меньшинстве. Одним словом, есть что вспомнить, в том числе и в плане относительно недолгого периода палатных заседаний КС РФ. Кстати, в состав нашей (первой) палаты на разных этапах ее работы входили такие авторитетные судьи, как: Н. В. Витрук, Г. А. Гаджиев, Т. Г. Морщакова, В. Г. Стрекозов, А. Я. Слива, О. И. Тиунов, Б. С. Эбзеев, В. Г. Ярославцев. В дальнейшем, в связи с уходом отдельных судей в отставку, состав палаты пополняли на разных этапах не менее яркие личности — в хронологическом порядке, как они приходили в Суд: Л. О. Красавчикова, С. П. Маврин, С. Д. Князев, К. В. Арановский, а на последнем этапе функционирования палаты в ее состав вошел А. И. Бойцов. Как будто, всё это было вчера...

РОССИЙСКОЕ И ЗАРУБЕЖНОЕ  
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ:  
ДИАЛОГ НЕОБХОДИМ!

---

Важной составляющей деятельности КС РФ и его судей является налаживание и поддержание международных связей, представление российской стороны на профильных конференциях, в работе круглых столов, на сим-

позиумах, носящих, как правило, научно-практическую направленность.

В соответствии с §77 Регламента КС РФ поддерживает связи с государственными органами (в том числе с органами конституционного контроля) зарубежных стран, а также с международными организациями, действующими в сфере правосудия.

К формам такого международного взаимодействия Регламент относит заключение соглашений о сотрудничестве, взаимное изучение опыта, обмен решениями и иной информацией, организацию совместных научных конференций и др.

Оставляя в стороне некоторые оценочные (не имеющие формально-юридического, конституционного значения) моменты, связанные с серьезными изменениями в последние годы в международных отношениях, что не могло не сказаться и на интенсивности международных контактов КС РФ с зарубежными органами конституционного правосудия, следует в то же время отметить большую взаимную заинтересованность КС РФ и судебных органов абсолютного большинства государств развивать сотрудничество на профессионально-юридической, не политизированной основе.

Международные связи КС РФ — это не только поездки конституционных судей в другие страны, но и организация международных конференций по проблемам конституционного правосудия собственно в России. Участие в них, выступления с докладами и сообщениями я всегда считал делом чести и своего рода почетной обязанностью. Если иметь в виду «питерский» период работы КС РФ, то, пожалуй, одной из наиболее значимых страниц стали международные конференции с широким участием представителей

зарубежных органов конституционного правосудия в рамках ежегодно проводящегося с 2010 года Международного Петербургского юридического форума в прекрасное майское время белых ночей (в 2020 году эта традиция, к сожалению, была нарушена по причине охватившей весь мир пандемии).

Кроме двусторонних встреч, и, соответственно, разовых зарубежных поездок делегаций КС РФ в отдельные страны, заслуживают внимания формы постоянно действующих ежегодных форумов, диалогов на международном уровне с участием судей КС РФ. И особое место в этом плане занимает Баден-Баденский Диалог высших судов России и Германии.

Между конституционными судами России и Германии существуют добрые партнерские отношения с давней историей. В 2001 году в Баден-Бадене состоялся первый Российско-германский диалог с участием руководителей и судей высших судов двух стран, включая конституционные суды, суды общей, арбитражной и иной юрисдикций (в Германии, кроме федерального конституционного суда, имеется еще пять высших судов). В последующем «диалог» приобрел характер постоянных (как правило, ежегодных) встреч на высшем уровне судебных органов с обсуждением всех актуальных тем правосудия. Причем, независимо от того, что спустя определенное время такие встречи (в рамках «Диалога») стали проводиться в разных городах Германии, а в последующем и в России (например, в Санкт-Петербурге в 2017 году), за ним закрепилось название «Баден-Баденский Диалог». Эти встречи всегда отличались открытостью общения, взаимным интересом, предельно уважительным отношением представителей судебных сообществ России и Германии друг к другу, независимо (это важно подчеркнуть

особо) от тех или иных обстоятельств международного политического климата.

Для меня в свое время было большой честью принимать участие как очень (!) молодому судье КС РФ (2002 г.) уже во II Баден-Баденском диалоге, где российскую сторону представляли Председатель КС РФ М. В. Баглай, Председатель ВС РФ В. М. Лебедев, Председатель ВАС В. Ф. Яковлев, Генеральный прокурор РФ В. В. Устинов. Столь же авторитетно была представлена и германская сторона. Участие, выступления в рамках «Диалога» — незаменимая школа жизни и конституционного профессионализма. Сейчас вспоминаю: еще дважды участвовал в таких встречах в Германии (в 2004 году в Баден-Бадене и в 2014 году в Мюнхене) и, конечно, в России.

Из постоянно действующих международных форумов конституционного правосудия следует упомянуть также созданную в Ереване в 1997 году Конференцию органов конституционного контроля стран молодой демократии (с 2011 г. — Конференция органов конституционного контроля стран новой демократии). Без преувеличения можно отметить, что организатором и незаменимым вдохновителем ее деятельности, а также инициатором проведения ежегодных Ереванских международных конференций был многолетний председатель Конституционного суда Республики Армения (с 1996 по 2018 год!), блестящий ученый-конституционалист Гагик Гарушевич Арутюнян. Ему принадлежит неоспоримая заслуга по объединению, выстраиванию конструктивного диалога после распада Союза ССР в рамках Конференции между органами конституционного правосудия постсоветских республик и бывших социалистических стран Восточной Европы.

По вполне понятным причинам особое значение всегда имели для меня научные и профессиональные связи с моей

«малой Родиной» и, в том числе, отношения с судьями Конституционного суда Украины (КСУ).

Первый официальный визит в Киев и более близкое знакомство с коллегами-земляками, с некоторыми из которых я был знаком и прежде, состоялось в октябре 2005 году. В последующем всегда, когда представлялась возможность, я с радостью принимал предложение посетить КСУ. Украину я посещал также в 2008-м, 2010-м, 2011-м и 2013-м гг. Каждый из этих визитов был значимым для меня и запоминающимся.

Поездка в составе официальной делегации (во главе с Председателем Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькиным) в 2010 году запомнилась не только самой по себе конференцией, официальными приемами на высшем государственном уровне (включая встречу с президентом Украины), но и теплым, душевным общением с Митрополитом Киевским и всея Украины, Предстоятелем Украинской православной церкви Владимиром, которая состоялась под святой для каждого православного христианина сенью Киево-Печерской лавры.

Поездка 2013 года была связана с участием в Международной научно-практической конференции, посвященной вопросам защиты прав человека органами конституционного правосудия. Та конференция оказалась весьма представительной. К тому же, она проводилась в прекрасное время — в июне, в прекрасном месте — в Крыму, в Ялте, а я, стыдно признаться, прожив немало времени на Украине, до этой поездки ни разу в Крыму не бывал! Одним словом, воспоминания от этой поездки остались яркие — и в профессиональном, и в культурно-познавательном плане, не говоря уже о располагающей атмосфере личного общения.

Трудно было представить, что практически полгода спустя в отношении едва ли не половины судей того состава КСУ новая (так называемая «майданная») власть Украины возбудит уголовные дела, а затем полностью прервутся всякие отношения и с КС РФ...

В «лично-публичном» плане украинские события 2014 года повлияли на мою жизнь самым непосредственным образом. Остается надеяться, что период этого безвременья уйдет в небытие, будут восстановлены наши дружеские и партнерские связи. Конечно, хотелось бы всемерно способствовать этому в меру своих сил и возможностей. В этом плане вполне понятное чувство удовлетворения вызывает то обстоятельство, что те или иные научные подходы не только имели положительные оценки украинских коллег, но и получили развитие в некоторых публикациях<sup>1</sup>, не говоря уже о том, что и сам я с удовольствием публиковался в профильных украинских изданиях — например, в ведущем юридическом журнале «Право Украины».

---

<sup>1</sup> См., напр.: Селиванов А. С. Істотний науковий внесок відомого російського конституціоналіста (рецензія, на укр. мові)//Журнал Верховної Ради України. 2011. № 12. С. 23, 24; Он же. Суттєвий науковий внесок відомого російського конституціоналіста (рецензія на укр. мові на книгу: Н. С. Бондарь. Судебний конституціоналізм в Росії)//Право України. 2011. № 5; Барабаш Ю., Евсеев О. Конституціоналізм в суддівській мантії: спроба комплексного аналізу (рецензія на монографію М. С. Бондаря «Судовий конституціоналізм в Росії в світлі конституційного правосуддя»)//Публічне право. Науково-практичний юридичний журнал. 2011. № 4. С. 400–404; Батанов А. В. Современный взгляд на предмет муниципального права. Рецензия на учебник: Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов/Под ред. Н. С. Бондаря. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. 721 с. Серия: Бакалавр. Углубленный курс//Конституционное муниципальное право. 2014. № 9. С. 78–80.



ВИЗИТЫ ДЕЛЕГАЦИИ КС РФ В ПОСТСОВЕРШИЕСЯ СТРАНЫ

Астана,  
2019 г.

Лучший подарок  
для председателя  
конституционного  
судебного органа —  
книга



В КС Таджикистана



Представители разных стран  
— одна «конституционная  
семья»

Минск, 2007 г.  
Справа — председатель  
КС Белоруссии (того  
периода) Г. А. Василевич

Напряжение нарастает...  
Научно-практическая  
конференция,  
Кишинев, 2020 г.



Возвращаясь же к обзору своих профессиональных зарубежных связей, в порядке некоего обобщения, могу отметить, что за 20-летний период работы в КС РФ состоялось больше трех десятков «конституционных» путешествий за пределы России. Именно «конституционных», имея в виду, что каждая из этих поездок была сопряжена с профессиональными конституционно значимыми вопросами, с официальными встречами. И должен сказать, что порой «рядовые», ничем не примечательные поездки неожиданно с точки зрения впечатлений и полученных эмоций оказывались весьма яркими и запоминающимися событиями. Вспоминаю, как в ноябре 2002 года без особого желания поехал в Албанию на конференцию под названием «Конституционный суд как гарант и страж конституции», посвященную 10-летию КС Албании. Сегодня могу определенно заключить, что это была одна из самых замечательных поездок. Чего только стоят особая культура и удивительная природа Албании, а также элементы «социалистической экзотики», еще сохранившиеся в начале 2000-х в этой самобытной стране, известной своей непростой историей и авторитарными традициями в государственной идеологии. Да и официальная часть поездки была не без «приключений». Вспоминаю, как после открытия той конференции я должен был первым из зарубежных гостей выступать, в том числе с поздравительным приветствием. Когда поднялся на трибуну, мне сообщили, что переводчик запаздывает. В этой ситуации Председатель КС Албании г-н Фехми Абдиу не растерялся — обращаясь ко мне и к залу на русском языке, сказал:

— Можно выступить на русском языке. Из всех зарубежных языков он самый понятный для абсолютного большинства участников конференции, и не только албанцев...

Так и получилось! Прошло с тех пор меньше двух десятков лет, но, уверен, сейчас в подобной аудитории русскую речь без переводчика смогли бы воспринимать, к сожалению, уже единицы...

Из других зарубежных поездок можно выделить рабочие поездки в конституционные суды Республики Корея (2010 г.), Перу (2015 г.), Марокко (2018 г.), Монголии (2019 г.). Каждой из этих поездок можно было бы посвятить несколько страниц, немало интересного рассказав как об официальной программе визитов, представлявшей для меня неподдельный профессиональный интерес, так и об их неофициальной части, которая также отличалась особым колоритом. Вряд ли можно передать словами зашкаливающий уровень адреналина от скачек по степи или стрельбы из лука! А между тем именно так завершилась Международная научно-практическая конференция «Разделение властей и Конституционный суд», проходившая в Улан-Баторе.

Говоря о международных связях с представителями научной общественности и коллегами по профессиональной деятельности в разных странах мира, я незаслуженно обошел вниманием свои поездки в США в 2000-м и 2011-м гг. Особенно памятной была поездка 2011 года совместно с Г. А. Гаджиевым, запомнившаяся интересной встречей с 17-м председателем Верховного Суда США Джоном Робертсом, который является по-своему исторической личностью. Дж. Робертс уже долгое время находится на юридическом олимпе Америки (председателем ВС США он стал в 2005 г. и занимает этот пост до сих пор). Та встреча прошла в непринужденной и дружеской обстановке.

Безусловно, особая страница международных связей КС и, соответственно, наших зарубежных поездок, равно как и встреч в России (Москва, Санкт-Петербург) — это контак-

ты с Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ). Моя первая поездка в Страсбург, а также очное знакомство (попутно) с Судом справедливости Европейского Союза в Гааге, состоялась в далеком 2002 году. При том, что политика двойных стандартов в решениях ЕСПЧ просматривается со всей очевидностью (особенно в последние годы), надо признать, что сами по себе встречи с судьями ЕСПЧ, включая их председателей, практически всегда проходили в деловой, откровенной и весьма доброжелательной обстановке.

Были и другие командировки, и их география весьма широка — Канада (2001), Австрия (2008), Италия (2009), Чехия (2005), Венгрия (2007), Словакия (2013), Беларусь (2007, 2017), Азербайджан (2018), Таджикистан (2015, 2019), Молдова (2009, 2020).

Впору, вероятно, умерить пыл в плане воспоминаний о представительских полномочиях судьи КС РФ, чтобы не возникло ложного представления об этой стороне работы судьи КС РФ. Однако еще раз оговорюсь: любая и каждая подобная командировка — это, как правило, напряженная работа, в том числе порой в неожиданных ситуациях. Взять, скажем, поездку в Молдавию в феврале 2020 года, когда пришлось вступить в острую полемику с представителем судебного органа одной из прибалтийских стран, позволившим себе в рамках научно-практической конференции по проблемам конституционализма перейти к откровенно политизированным, недостойким научного формата русофобским выпадам...

В конечном счете, однако, нельзя не отметить, что международные связи КС РФ, взаимный обмен опытом конституционных судей из разных стран имели и имеют чрезвычайно важное значение для развития и укрепления российской демократической государственности, в том числе на основе использования положительного опыта зарубежных стран.

ОБ ОФИЦИАЛЬНО-ПУБЛИЧНОМ  
В ЛИЧНОСТНОМ ВОСПРИЯТИИ:  
ВСТРЕЧИ СУДЕЙ КС РФ  
С ГАРАНТОМ КОНСТИТУЦИИ — ПРЕЗИДЕНТОМ РФ

---

Всё, что касается конституционного правосудия, в той или иной мере связано в конечном счете со статусными особенностями этого органа, со спецификой его отношений с другими институтами российской государственности. Но по данной теме относительно самостоятельное, особое значение приобретает вопрос о взаимоотношениях КС РФ с Президентом РФ как главой государства. Уникальность этих отношений определяется особыми конституционно-правовыми полномочиями соответствующих субъектов: с одной стороны, это Президент РФ как гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции РФ), с другой — КС РФ как хранитель Конституции (ст. 125 Конституции РФ).

Характер, формы соответствующих взаимоотношений, особенности и пределы их нормативно-правовой регламентации имеют достаточно широкое концептуальное освещение в научной литературе<sup>1</sup> и вряд ли в рамках настоящего издания в силу его очевидной специфики необходим специальный анализ этих вопросов.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Боброва В. К. Институт Полномочного представителя Президента в Конституционном суде: практика деятельности // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 5; Татаринов С. А. О формах взаимодействия между Конституционным судом и другими органами государственной власти Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 51–56, С. 47–52; Сайбулаева С. А. Президент Российской Федерации и Конституционный Суд России: вопросы теории и практики//Российский судья. 2018. № 5. С. 59–63; и др.

Впрочем, отметив это обстоятельство, тут же зримо, «в лицах» представил реализуемое на практике «участие» института президентуры в отправлении конституционного правосудия. Речь идет о том, что в рамках рассмотрения конкретных дел и выработки итоговых решений КС РФ такое взаимодействие реализуется посредством участия Полномочного представителя Президента РФ в заседаниях КС РФ. В этой связи, в том числе в порядке личных впечатлений, нельзя не упомянуть тех видных ученых, талантливых практиков-юристов, которые на протяжении последних 20 лет (опять же, имея в виду период личного пребывания в должности судьи КС РФ) занимали указанную должность, обеспечивая последовательную реализацию положений ст. 80 Конституции РФ в конституционном правосудии. Речь идет, прежде всего, о М. А. Митюкове, который исполнял эти обязанности в далеком 2000 г., а впервые был назначен Полномочным представителем Президента РФ еще в 1996 г. и с небольшим перерывом (с декабря 1996 г. по июнь 1998 г.) занимал эту должность вплоть до 2005 г. В дальнейшем, на протяжении 15 лет (2005–2020 гг.), позицию Президента РФ при отправлении конституционного правосудия отстаивал известный питомец Ленинградской цивилистической школы (во главе с ее патриархом — академиком Ю. К. Толстым) М. В. Кротов. Так случилось, что эту эстафету Михаил Валентинович передал в январе 2020 г. [7] не менее именитому представителю той же питерской юридической школы — А. В. Коновалову, имеющему, кроме прочего, огромный практический опыт многолетнего руководителя Министерства юстиции РФ.

Возможно, было бы небезынтересно поделиться личными впечатлениями об особенностях выступлений, реализации полномочий представителя Президента РФ в кон-

ституционном правосудии каждого из этих выдающихся юристов. Но это слишком ответственная задача, от которой предпочитаю освободить себя. Ведь эти выступления — не только показатель профессионализма, глубины юридического анализа рассматриваемой на заседании КС РФ проблемы в рамках конкретного дела. Это одновременно и вопрос о степени взвешенности, я бы сказал, проявлениях ювелирности при поиске тонкого баланса публично-правовых подходов, диктуемых, с одной стороны, самим статусом, особенностями процессуального положения Полномочного представителя Президента РФ, занимающего в заседании КС РФ процессуальное положение стороны, принявшей и подписавшей оспариваемый и проверяемый на соответствие Конституции закон, и с другой стороны — взглядов, оценок, предопределяемых гражданской позицией, личными убеждениями представителя президента как ученого и гражданина (от чего, естественно, невозможно полностью абстрагироваться). В какой мере указанное процессуальное положение может повлиять на то, чтобы наряду с доводами в пользу конституционности проверяемого закона «заметить» в проверяемом законе и иные оттенки (которые не обязательно могут «работать» на его конституционность), — это уже вопрос во многом субъективный. Имею в виду, что для нас, судей, эти оттенки (в том числе даже интонационные, чем особенно отличался, в хорошем смысле, М. А. Митюков) всегда были чрезвычайно важны, мы внимательно прислушивались к ним; но слух-то (как и голос) у каждого разный... Поэтому ни в коем случае не хочу навязывать свое мнение. И еще одна ремарка: сами по себе выступления представителя президента в публичных заседаниях КС РФ не только не представляют никакой служебной или иной тайны (есть стенограммы), но, более того,

тексты этих выступлений, по крайней мере М. А. Митюкова и М. В. Кротова, опубликованы, вполне доступны для массового читателя, интересующегося этими вопросами<sup>1</sup>.

В рамках же настоящей статьи, тоже не без сомнений, я тем не менее посчитал возможным прикоснуться к вопросу, который связан с личными воспоминаниями об официальных встречах судей КС РФ с главой государства.

Практически с первых лет деятельности КС РФ сложилось своего рода конституционное обыкновение — ежегодно встречаться судьям КС РФ (в полном составе) с Президентом РФ в день Конституции, 12 декабря. Очевидно, что сами по себе такие встречи, с одной стороны, — это свидетельство важности данного государственного праздника (который, к сожалению, начиная с 2005 года, перестал быть выходным днем) для судей КС РФ, а с другой — официальное признание на высшем государственном уровне роли КС РФ в деле защиты Конституции, утверждения ее принципов и ценностей в жизни российского общества. Именно в такой атмосфере делового, доброжелательного, заинтересованного обсуждения самых разных актуальных вопросов конституционного развития нашего общества и государства, совершенствования законодательства, судебной защиты прав человека и гражданина, проходили все встречи. За период моего пребывания в должности судьи КС РФ их состоялось двадцать (при этом я не принимаю во внимание другие встречи в ином формате, связанные, например,

---

<sup>1</sup> См., напр.: Митюков М. А. Выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации (2004–2005 года). М.: Проспект, 2010; Кротов М. В. Выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации. В 2-х т. Т. 1.: 2015–2016 годы; Т. 2.: 2017–2018 годы. М.: Проспект, 2019.



с юбилейными датами Конституционного суда, переездом КС РФ из Москвы в Санкт-Петербург и т. п.).

Немаловажным будет отметить и то обстоятельство, что все такие контакты носили публичный характер и получали широкое освещение в СМИ (на телевидении, в печатных изданиях, в интернете, на официальном сайте Президента РФ). Такая гласность, доступность информации касательно, в том числе, содержания обсуждаемых вопросов, позволяет считать вполне допустимой возможность поделиться личным восприятием тех официальных встреч. При этом в силу личного эгоизма представляется оправданным остановиться на некоторых наиболее запомнившихся моментах этих встреч, в том числе благодаря моему личному участию в обсуждении отдельных вопросов. Одним из важных вопросов, который я поднимал в ходе общения с президентом, впервые был инициирован мною еще в 2002 году, а в последующем поднимался мной еще дважды. Вероятно, в этом случае вполне можно было бы говорить об упорстве, достойном лучшего применения. Речь шла о целесообразности и, как я считаю сейчас и тогда считал, необходимости учреждения Национального исследовательского центра конституционализма. Сегодня его черты приобретает научно-образовательный центр судебного конституционализма Южного федерального университета, начавший свою работу в октябре 2020 года, которым имею честь руководить. Это многообещающий формат — как в доктринальном, научно-исследовательском, образовательном, так и в прикладном, научно-практическом плане в связи с необходимостью обновления системы законодательства, совершенствованием институтов государственности в соответствии с новыми подходами, выработанными конституционной реформой. Заслуживает внимания и зарубежный опыт функциониро-

вания подобных институтов — в частности в Армении, где много лет работает Центр конституционного права, целью которого является содействие становлению правового демократического государства в Армении, утверждение верховенства Конституции Республики Армения.

Есть еще один вопрос, который тоже был инициирован мною, касался состояния юридического образования в России. Впервые я обратился к этой теме в 2006 году, когда на встрече с Президентом РФ обсуждались различные аспекты судебной реформы. Посчитал возможным напомнить слова «развенчанного классика» по поводу того, что «кадры решают всё» и в связи с этим высказал соображение, что успех судебной реформы в конечном счете будет зависеть от кадрового обеспечения судов; качество же кадров для судов напрямую зависит от юридического образования, которое, к сожалению, находится в глубоком кризисе. Одновременно мной был сформулирован тезис о том, что подготовка юридических кадров — вопрос конституционной безопасности общества, государства, личности. На этот тезис Президент РФ обратил внимание и попросил уточнить, что я имею в виду. В рамках лаконичного ответа посчитал важным обратить внимание на два момента: во-первых, неоправданное расширение количества вузов (в том числе негосударственных), ориентированных на подготовку юридических кадров при отсутствии у них зачастую надлежащих материальных и, в особенности, кадровых предпосылок; во-вторых, некритическое восприятие Россией Болонской системы высшего образования, переход, в частности, к двухуровневой системе высшего юридического образования (бакалавриат-магистратура) без учета национально-исторических особенностей и наших реальных достижений в фундаментальной (а не узкопри-

кладной, как это предусмотрено Болонской системой) подготовке юристов. Высказывая эти соображения, я, разумеется, понимал их дискуссионность. Тем более важно было услышать от Президента реальную озабоченность по поводу состояния (в частности, на тот момент) не только юридического, но, как он подчеркнул, всей системы высшего образования. Очевидно, что все эти вопросы, относящиеся к тяжелому наследию 90-х годов прошлого века, не могут (и не могли) получить быстрого решения. Понимание этого обстоятельства заставило меня вернуться к этой проблеме на встрече с Президентом РФ в декабре 2012 года. К сожалению, основные проблемы юридического образования, накапливавшиеся в период его «реформирования» на протяжении последних двух-трех десятков лет, к сожалению, сохраняются до сих пор, о чем неоднократно мне приходилось говорить как в научных публикациях<sup>1</sup>, так и в СМИ.

Ставились и обсуждались на встречах с Президентом РФ и многие другие, более конкретные вопросы, носившие в чем-то вроде бы рабочий характер, но имевшие, безусловно, и важное конституционно-правовое значение.

Несколько слов о последней встрече с Президентом РФ (последней она, разумеется, стала для меня в виду завер-

---

<sup>1</sup> Бондарь Н. С. Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 3. Изд-е 2-е. М.: Юрист, 2014; Бондарь Н. С. Реформированию юридического образования — конституционные ориентиры // *Lex russia*. 2013. № 11. С. 1248–1250; Бондарь Н. С. Современные ориентиры российского юридического образования: национальные традиции или космополитические иллюзии? // *Юридическое образование и наука*. 2013. № 1. С. 7–16; Бондарь Н. С. Конституционная модель современного юриста: соответствует ли ей нынешняя система юридического образования? // *Человек и закон*. 2010. № 1. С. 18–27.

шения срока моих полномочий как судьи КС РФ), которая состоялась 12 декабря 2019 г. В завершающей ее части, когда представилась возможность включиться в дискуссию, я посчитал возможным напомнить, что наступающий 2020 г. будет годом 150-летнего юбилея известной городской реформы Александра II (имея в виду принятое 16 июня 1870 г. Городовое положение). В связи с этим, соотнося историю и современность, посчитал, что было бы целесообразно подвести некоторые итоги муниципальной (в особенности, городской) реформы 2014–2015 гг., которая далеко не во всех регионах оказалась одинаково успешной. В этом плане отметил, что было бы целесообразно инициировать проведение Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ, который не собирался, как пришлось обратить на это внимание, уже порядка двух лет. Президент РФ, высказав общие подходы по поводу перспектив развития местного самоуправления и необходимости обеспечения единства публичной власти (что затем получило закрепление в конституционных поправках 2020 года), согласился с тем, что проведение Совета по местному самоуправлению назрело. Вскоре, 30 января 2020 года, такое заседание Совета состоялось... [9]

В завершение еще раз подчеркну: все встречи с президентом проходили в теплой обстановке делового, профессионального, заинтересованного разговора, обмена мнениями по конституционно значимым вопросам. Но эти вопросы ни в коей мере (даже малейшим образом!) не пересекались с какими-либо конкретными делами, которые рассматривались Конституционным судом. Одновременно каждый раз приходилось убеждаться и с глубоким удовлетворением отмечать (хотя бы про себя), что наш Президент, будучи юристом по образованию, не просто

проявляет неподдельный интерес, а вникает в конкретные вопросы совершенствования судебной системы, включая конституционное судопроизводство, тонко чувствует правоприменительную судебную практику, имеет свой собственный взгляд на состояние законодательства, осведомлен о его проблемах и возможных путях совершенствования. Обо всем этом можно было бы, в продолжение темы об «официально-публичном — сквозь призму личного восприятия», написать заметно основательнее, затронуть многие другие вопросы, связанные с реализацией одной из основных функций главы государства по гарантированию незыблемости Конституции РФ, что предполагает в том числе и его взаимоотношения с КС РФ. Но с учетом особенностей избранного жанра издания крайне важно все же иметь чувство меры.

### НАУЧНО-ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОЕ ХОББИ КАК ПРОДОЛЖЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНО- СУДЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ<sup>1</sup>

---

Без всяких преувеличений отмечу, что не менее значимой, чем судебная деятельность, для автора этих строк всегда была научная и преподавательская работа. Это предопределяется самой природой конституционного правосудия,

---

<sup>1</sup> Размышления на основе авторских публикаций: Н. С. Бондарь. Конституционное правосудие и развитие конституционной юриспруденции в России // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 35–46; Бондарь Н. С. Акты конституционного правосудия как межотраслевой источник практической юриспруденции // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2014. № 1. С. 8–16; Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и конституционно-судебная практика. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 132–134.

статусными характеристиками КС РФ, который, согласно одному из моих утверждений, «больше, чем суд»<sup>1</sup>.

В этом плане анализ места и роли Конституционного суда в системе современного конституционализма свидетельствует о его сложной, комплексной природе, что требует учета и применения различных, порой весьма разноплановых и многоуровневых систем координат для оценки потенциала данного института российского конституционализма, его характера и природы.

С одной стороны, нет сомнений в том, что КС РФ, находясь в системе государственно-властных отношений, является прежде всего правоприменительным, юрисдикционным органом судебной власти, который, как и суды общей и арбитражной юрисдикций, разрешает споры (конституционные), снимает социальные противоречия и конфликты в обществе и государстве, между высшими государственными органами (но не между отдельными гражданами и организациями). В этом смысле КС РФ — это своего рода суд над властью.

Соответствующий статус получил прямое отражение в Конституции РФ, которая определяет конституционное судопроизводство в качестве самостоятельной формы осуществления судебной власти наряду с гражданским, адми-

---

<sup>1</sup> Сейчас уже не помню, когда я впервые предложил эту формулу. Но, по крайней мере, в монографии «Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации» (М.: Юстицинформ, 2005) она уже содержится. Вспоминаю также, что в 2010 году на страницах «Журнала конституционного правосудия» на эту тему состоялась заочная дискуссия с моими коллегами-конституционалистами (См.: Ливеровский А. А., Петров М. В. Органы конституционного нормоконтроля как «квасисуды» // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3. В этом же номере журнала помещена статья-ответ: Бондарь Н. С. Конституционный Суд России: не «квасисуд», а больше, чем суд).

нистративным и уголовным судопроизводством. Одновременно КС РФ как особый орган государственной власти, осуществляющий функцию конституционно-судебного контроля, активно вторгается в нормативную правовую сферу, влияет на нее своим специфическим государственно-властным инструментарием, чему способствует особая природа его решений.

Одновременно КС РФ может рассматриваться как весьма специфическая (организованная на государственно-властных началах) научно-исследовательская лаборатория, которая тесно соотносится с научным сообществом через доктринальные идеи по актуальным проблемам современной конституционной юриспруденции. Достаточно отметить, что абсолютное большинство судей действующего состава КС РФ (13 из 15) имеют научную степень по юридическим наукам (11 докторов и 2 кандидата наук)<sup>1</sup> — это кадровая характеристика, сопоставимая с уровнем научно-исследовательской организации. Присущи эти черты и аппарату КС РФ, в особенности его профильным (отраслевым) управлениям, сотрудники которых также зачастую вовлечены в научную работу. По состоянию на 01.06.2020 г., 21% сотрудников профильных управлений и аппарата судей КС имеют ученую степень (8 докторов юридических наук и 24 — кандидаты наук). Вряд ли можно найти какой-либо иной орган государственной власти с такими качественными показателями «учености» сотрудников!

Все это позволяет говорить о КС РФ как о весьма специфическом судебно-контрольном органе, деятельность которого тесно связана с экспертно-аналитической оценкой

---

<sup>1</sup> В период, когда в составе КС РФ было 19 судей (как это было предусмотрено Конституцией 1993 г.), удельный вес «остепененных» судей был еще выше: 15 докторов и 2 кандидата наук (из 19 судей).

как проверяемых норм права, так и состояния и динамики развития государственно-правовой системы в целом. Этим определяются особенности взаимосвязей между конституционным правосудием и доктринальной юриспруденцией в единстве нормативных, научно-теоретических и практических компонентов.

Важно также отметить, что исторически российская конституционная юриспруденция формировалась отнюдь не на чисто академической основе. Вряд ли стоит замалчивать, что национально-специфические истоки конституционной юриспруденции имеют у нас во многом государственно-бюрократическое происхождение. М. М. Сперанский, Б. Н. Чичерин, С. А. Муромцев, Ф. А. Головин, Н. А. Хомяков и др. были весьма заметными деятелями российского конституционализма — как в научной, так и в практической деятельности.

Современная конституционная юриспруденция также имеет не только университетскую прописку. Попытки же «отлучения» от конституционно-правового сообщества довольно большого отряда практиков-ученых в области конституционного права вряд ли обоснованны. Но при этом важна оговорка: речь идет об ученых, а не просто о носителях научных степеней и званий; не секрет, что сегодня это несовпадающие понятия, что, впрочем, относится не только к государственно-чиновничьей сфере: укоренившееся с некоторых пор явление заказных диссертаций (а наряду с ними, естественно, и монографий) имеет, к сожалению, ведомственное значение, оно в не меньшей мере поразило и систему высшего образования.

Говоря же в этом плане о конституционном правосудии, следует подчеркнуть, что оно находится в прямой и обратной зависимости от конституционной юриспруденции.



Так, юридическая наука, включая науку конституционного права, как и государственно-правовая практика, являются питательной средой для КС РФ, а осуществление конституционного правосудия, как деятельности, содержащей высокий удельный вес доктринальных начал, невозможно без активного использования достижений конституционно-правовой мысли.

Одновременно КС РФ — не только «вампи́р-потребитель», но и генератор научных идей. Он самым непосредственным образом участвует в их формировании, выступает действенным фактором развития российской конституционно-правовой науки, а практика конституционного правосудия представляет собой онтологический компонент конституционной юриспруденции. Этим во многом как раз и предопределяются как место КС РФ в системе конституционной юриспруденции, так и особая нормативно-доктринальная природа его решений и, соответственно, возможности влияния на развитие всей системы современной юриспруденции. Речь идет не только о том, что КС РФ воздействует на юридическую науку посредством своих решений как носителей конституционно-правовой и иной информации по различным вопросам государственно-правового развития, но он еще и ставит перед конституционной юриспруденцией существенные, практически значимые теоретические задачи, а посредством своей практики обогащает и развивает ее содержание.

Это означает, что по самой своей природе и кругу задач КС РФ не может быть мало восприимчив, индифферентен к новым, нетрадиционным подходам конституционно-правовой теории, поскольку нередко только с их помощью и оказывается возможным решить актуальные и все более усложняющиеся проблемы конституционного правосудия,

связанные с коллизиями между различными конституционными ценностями, с пробелами и неопределенностью в правовом регулировании, противоречиями и дефектами норм права, которые влекут нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина и конституционно защищаемых интересов.

Вместе с тем, оценивая под углом зрения Конституции те или иные правовые институты, которые в классическом понимании имеют сугубо отраслевой характер (например, амнистия, помилование, реабилитация, возмещение морального и материального вреда), Конституционный суд раскрывает их конституционные основы (начала) и обеспечивает конституционализацию, что естественным образом вводит соответствующие институты в сферу внимания науки конституционного права, превращает их в объект научных исследований конституционной юриспруденции. В связи с этим не менее важным является восприимчивость науки конституционного права к новым доктринам, идеям, которые выдвигаются КС в его решениях.

В этом плане вполне логично, что практически все мои публикации, включая статьи и книги, появившиеся уже после назначения судьей КС РФ, в той или иной мере касались проблем конституционного правосудия, анализа и обобщения практики различных направлений деятельности КС РФ. Это означает, что с назначением конституционным судьей научно-исследовательские интересы претерпели существенную трансформацию, несмотря на то, что одновременно я продолжал заниматься преподавательской работой в двух университетах Ростовском (Южном федеральном) и Санкт-Петербургском. И хотя *alma mater*, конечно, всегда стояла для меня на первом месте, однако ни в коей мере я не могу недооценивать и теплые отношения (не только

в профессиональном, но и личном плане) с юридическим факультетом СПбГУ. А кафедру государственного и административного права (тогда она так называлась) Санкт-Петербургского университета считаю «родной» кафедрой: во-первых, именно здесь сформировался как конституционалист мой учитель профессор В. А. Ржевский; во-вторых, как уже отмечал, именно по этой кафедре проходило обсуждение и моя защита в далеком 1979 году кандидатской диссертации (тогда заведующим кафедрой был, светлая ему память, Борис Иванович Кожохин).

Можно было бы немало страниц посвятить воспоминаниям об участии в научно-практических конференциях и регулярных выступлениях — на протяжении всего периода работы в КС РФ — в МГУ, в МГЮА им. О. Е. Кутафина, в Институте законодательства и сравнительного правоведения, в Институте государства и права РАН и Институте философии РАН, равно как и в других городах России, известных своими юридическими школами и научно-образовательными юридическими учреждениями (Саратов, Екатеринбург, Воронеж, Тюмень, Челябинск, Барнаул, Казань, Самара, Нижний Новгород, Краснодар, Махачкала, Сочи, Архангельск, Симферополь и т. д.). Очевидно, что в данном случае речь пошла бы не просто о городах и юридических учреждениях, а о конкретных лицах, моих коллегах-конституционалистах. Кто-то из них и сегодня воспринимается как мой учитель, имея в виду не только возраст (как-то Ю. К. Толстой, С. А. Авакьян, В. Т. Кабышев или ушедшие из жизни Г. В. Барабашев, О. Е. Кутафин и др.). Иные коллеги — это те, с кем многие годы приходилось сотрудничать в научно-образовательной сфере, имея в виду, что наши профессиональные интересы нередко дополнялись при этом добрыми личными, а порой и товарищескими, отношениями.

В то же время переориентировать свою научную работу на интересы судебной практики оказалось делом не простым. Своеобразным документальным подтверждением этого может послужить библиография моих публикаций: наименьшее их количество за весь период — начиная с 1977 года, когда появились мои первые аспирантские публикации — приходится на 2001 год: всего две и, мягко говоря, не самые солидные и интересные статьи. Почему? Ответ простой: не менее года после назначения судьей КС РФ я не мог преодолеть своеобразный психологический барьер, чтобы приступить к реализации собственной внутренней установки — писать прежде всего то, что касается практики конституционного правосудия.

При этом убежден, что такой подход ни в коей мере не ведет (и, надеюсь, не привел) к ограничению, обеднению моих научных интересов; хотя бы потому, что конституционно-судебная проблематика носит универсальный, всеобъемлющий характер, а в конституционализации нуждаются все отрасли права, все направления правоприменительной практики. Не случайно на каком-то этапе профессионально-судебной деятельности я все же погрузился в налоговую, финансово-правовую, административно-правовую, а отчасти и в гражданско-правовую проблематику (не говоря уже о многоотраслевой тематике особых мнений и мнений, о чем выше уже говорилось). Все это реализуется (что является для меня «смягчающим» обстоятельством) сквозь призму решений КС РФ, постановки проблем конституционализации данных сфер общественных отношений и соответствующих им отраслей, институтов права и правоприменительной практики.

Более того, есть еще один важный внутренний, своего рода интровертный аспект влияния конституционного

правосудия на саму по себе конституционную юриспруденцию. В этом плане, думаю, есть все основания считать, что именно КС РФ принадлежит решающая роль в конституционализации не только других отраслей, но и самого по себе государственного права, в придании и отрасли, и науке, и учебной дисциплине государственного права истинно конституционных ценностных начал и на этой основе — их превращение в отрасль, науку и учебную дисциплину конституционного права России. Это происходит на основе переориентации на универсальные демократические ценности современного конституционализма — права человека, разделение властей, правовую социальную государственность, плюралистическую политическую демократию, рыночную экономику и т. п. В научном плане все это в конечном счете сопряжено с исследованием тех метаюридических, межотраслевых, стыковых с другими науками проблем, которые могут (и должны!) вызывать повышенный профессиональный интерес, в том числе в прикладном аспекте отправления конституционного правосудия.

При этом, уверен, судьи КС РФ, как и сотрудники аппарата Суда (среди которых, как уже отмечал, немало ученых, в том числе крупных) находятся в большом долгу перед теорией и практикой юриспруденции, имея в виду как необходимость научного обобщения решений КС РФ, так и потребность выработки в обществе и государстве нового уровня конституционной культуры, а порой — потребность в элементарной (но тоже столь важной!) популяризации отдельных направлений деятельности Конституционного суда, содержания его конкретных решений, их исполнения. Это тем более актуально, учитывая, что в последнее время все чаще стали появляться публикации (и популярно-публицистические, и претендующие на наукообразность),

не во всем объективно и корректно освещающие как отдельные решения КС, так и более общие проблемы конституционного правосудия, — например, пределы полномочий КС РФ, в особенности в связи с юрисдикцией других судебных органов, не говоря уже о понимании юридической силы решений КС РФ, необходимости их последовательной реализации не только как юрисдикционных актов, но и как особого рода источников права. Не по этой ли причине (по крайней мере, в какой-то степени это просматривается) периодически возникают неуместные дискуссии о целесообразности объединения КС РФ с ВС РФ и т. п.?

Возвращаясь же к вопросу об имманентном сочетании, единстве государственно-властных и доктринально-исследовательских начал как в деятельности КС РФ, так и в работе отдельных судей КС, отмечу, что предметом особой гордости стала для меня (как судьи КС РФ и «по совместительству» профессора конституционного права) разработка концепции судебного конституционализма, ее признание научной общественностью.

## ГЛАВНЫЙ СМЫСЛ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ — ЗАЩИТА КОНСТИТУЦИИ

---

Представляется вполне логичным завершить эти «записки конституционалиста» концентрированным ответом на вопрос о том, что же всё-таки составляет главный смысл соответствующей деятельности? Предельно лаконичный ответ на этот вопрос — защита Конституции. Что это означает? Очевидно, что речь идет о защите, гарантированности средствами судебной власти в том числе — стабильности данного акта, незыблемости его основополагающих

начал, фундаментальных конституционных идеалов, проявляющихся как в конституционной системе организации публичной власти, так и положении человека и гражданина в обществе и государстве. В нормативном содержании этих институтов органически сочетаются правовые и нравственно-этические, национальные (социокультурные) и универсальные требования.

Одновременно вполне естественная, закономерная эволюция Конституции РФ на основе приверженности фундаментальным идеалам, обеспечиваемая как законодателем, так и средствами конституционного правосудия и получившая реализацию по итогам конституционной реформы 2020 года, нуждается в доктринальных оценках и законодательных решениях, призвана стать фактором преодоления новых угроз праву и конституционному правопорядку, гарантией юридической стабильности, с одной стороны, и предпосылкой социокультурного динамизма «вечных» конституционных идеалов, с другой.

Особенную актуальность приобретают эти вопросы в условиях конституционных реформ, что имеет место в настоящее время в России. Учитывая особенности формата данного издания, посчитал возможным ограничиться, возможно, недостаточно конкретными ответами на эти вопросы и, более того, не сегодняшними размышлениями по поводу реализуемой конституционной реформы, но в том числе авторскими материалами, которые были опубликованы несколько ранее, хотя, как представляется, в чем-то проливают свет и на сегодняшние процессы конституционного развития России. Думающий, в чем-то критически размышляющий читатель, надеюсь, будет искать в этих материалах (фрагментах бесед с журналистами и статье «"Вечные" конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняю-

щемся мире?», написанной в начале 2020 года) непрямые ответы на поставленные в том числе в настоящем предисловии вопросы, а пищу для дальнейших размышлений, для поиска оптимальных решений законодательного и правоприменительного характера в непростых условиях современного конституционно-правового развития. Тексты публикаций приведены в конце сборника, в разделе «Приложения».



BRIEF

---

***Constitutional Justice Reflected in the History of New Russia  
and Constitutional Judge's Personal Biography  
(First-Person Narration)***

**Bondar N. S.,**

*Doctor of Laws, Professor,  
Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia*

**Abstract.** *This article dwells upon the argumentative issues associated with the historical trajectory of constitutional development of Russia. The author reasons in his work about the state of theory and practice of the Russian constitutionalism, crisis in legal education, establishment and development of local and municipal constitutionalism, specifically in the context of the Constitution revision campaign of the recent years. Based on the undertaken analysis, offered is the author's perspective of the ways of further improvement of constitutional construction in the Russian Federation.*

**Key words:** *Constitution of the Russian Federation; constitutionalism; constitutional construction; Constitutional Court of the Russian Federation.*





  
**Российская  
модель федерализма:  
в поисках баланса  
центра и регионов**  




# Особенности судебного нормоконтроля в сфере регионального законодательства

**Соболева Е. А.,**

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

УДК 342

**Аннотация:** В статье анализируются особенности юридической природы законов субъектов Российской Федерации, и на этой основе предлагается авторское понимание обоснованных форм судебного нормоконтроля в сфере регионального законодательства с точки зрения соотношения конституционного и административного нормоконтроля. Выделяется такой вид, как конституционно-уставное законодательство, в рамках которого представляется необходимым учитывать особенности двух групп региональных законов. Во-первых, это конституции и уставы субъектов РФ, обладающие учредительной природой и другими юридическими свойствами основных законов субъектов РФ, что позволило Конституционному Суду РФ выработать правовую позицию о необходимости учитывать их специфику как предмет исключительно конституционного судебного нормоконтроля,

*недопустимость осуществления административного нормоконтроля по отношению к ним. Во-вторых, это иные, напрямую примыкающие к конституциям (уставам) субъектов РФ акты конституционно-уставного законодательства, которые имеют прямые генетические связи с федеральной конституционной системой, и, стало быть, их проверка приобретает конституционное значение. В соответствии с особенностями материального содержания данных отношений и соответствующих им региональных (конституционно-уставных) законов обосновывается необходимость их отнесения (наряду с конституциями и уставами субъектов РФ) к исключительному предмету федерального конституционного нормоконтроля.*

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

**Ф**едеративная природа российской государственности предопределяет особенности реализации нормоконтрольных полномочий в отношении законов субъектов Российской Федерации. Речь идет, прежде всего, о разграничении административных форм нормоконтрольных функций, осуществляемых судами общей юрисдикции, с конституционным нормоконтролем. Реализованная на федеральном уровне модель сильного конституционного правосудия, с одной стороны, и очевидные проблемы, связанные с функционированием и перспективами развития

региональной конституционной юстиции, с другой стороны<sup>1</sup>, свидетельствуют о необходимости специальных исследований по осуществлению нормоконтроля за законодательными актами субъектов РФ. Это особенно касается региональных законов, обладающих повышенной, особой юридической силой.

Конституция РФ, определяя конституционно-правовой статус субъектов РФ, проводит разделение источников права регионального уровня, в частности обособление конституций и уставов субъектов РФ в системе законодательства (ч. 2 ст. 5, ч. 1 и 2 ст. 66, п. «а» ч. 1 ст. 72). Тем самым обеспечивается единство конституционного законодательства России, основанного на принципах верховенства федерального права и предполагающего, что конституции и уставы субъектов РФ принимаются в соответствии с Конституцией РФ и учитывают специфику региональных общественных отношений.

Не акцентируя внимание на особенностях нормоконтроля в отношении учредительных актов субъектов РФ и возникающих в связи с этим различных проблем<sup>2</sup>, тем не менее, возникает вопрос о юридической природе учредительных актов субъектов РФ, их схожести и индивидуальности в соотношении с иными законодательными актами субъектов РФ. На наш взгляд, это имеет важное значение для осмысления проблемы судебного нормоконтроля в сфере регионального законодательства и, в частности, для раз-

---

<sup>1</sup> См. об этом: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М., Норма, 2016. С. 112–113, 504–508.

<sup>2</sup> См.: Демин А. П. Проблемы приведения конституций и уставов субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ // Российская юстиция. 2020. № 5. С. 44–47.

граничения административного и конституционного нормоконтроля в данной сфере<sup>1</sup>.

Сегодня проблемы, связанные с определением соотношения административного и конституционного нормоконтроля, вызывают интерес многих авторов. Так, например, формулируются предложения о наделении судов общей юрисдикции правом осуществления административно-судебного нормоконтроля на соответствие Основному закону Российской Федерации некоторых актов. В отдельных работах высказывается точка зрения, что лишение судов общей юрисдикции возможности осуществлять проверку правового акта на соответствие конституционным принципам вредит реализации принципа прямого действия Конституции, становлению правового государства, а также развитию административно-судебного нормоконтроля, поскольку нормоконтроль не может сводиться к сопоставлению текстов нормативных правовых актов<sup>2</sup>. Однако Конституционный Суд Российской Федерации (далее — КС РФ) в своей практике обращал внимание на тот факт, что выявление неконституционных законоположений и их исключение из числа действующих правовых норм может выступать только совокупным результатом взаимодействия судов различных видов юрисдикции. Такое взаимодействие судов должно строиться с учетом разграничения их компетенции, предполагающего, с одной стороны, реализацию

---

<sup>1</sup> См. об этом: Бондарь Н. С., Соболева Е. А. Региональные институты публичной власти как предмет нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда РФ // Проблемы права. Международный журнал. 2018. № 3. С. 18.

<sup>2</sup> Казанцев А. О. Конституционный нормоконтроль и административно-судебный нормоконтроль: равнительный анализ // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 1. С. 34–44.

судом общей юрисдикции правомочия поставить вопрос о конституционности соответствующих норм перед КС РФ, а с другой — обязанность КС РФ окончательно разрешить этот вопрос (абзац второй пункта 3.2 мотивировочной части Постановления КС РФ от 6 декабря 2013 г. № 27-П). В этом плане на особый процессуальный характер взаимоотношений судов общей юрисдикции и КС РФ, в частности в рамках реализации института судебного запроса в КС РФ, когда важное значение приобретает не только сама по себе нормоконтрольная функция, но и необходимость дать суду общей юрисдикции конкретный ответ по поводу того, как должно быть разрешено в связи с этим конкретное (приостановленное в суде общей юрисдикции) дело, обращено внимание в мнении судьи КС РФ по одному из таких дел<sup>1</sup>.

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

---

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

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

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

**Это, во-первых, конституции и уставы субъектов РФ.** Являясь особым видом региональных законов и обладая определенными формально-юридическими характери-

---

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

ками родовой принадлежности к законам субъектов РФ, они имеют свою специфику, проистекающую главным образом из особенностей их функционального назначения, определяемого Конституцией РФ.

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

Обращаясь к сущностным аспектам конституирующих актов субъектов РФ, следует учитывать, что в отличие от Конституции РФ, формально-юридическая и социальная сущность которой состоит в том, что она является правовым актом высшей юридической силы и прямого действия, выступающим порождением, отражением и универсальным средством разрешения социальных противоречий<sup>1</sup>, конституции и уставы субъектов РФ сами по себе служат одним из существенно важных, предусмотренных Конституцией РФ правовых инструментов (средств) выявления социальных интересов в их коллизионных взаимосвязях, проявляющихся на региональном уровне. Это означает, что они носят

---

<sup>1</sup> См.: Бондарь Н. С. Ценность Конституции России как юридического акта и социокультурного явления (к 20-летию юбилею) // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 15.



производно-инструментальный характер, что, впрочем, не отменяет их социально-политического значения.

Особенности юридической природы конституций и уставов субъектов РФ, их учредительный характер, правовое значение предопределяют и специфику данных актов как объекта судебного нормоконтроля. Соответствующий вопрос являлся предметом специального рассмотрения в КС РФ, в том числе с точки зрения допустимых форм, способов судебного нормоконтроля<sup>1</sup>. Так, КС РФ были сформулированы существенные подходы, касающиеся особенностей юридической природы конституций (уставов) субъектов.

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

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

---

<sup>1</sup> См.: Постановление КС РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

Отмечая широкую вариативность существующих подходов, в том числе связанных с возможностью выделения конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ<sup>1</sup>, вряд ли есть основания ставить под сомнение тот факт, что конституционно-уставное регулирование играет системообразующую роль в отраслевой структуре регионального законодательства. Поскольку индивидуальность и даже уникальность конституционного статуса конкретного субъекта РФ связана в основном с его институциональным (территория, наименование, символы и т. д.) и динамическим (предметы ведения, полномочия) компонентами<sup>2</sup>, конституционное законодательство субъекта РФ выстраивается главным образом вокруг этих моментов, что не исключает его участия в регулировании юрисдикционного (определяющего подконтрольность деятельности субъекта РФ и ответственность) и обеспечивающего (гарантии, защита прав во всех видах правоотношений) компонентов такого статуса.

Конституционно-уставное законодательство субъектов РФ можно определить как составную часть единого конституционного законодательства Российской Федерации, являющуюся нормативной основой регионального законодательства. При этом само по себе понятие конституционно-

---

<sup>1</sup> См., например: Авакьян С. А. Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании/отв. ред. С. А. Авакьян. М., 1999. С. 11; Конституционное (уставное) право субъектов РФ: учеб. пособие для вузов / В. А. Кочев; Перм. гос. нац. иссл. ун-т. Пермь, 2011.

<sup>2</sup> См.: Ларичев А. А. Конституционно-правовой статус Республики Карелия: становление и современные особенности. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Петрозаводск, 2008. С. 7.

уставного законодательства субъектов РФ может раскрыться двояко. С одной стороны, оно включает в себя разработку, принятие и внесение изменений в конституции, уставы субъектов РФ. Речь идет о конституционных и уставных поправках, а также о принятии новой конституции, устава. С другой стороны, в широком смысле оно охватывает собой разработку, принятие и внесение изменений в законы субъектов РФ, которыми — наряду с Конституцией РФ и федеральными законами — определяется конституционный статус субъектов РФ.

Конституционно-уставное законодательство субъектов РФ должно рассматриваться как вбирающее в себя не любые региональные законы, связанные с регламентацией конституционных отношений, а только некоторые из них, отвечающие следующим признакам:

1) наличие норм учредительного (конституирующего) характера, в том числе применительно к текущим федеральным законам и законам субъектов РФ, и, соответственно, принятие, как правило, на основе прямого указания в конституции и уставе субъекта РФ;

2) предметная ориентация на регулирование жизненно важных, принципиальных для субъекта РФ вопросов его статуса с учетом исторических традиций, региональных условий и особенностей;

3) наличие повышенной юридической силы в соотношении с иными законами;

4) усложненный порядок принятия, изменения, отмены<sup>1</sup>.

Существует и другой подход, согласно которому к конституционному (уставному) законодательству субъек-

---

<sup>1</sup> См.: Аничкин Е. С. Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 13.

ектов РФ следует относить, в том числе, текущие законы конституционно-правового содержания<sup>1</sup>. На наш взгляд, необходимо подчеркнуть, что не все конституционные отношения, складывающиеся на региональном уровне, связаны с конституционным статусом субъектов РФ, и не все они связаны учредительной волей населения субъектов РФ. Содержащие конституционно-правовые нормы текущие законы субъектов РФ могут выступать (и во многих случаях выступают) в качестве необходимого обеспечительного инструмента, т. е. они обеспечивают порядок, условия реализации федеральных конституционных норм применительно к институтам федерального конституционного права. В связи с этим отнесение к конституционно-уставному законодательству текущих региональных законов, содержащих нормы конституционного права, приводило бы к размыванию данного понятия как самостоятельной конституционной категории.

Соответствующие подходы к пониманию конституционно-уставного законодательства получили отражение в конституционной практике субъектов РФ. Нормативное обособление конституционно-уставного законодательства обеспечивается в десяти субъектах РФ (Республика Алтай, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия — Алания, Республика Тыва, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Красноярский край, Калининградская область). При этом в Конституции Республики Ингушетия (ч. 3 ст. 82), Конституции (Основном законе) Республики Саха (Якутия) (ч. 4 ст. 62), Конституции Чеченской

---

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

Республики (ч. 1 ст. 89) и Уставе (Основном законе) Калининградской области (ч. 1 ст. 44) прямо предусмотрено, что конституционные, уставные законы принимаются по вопросам, предусмотренным, соответственно, конституцией, уставом. В учредительных актах других субъектов РФ при отсутствии подобной формулировки содержатся казуальные отсылки к конституционным (уставным) законам в связи с необходимостью урегулирования в них конкретных вопросов конституционно-уставного значения (например, ст. 92, 144, 149 Конституции Республики Алтай; ч. 3 ст. 61, ч. 2 ст. 77, ч. 1 ст. 78.1, п. 1 ч. 1 ст. 79, ч. 5 ст. 80, ст. 84, ч. 2 ст. 90, ч. 11 ст. 101.1 Конституции Республики Северная Осетия-Алания).

Есть и иные подходы регионального законодателя к решению данной проблемы. Так, в ч. 2 ст. 135 Устава Красноярского края предусмотрено принятие законов края «особой категории», на которую «указывается в официальном наименовании данных законов», — это законы, вносящие изменения и дополнения в Устав, а также уставные законы, регулирующие основные статусные характеристики субъекта РФ — Красноярского края. В Республике Ингушетия законы о поправках к Конституции также выделены в отдельную категорию<sup>1</sup>, а в Карачаево-Черкесской Республике (ст. 2 Закона Карачаево-Черкесской Республики «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики») <sup>2</sup> и Республике Хакасия (ст. 133 Конституции Республи-

---

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

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

ки Хакасия) конституционные законы принимаются только по вопросам внесения поправок в конституцию.

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

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

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

Представляется, что само выделение конституционно-уставного законодательства должно обеспечиваться не по формально-видовым признакам, субъектной принадлежности, а прежде всего по материальному содержанию, предмету правового регулирования, как относящемуся к сфере конституционного (регионально-конституционного) права. При всем многообразии дискуссионных подходов к пониманию сущностных аспектов, наполнения конституционного статуса субъектов РФ, следует признать, что в основе конституционно-статусных характеристик субъектов РФ, получающих отражение в конституционно-уставном законодательстве, лежат триединые начала данных государственно-региональных образований, а именно: «население — территория — власть». Из этих начал вытекает система конституционно-уставных институтов субъектов РФ, в которую входят институты организации

публичной (государственной и муниципальной) власти субъектов РФ; институты территориальной организации субъектов РФ (административно-территориальное деление, а также территориальная организация муниципальных образований); институты защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения правопорядка на территории субъекта РФ.

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

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

С учетом конституционных поправок 2020 года можно предположить, что намечена тенденция некоторого расширения компетенционных полномочий КС РФ в сфере регионального законодательства. В связи с этим представляется необходимым внесение в федеральное законодательство изменений, направленных на обособление конституционно-уставного законодательства субъектов РФ, и прежде всего в

части выделения в качестве самостоятельной видовой категории источников регионального права конституционных и уставных законов субъектов РФ с указанием конкретного перечня вопросов, которые подлежат урегулированию субъектами РФ в такой форме.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С. А. Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании/отв. ред. С. А. Авакьян. М., 1999. С. 11.
2. Аничкин Е. С. Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 13.
3. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика / 2-е изд., перераб. М., Норма, 2016. 526 с.
4. Бондарь Н. С. Ценность Конституции России как юридического акта и социокультурного явления (к 20-летию юбилею) // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 15.
5. Бондарь Н. С., Соболева Е. А. Региональные институты публичной власти как предмет нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда РФ // Проблемы права. Международный журнал. 2018. № 3. С. 18.
6. Демин А. П. Проблемы приведения конституций и уставов субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ // Российская юстиция. 2020. № 5. С. 44–47.
7. Казанцев А. О. Конституционный нормоконтроль и административно-судебный нормоконтроль: равнительный анализ // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 1. С. 34–44.



8. Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. проф. В. А. Кряжков. М.: Городец-издат, 2002. 864 с.
9. Конституционное (уставное) право субъектов РФ: учеб. пособие для вузов / В. А. Кочев; Перм. гос. нац. иссл. ун-т. Пермь, 2011. 270 с.
10. Ларичев А. А. Конституционно-правовой статус Республики Карелия: становление и современные особенности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Петрозаводск, 2008. С. 7.
11. Сафина С. Б. Конституционное законодательство республики в составе Российской Федерации как основа системы республиканского законодательства // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 3. С. 52.
12. Ульхин В. С. Является ли конституция (устав) субъекта Российской Федерации законом? // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10.



BRIEF

---

***Peculiarities of Judicial Compliance Check  
in Local Law***

**Soboleva E. A.,**

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

**Abstract.** *The article analyzes peculiarities of the legal nature of the law systems in the territorial entities of Russia; on this basis the author proposes an original conception of reasonable types of judicial compliance check in local law with regard to the correlation between constitutional*

*and administrative compliance check. Constitutional and canonical legislation is singled out as a separate type in whose framework peculiarities of two groups of local laws have to be taken into account. Firstly, there are Constitutions and Regulations of the territorial entities of Russia of constitutive nature and other legal features of the fundamental laws of the territorial entities of Russia, which fact enabled the Constitutional Court of Russia to develop a legal philosophy on the necessity to have regard to their specificity as a subject of a solely constitutional court compliance check, impermissibility of an administrative compliance check to them. Secondly, these are other, explicitly referred to Constitutions and Regulations of the territorial entities of Russia, acts of constitutional and canonical legislation, which have direct genetic links with the federal constitutional system; hence their check assumes constitutional importance. In accordance with the peculiarities of the material content of the above relations and related to them local (constitutional and canonical) laws, justified is a necessity of their reference (alongside Constitutions and Regulations of the territorial entities of Russia) to the exclusive subject of the federal constitutional compliance check.*

**Key words:** *Constitution of the Russian Federation; Constitutional Court of the Russian Federation; administrative compliance check; constitutional compliance check; laws of the territorial entities of Russia; constitutions (regulations) of the territorial entities of Russia; acts of constitutional and canonical legislation.*





# О ПОНЯТИИ субъекта Российской Федерации

**Шишкин М. Г.,**

*Санкт-Петербургский университет  
технологий управления и экономики,  
г. Санкт-Петербург, Россия*

УДК 342.26

**Аннотация.** В статье рассматривается понятие субъекта Российской Федерации. В результате анализа различных точек зрения, сделан вывод о том, что понятие субъекта Российской Федерации, представленное в доктрине, является не совсем точным. На основе проведенной работы предложены авторские определения понятия «субъект Российской Федерации».

**Ключевые слова:** государство; субъект Российской Федерации; Конституция Российской Федерации; территория; народ.

**Ф**ункционирование системы зависит от состояния составляющих ее элементов. Государство, вне зависимости от декларируемой модели устройства, представляет собой систему определенных частей с выделением ярко выраженного центра управления по наиболее важным вопросам жизни (Российская Федерация) либо без такового (Швейцария). К примеру, административно-территориальные образования, создаваемые по указанию общего центра в унитарных государствах, безусловно, должны считаться составляющей всего политико-

территориального образования. В свою очередь составные единицы федераций общепринято именовать субъектами, что подчеркивает наличие у них определенного объема прав и обязанностей (ограниченной самостоятельности).

Действующая Конституция РФ впервые в истории развития российского федерализма (включая советский период) установила перечень субъектов федерации, территория которых вместе охватывала всю территорию Российской Федерации. При этом было провозглашено равноправие субъектов федерации в отношениях с федеральным центром и в отношениях между собой.

В то же время, определив членов федерации субъектами, Конституция РФ и иные принятые нормативные правовые акты РФ не развили идеи о понятии «субъект Российской Федерации», не определили его содержание. Эти обстоятельства приводят к торможению развития отечественного федерализма.

С момента принятия Конституции РФ исследователи начали обращаться к решению вопроса по заявленной проблематике.

На наш взгляд, существующие в доктрине точки зрения на определение понятия «субъект РФ» [1, с. 10; 2, с. 31; 3, с. 12; 4, с. 22; 5, с. 28] можно условно разделить на два подхода.

Согласно первому из них субъектом федеративного государства может быть политически организованная территория, способная в случае прекращения существования федерации стать отдельным государством. Иными словами, такой член федерации обладает политическими и материальными ресурсами для обособленного функционирования, включая обеспечение удовлетворения потребностей населения и содержания аппарата государственного управления.

Второй подход в большей мере опирается на понятийно-категориальный аппарат юридической науки, полагая, что субъект федерации есть форма организации управления в определенных территориальных единицах федеративного государства, обладающих правами и гарантиями их реализации, обязанностями, несущих ответственность за свои действия.

Представляется, критерии, используемые для определения понятия «субъект федерации» в первом подходе, имеют скорее экономическую либо политологическую природу, нежели правовую. В то же время нельзя не отметить важность рассмотрения правовой категории «субъект федерации» комплексно, памятуя о том, что развитие права на современном этапе характеризуется интеграцией и синтезом знаний между отраслями юридической науки и даже различными научными областями.

Нормы федерального конституционного законодательства России в определении понятия «субъект РФ» основываются на Конституции РФ, в которой субъектам РФ посвящено несколько статей (часть 1 статьи 5, часть 2 статьи 11, статья 65, часть 1 статьи 67). Анализ указанных норм позволяет прийти к суждению, что Российская Федерация состоит из территорий, в границах которых в интересах населения установлены отношения государственного властвования. Следовательно, в первую очередь, субъект РФ есть ограниченное пространство территории Российской Федерации.

В то же время какая-либо территория, в том числе государства, образуется в большинстве случаев для жизнедеятельности людей, поэтому население определенного субъекта РФ выступает следующим критерием для идентификации части территории Российской Федерации в

качестве субъекта РФ. Это подтверждается, в частности, нормой части 2 статьи 3 Конституции РФ, которая не разделяет органы государственной власти на федеральные и региональные. Следовательно, народ, проживающий на территории соответствующего субъекта РФ, реализует посредством органов государственной власти субъекта РФ свою власть.

Наконец, третьим признаком субъекта РФ является властно-управленческая деятельность, осуществляемая органами государственной власти. На определенных законодательством территориях Российского государства создается специальный аппарат, публично (открыто) обеспечивающий реализацию прав и свобод человека и гражданина, в соответствующих сферах жизнедеятельности (статья 5, часть 1 статьи 7, статья 10, части 2 и 3 статьи 11, статья 15, статья 18 Конституции РФ).

В этой связи не можем согласиться с И. В. Лексиным, который указывает на нелогичность при использовании трех указанных элементов в качестве слагаемых понятия «субъект РФ» [6, с. 140]. Наоборот, текст Конституции РФ, как показывает анализ, построен именно на такой логике. Стоит отметить, что подобный предложенному нами подход ранее был представлен в научной литературе с подробным обоснованием [7, с. 139; 8, с. 6].

Полагаем, следует руководствоваться наличием общетеоретического понятия «субъект РФ», характеризующего правовую категорию «субъект РФ» с точки зрения должного или возможного его содержательного наполнения, и юридического — объективирующего и консолидирующего нормы законодательства РФ, посвященные формально определенным составным территориально-правовым единицам Российской Федерации.

Таким образом, в теоретическом смысле, субъект РФ есть неотъемлемая составная часть Российского государства, занимающая территорию в установленных законом границах с проживающим на ней населением, управляемая непосредственно населением и образованными в соответствии с законом органами государственной власти и должностными лицами в интересах населения и федерации в целом, участвующая (в лице органов государственной власти) в решении общефедеральных вопросов, обладающая определенным правовым статусом, обеспеченная финансово-экономическими ресурсами.

Наиболее точным определением понятия «субъект РФ» с формально-юридической позиции считаем следующее. Субъект РФ — это определенная Конституцией РФ неотъемлемая часть территории РФ с проживающим на ней населением, в границах которой осуществляется публичное управление в целях реализации прав и свобод гражданина и человека, статус которой может быть изменен только с согласия непосредственно населения либо образованных органов государственной власти соответствующего субъекта РФ.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лебедев А. Н. Конституционный статус субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А. Н. Лебедев. Ин-т г-ва и права РАН; Москва. 1998. 22 с.
2. Ливеровский А. А. Субъект Российской Федерации в системе конституционной симметрии: дис. ... д. юрид. наук: 12.00.02 / А. А. Ливеровский. СПб. 2002. 247 с.
3. Лоторев Е. Н. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Е. Н. Лоторев. Рос. гос. торг. -экон. ун-т; М. 2004. 24 с.

4. Дамдинов Б. Д. О понятии субъекта федерации: теоретические аспекты // Сибирский юридический вестник. № 2. 2003. С. 10–23.
5. Бутенко А. В. К вопросу о современной модели российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. № 10. 2012. С. 25–32.
6. Лексин И. В. Понятие территориального образования в конституционном праве // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. № 49. С. 138–162.
7. Иванов В. В. Теория государства. М.: ИД ГУ-ВШЭ. 2010. 288 с.
8. Балагурова Н. Н. Государство как территориальная система // Вестник Челябинского государственного университета. Право. Вып. 13. 2007. № 12 (90). С. 5–10.



BRIEF

---

**About the Concept of a Subject  
of the Russian Federation**


**Shishkin M. G.,**

*St. Petersburg University of Management Technologies and Economics,  
St. Petersburg, Russia*

**Abstract.** *The article considers the concept of a subject of the Russian Federation. As a result of the analysis of various points of view, it is concluded that the concept of a subject of the Russian Federation presented in the doctrine is not entirely accurate. On the basis of the conducted work, the author's definitions of the concept «subject of the Russian Federation» are proposed.*

**Key words:** *state; subject of the Russian Federation; Constitution of the Russian Federation; territory; nation.*





# Финансовые ресурсы муниципального образования — гарант муниципальных услуг

**Филимонова Е. А.,**

*доцент кафедры муниципального права и природоохранного  
законодательства юридического факультета  
Южного федерального университета, к. ю. н.,  
г. Ростов-на-Дону, Россия*

УДК 342.553

**Аннотация.** *Для обеспечения условий комфортного проживания граждан на территории муниципального образования и предоставления им доступных и качественных муниципальных услуг органы местного самоуправления должны обладать необходимыми финансовыми ресурсами. В представленной статье автором уделено внимание источникам наполняемости местных бюджетов, в которых сосредоточена наиболее существенная доля финансовых ресурсов муниципальных образований.*

**Ключевые слова:** *муниципальные услуги; финансовые ресурсы; местный бюджет.*

**Р**ешение вопросов, непосредственно связанных с основными жизненными потребностями граждан по месту жительства, в сфере образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства и т. д., может быть реализовано органами местного самоуправления лишь при наличии у них финансовых ресурсов [7, с. 115–116]. Финансовые ресурсы необходимы органам местного самоуп-

правления для обеспечения выполнения функций муниципальных учреждений социально-управленческого характера, основным направлением деятельности которых является предоставление населению муниципальных услуг [8, с. 7–12].

Решение вопросов местного значения, определяющим образом влияющих на каталог муниципальных услуг в муниципальном образовании, осуществляется за счет имущества, находящегося в муниципальной собственности, средств местных бюджетов и имущественных прав муниципальных образований [6].

Гарантии финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления закреплены в Европейской хартии местного самоуправления 1985 года, в соответствии с которой «органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, на свободу распоряжения ими при реализации своих полномочий. Принципиально важно, чтобы финансовые ресурсы органов местного самоуправления были соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом».

Такой подход соотносится с конституционными положениями о самостоятельности органов местного самоуправления, в том числе в пределах предоставленных им финансовых полномочий (ст. 132 Конституции РФ): органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы.

Эти конституционно-правовые требования были конкретизированы в бюджетном законодательстве, определяющем в качестве самостоятельного уровня бюджетной системы РФ местные бюджеты. Именно в местных бюджетах сосредоточена наиболее существенная доля финансовых ресурсов муниципальных образований.

Местный бюджет и местные налоги и сборы — это те важные институты финансового обеспечения, которые жизненно необходимы органам местного самоуправления для выполнения стоящих перед ними задач. Каждое муниципальное образование должно иметь собственный бюджет. Это базовый принцип, обеспечивающий финансовую самостоятельность муниципальных образований.

Основополагающие конституционные характеристики местного бюджета были определены Конституционным Судом РФ в своих решениях. Согласно его правовым позициям «бюджет каждого территориального уровня как инструмент реализации финансовой политики государства служит для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития государства и муниципальных образований. При этом бюджет субъекта РФ или местный бюджет не существуют изолированно — они являются составной частью бюджетной системы РФ. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов РФ или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов, что, в частности, обеспечивается посредством оказания финансовой помощи бюджетам субъектов РФ, местным бюджетам в форме предоставления дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности...» [10].

В таких условиях становится принципиально важным обеспечить баланс конституционных ценностей, получающих воплощение в гарантированности принципа финансовой самостоятельности муниципальных образований,

с одной стороны, и выравнивании уровня их социально-экономического развития, в том числе путем справедливого перераспределения публичных финансов, включая бюджетные средства, с целью выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, — с другой. Выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности и в конечном счете социально-экономического развития муниципальных образований — часть общей государственной политики, направленной на реализацию конституционного принципа социального государства (ст. 7 Конституции РФ) [9]. Это соответствует также требованиям Европейской хартии местного самоуправления, устанавливающей, что «защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов (п. 5 ст. 9)».

Выравнивание бюджетной обеспеченности связано в итоге с обеспечением социально-территориального равноправия. Как отмечает Н. С. Бондарь, «на общенациональном уровне социально-территориальное равноправие проявляется как императив единства конституционно-правового статуса человека и гражданина на всей территории РФ, возлагающий на Российскую Федерацию обязанность по формированию правовых, организационных и финансово-экономических основ равенства граждан независимо от места жительства» [2].

Поскольку многие социально-экономические права граждан (в сфере здравоохранения, образования, культуры и т. д.) реализуются через предоставление муниципальных услуг

населению, в субъектах РФ и муниципальных образованиях с низким уровнем бюджетной обеспеченности предоставление подобных услуг объективно находится на более низком уровне из-за системного недостатка финансирования, что влечет ущемление прав проживающих в них граждан [13, с. 36]. В таких условиях особенно важно обеспечить органы местного самоуправления достаточными финансовыми ресурсами.

На сегодняшний день наполняемость местных бюджетов осуществляется за счет поступлений от местных и иных налогов, неналоговых доходов, в частности средств от использования муниципальной собственности, средств самообложения граждан, безвозмездных поступлений, в том числе межбюджетных трансфертов. По данным результатов ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) [5, с. 37], размеры доходной части местных бюджетов варьируются от нескольких сотен тысяч рублей в малочисленных поселениях до нескольких десятков миллиардов в городских округах — центрах агломераций, а также городских округах — центрах промышленно-добывающих регионов. Так, доходная часть бюджета городского округа Новосибирск за 2019 год составила 49 млрд руб., бюджета городского округа Екатеринбург — 48 млрд руб., бюджета городского округа Сургут — 31 млрд руб. Вместе с тем доходная часть бюджетов 12 тыс. муниципалитетов (что составляет 55,6% от числа муниципалитетов — участников бюджетного процесса) в 2019 финансовом году не превысила 10 млн рублей, а у 244 муниципалитетов (1,1%) составила не более 1 млн руб.

Исчерпывающий характер перечня местных налогов и сборов установлен ст. 15 Налогового кодекса РФ, в соответствии с которой к местным налогам и сборам относятся зе-

мельный налог, налог на имущество физических лиц, торговый сбор. Решение о введении или о прекращении действия местных налогов и сборов на территории муниципального образования принимает представительный орган местного самоуправления в соответствии с требованиями Налогового кодекса РФ. Поэтому момент их введения может отличаться во времени с их установлением федеральным законом.

Самостоятельность органов местного самоуправления в этой сфере заключается в том, что они не только вводят, но и организуют взимание местных налогов и сборов. Полученные денежные средства зачисляются в местные бюджеты по месту поступления. Органы местного самоуправления самостоятельно используют соответствующие средства и осуществляют контроль за их использованием. Представительные органы местного самоуправления вправе устанавливать дополнительные льготы для отдельных категорий налогоплательщиков, изменять ставки некоторых платежей в сторону их понижения, конкретизировать порядок уплаты местных налогов и сборов.

Конституционная природа местных налогов и сборов характеризуется сочетанием фискального характера и отчетливо выраженными социально направленными характеристиками названных платежей. Это позволяет более полно и последовательно учитывать потребности и интересы местного населения на уровне муниципальных бюджетных отношений [10].

Наряду с налоговыми и неналоговыми доходами значительную часть доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты из бюджетов бюджетной системы РФ, которые предоставляются в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов. Субвенции представляют собой самостоятельный источник поступлений в местные бюджеты денежных средств, передаваемых на осу-

ществление отдельных государственных полномочий. Объем межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям (без учета субвенций) по состоянию на 1 января 2020 года увеличился в сравнении с аналогичным периодом 2018 года на 22,3% [4]. Данные статистики показывают, что одной из серьезнейших проблем на сегодняшний день является проблема недостаточности собственных источников дохода местных бюджетов для исполнения ими своих обязательств по повышению уровня и качества жизни населения [1, с. 30–36].

Органам местного самоуправления необходимо финансовое обеспечение, в том числе для реализации национальных программ на местном уровне, способствующих социально-экономическому развитию муниципальных образований. В этом случае необходимые мероприятия финансируются как за счет средств местных бюджетов (в той части, в которой цели национальных программ соотносятся с вопросами местного значения), так и механизмов финансирования из бюджетов более высокого уровня. Наибольшая вовлеченность органов местного самоуправления (15,9% муниципалитетов) отмечена в связи с реализацией национального проекта «Жилье и городская среда», на втором месте — «Образование» (9,1% муниципалитетов), на третьем — «Культура» (8,1% муниципалитетов) [5, с. 37].

Финансовое обеспечение предоставления муниципальных услуг за счет средств местного бюджета необходимо, в частности, в рамках адресной поддержки социально незащищенных групп населения [12, с. 71]. К примеру, в г. Ростове-на-Дону некоторые категории граждан получают муниципальные услуги либо бесплатно, либо в режиме сниженного размера оплаты — для них установлены специальные льготы:

— оплата жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан в 2020 году составила 676 млн руб.;

— льготный проезд в городском пассажирском транспорте общего пользования с его частичной оплатой в размере 50% стоимости (таким категориям граждан, как пенсионеры, обучающиеся общеобразовательных учреждений, профессиональных училищ и лицеев) — 239 млн руб.;

— оказание услуг по лечебно-оздоровительному плаванию детям из малоимущих семей — 114,3 млн руб. и т. д. [11].

Только на финансирование вышеперечисленных (далеко не всех оказываемых на территории города) бесплатных для населения муниципальных услуг г. Ростов-на-Дону требуется порядка 2,7% денежных средств местного бюджета.

Таким образом, финансовые ресурсы муниципальных образований должны соответствовать характеру, объему и содержанию возложенных на них управленческих задач [3, с. 5–11], должны быть достаточны для того, чтобы органы местного самоуправления имели реальную возможность обеспечить местное население муниципальными услугами определенного объема и качества, необходимых для нормальной жизнедеятельности.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бойко Н. Н. *Актуальные проблемы межбюджетных трансфертов в местных бюджетах // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 10.*
2. Бондарь Н. С. *Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, Инфра-М, 2011.*
3. Джагарян А. А., Джагарян Н. В. *Финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления в Российской Федерации: конституционное содержание, структура и нормативные пределы // Вопросы экономики и права. 2009. № 6.*
4. *Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образо-*



- ваний о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления // <http://okto.news/> (дата обращения: 05.06.2021 г.).
5. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) / под общ. ред. Ю. С. Любимова. М., 2020.
  6. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». 2-е издание, перераб. и доп. / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. М.: Норма, Инфра-М. 2015.
  7. Муниципальное право Российской Федерации в 2 ч. Ч. 2: учебник для вузов / отв. ред. Н. С. Бондарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020.
  8. Нуриахметов Н. М. Правовой механизм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг // Финансовое право. 2016. № 9.
  9. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4509.
  10. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»

// СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

11. Решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 27 апреля 2021 г. № 89 «Об утверждении отчета об исполнении бюджета города Ростова-на-Дону за 2020 год» // Официальный портал городской Думы и Администрации города Ростова-на-Дону <https://rostov-gorod.ru/documents/regulations/127708/> (дата обращения: 05.06.2021 г.).
12. Филимонова Е. А. Муниципальные услуги в Российской Федерации: правовое регулирование и практика реализации: дис. канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2013.
13. Чаннов С. Е. Экономическое неравенство субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в контексте обеспечения конституционных прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2019. № 10.



BRIEF

---

***Financial Resources of a Municipal Settlement  
as a Municipal Service Guarantor***

***Filimonova E. A.,***

*Candidate of Laws, Assoc. Prof., Southern Federal University,  
Rostov-on-Don, Russia*

***Abstract.*** *To ensure the conditions for comfortable living of citizens in the territory of the municipality and to provide them with affordable and high-quality municipal services, local self-government bodies must have financial resources. In the present article, the author pays attention to the sources of filling of local budgets, in which the most significant share of the financial resources of municipalities is concentrated.*

***Key words:*** *municipal services; financial resources; local budget.*



# Возможность трансформации института местного самоуправления в институт местного управления: перспективы реализации конституционной реформы

**Сергиенко А. М.,**

Санкт-Петербургский институт (филиал) ВГУЮ  
(РПА Минюста России), к. ю. н., доцент,  
г. Санкт-Петербург, Россия

УДК 342.55

***Аннотация.** Статья посвящена вопросам организации и осуществления института местного самоуправления в современной России. После внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 году местное самоуправление оказалось на распутье: быть основой гражданского общества во взаимодействии с государством или вернуться к административному управлению и трансформироваться в местное управление.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление; поправки в Конституцию; местное управление; трансформация муниципальной власти; реформа местного самоуправления.*

**И**нститут местного самоуправления (далее — МСУ) как конституционная гарантия для российских граждан был закреплен в Конституции Российской Федерации 1993 года. Это событие расценивалось обществом

как реальный переход к гражданскому обществу и правовому государству с местным самоуправлением, обладающим гуманитарным, а не административным началом. Создаваемые органы МСУ должны были обладать «достаточными собственными финансовыми ресурсами» с возможностью «распоряжаться ими при осуществлении собственных полномочий» [9]; иметь определенные полномочия, никоим образом не пересекающиеся с полномочиями федеральными и региональными и, в результате, стать базой становления и развития гражданского общества в России. То есть местное самоуправление рассматривалось «не только как форма участия граждан в управлении государством на местном уровне, но и как средство пробуждения у людей чувства принадлежности к единому сообществу» [10, с. 16].

В пику мировому опыту, показывающему, что «стремление государства развиваться заставляет передавать местным властям необходимые полномочия, а основным содержанием исторического процесса становления и развития местных сообществ является поиск устойчивого равновесия между местным сообществом и государством» [3], относительно российского МСУ мы пока наблюдаем обратную картину.

И если первоначально реформы (до 2009 года, когда окончательно вступил в силу Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), «характеризовались усилением демократических начал в местном самоуправлении» [4], то, в дальнейшем, согласимся с О. А. Кожевниковым, «от реального местного самоуправления мы перешли к формированию организационных основ местного управления, а не самоуправления» [6]. В 2014–2015 гг. были начаты преобразования, которые дали возможность:

— субъектам РФ осуществлять регулирование (перераспределение) полномочий между органами государственной власти и органами МСУ;

— определять порядок избрания местных органов власти на территории определенного субъекта РФ региональным законодательством;

— заменить прямые выборы главы муниципального образования на выборы высшего должностного лица из состава представительного органа в большей части субъектов РФ;

— усилить влияние региональной власти на выбор кандидатуры на должность главы администрации (состав конкурсной комиссии наполовину формировался высшим должностным лицом субъекта РФ) и др.

За недолгий период своего существования институт МСУ был одним из самых реформируемых, как в сторону расширения полномочий муниципалитетов, когда №131-ФЗ (в первоначальной редакции) исключил полномочия субъектов РФ по правовому регулированию вопросов местного значения, так и наоборот.

Поправки, внесенные в Конституцию в 2020 году, разделили общественное мнение на два лагеря с практически противоположными точками зрения на проблему: первый требовал «гарантированности прав местного самоуправления на конституционном уровне с тем, что права и обязанности не могут умаляться и принижаться и опасения для осуществления демонтажа муниципальной власти беспочвенны» [7], второй утверждал, что «хотя местная власть и гарантирована Конституцией, она, по факту вписывается в вертикаль государственной власти» [7], что позволяет понимать это как отсутствие МСУ на местах (территориях) и конец его автономии в целом.

С одной стороны, следует согласиться с Р. Петуховым, что «собственно поправки в Основной закон не уничтожают автономию МСУ, но, будучи нейтральными сами по себе, могут подстегнуть именно этот процесс» [11].

Фактом устойчивости «де юре» автономии МСУ остается невозможность без соблюдения специальных (усложненных) процедур отказаться от статьи 12 Конституции РФ. Кроме того, ст. 132 была дополнена положением о том, что «органы МСУ и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (ч. 3 ст. 132). Кроме того, поправки закрепляют гарантии компенсации дополнительных расходов МСУ на выполнение органами местного самоуправления публичных функций и полномочий, возникающих вследствие выполнения последних при взаимодействии с органами государственной власти.

С другой — и это показывает опыт, — действующая Конституция РФ представляет недостаточную защиту для института МСУ от усиления влияния на него органов государственной власти федерального и регионального уровней. Примером тому может служить замена прямых выборов высшего должностного лица МСУ конкурсной процедурой, когда, несмотря на законодательно установленную открытость конкурса и возможность участия в нем всех желающих, соответствующих приемлемым квалификационным требованиям, жители муниципального образования оказываются лишены возможности влияния на выбор главы муниципального образования. Очевидным видится в данной ситуации факт стремления государственной власти (и федеральной, и региональной) зарезервировать полови-

ну численности конкурсных комиссий за органами соответствующего уровня власти.

В качестве другого примера «интервенции государственного интереса в сферу МСУ» [11] выступает широко распространенная «практика укрупнения муниципальных образований» в виде преобразования группы муниципалитетов в новый вид муниципального образования — муниципальный округ. В противовес мнению сторонников такого укрупнения, усматривающих в нем способ повышения эффективности местного самоуправления, и, соответственно, наибольшей экономии местных бюджетов за счет сокращения корпуса муниципальных чиновников, существует другое мнение (и мы с ним согласны), что введение нового вида муниципального образования проблему развития территорий решить не может, но «в то же время создает в рамках существующего правового регулирования угрозу широкого (вплоть до повсеместного) отказа от поселенческого начала территориальной организации местного самоуправления, гарантируемого Конституцией Российской Федерации» [2, с. 61].

Приведенные примеры — только часть проблем, существующих сегодня в сфере реализации права граждан России на местное самоуправление. Перманентное реформирование института местного самоуправления за весь период его существования требует от государства решения ряда накопившихся проблем: это и «преодоление хронической финансовой необеспеченности муниципалитетов», и необходимость рассматривать «муниципалитеты как равноправный уровень публичной власти», и определение «четкой грани между вопросами местного значения и полномочиями субъектов Российской Федерации, а также между компетенциями районов и поселений» [8].

Не исключено, что новым этапом развития института местного самоуправления будет принятие Основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 года — «основополагающего документа, призванного стать одним из фундаментальных элементов в развитии муниципальной системы в нашей стране на ближайшие годы» [1], которого муниципальное сообщество ждет не один год.

О важности и очевидной необходимости МСУ и ранее с сегодня говорится очень много, поскольку именно на местах «фокусируется» абсолютное большинство национальных проектов, причем «роль местного самоуправления в их реализации возрастет многократно, если будут прочные, действенные контакты между муниципалитетами и гражданским обществом...» [5]. А пока остаются небезосновательными опасения, что мы наблюдаем возврат к административному управлению, в результате которого местное *САМОуправление* (выд. мной — А. С.) трансформируется в местное *управление* и становится проводником государственной власти на местах. Та самая вождеденная вертикаль...

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. В Минюсте рассказали о проекте Основ развития муниципалитетов до 2030 года / *Официальный сайт Министерства юстиции РФ* // <https://minjust.gov.ru/ru/events/48460> (дата обращения: 19.10.21).
2. Баженова О. И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? // *Конституционное и муниципальное право*. № 1. 2020. С. 58–66.



3. Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Материалы к заседанию на тему «Концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации. Актуальные вопросы финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления публичных функций и реализации инициативных проектов». М., 2021.
4. Леонов С. Н. Проблемные результаты и перспективы реформы местного самоуправления в России // *Пространственная экономика*. 2017. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemnye-rezultaty-i-perspektivy-reformy-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii> (дата обращения: 19.10.2021).
5. Леонов С. Н. Структурные и финансовые аспекты реформирования местного самоуправления в России. 30 лет поиска // *Известия БГУ*. 2021. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strukturnye-i-finansovye-aspekty-reformirovaniya-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii-30-let-poiska> (дата обращения: 19.10.2021).
6. Материалы Заседания Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года. Московская область, Красногорск // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62701> (дата обращения: 20.10.2021).
7. «Младший брат». Почему в России не развивается местное самоуправление? Интервью с доктором юридических наук, профессором УРГЮУ Олегом Кожевниковым // *Интернет-журнал Регионы России*. URL: <https://www.gosrf.ru/mladshij-brat-pochemu-v-rossii-ne-razvivaetsya-mestnoe-samoupravlenie> (дата обращения: 17.10.2021).
8. Потери или новые возможности? Чего ждать МСУ от закона о публичной власти 07.10.2021 // URL: <https://regcomment.ru/regions/rossiya/poteri-ili-novye-vozmozhnosti-chego-zhdatsmu-ot-zakona-o-publichnoj-vlasti>.

9. Ст. 4 Европейской хартией МСУ // Европейская Хартия местного самоуправления (ETS N122) (рус., англ.) // Собр. зак-ва РФ. № 36. 7 сентября 1998 года. Ст. 4466.
10. Тимофеев Н. С. Иерархический характер публичной власти // Местное право. 2020. № 2. С. 3–20.
11. Что поправки в Конституцию меняют в судьбе местного самоуправления. Социолог Роман Петухов о скрытых угрозах правоприменения // Ведомости. 2020. 24 января. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/24/821369-popravki-v-konstitutsiyu> (дата обращения: 17.10.2021).



BRIEF

---

***The possibility of transforming the institute of local self-government into the institute of local government: prospects for the implementation of the constitutional reform***

**Sergienko A. M.,**

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,  
All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia),  
Saint-Petersburg Institute (branch), St. Petersburg, Russia

**Abstract.** *The article is devoted to the organization and implementation of the institute of local self-government in modern Russia. After amending the Constitution of the Russian Federation in 1993, local self-government was at a crossroads: to be the basis of civil society in interaction with the state or to return to administrative management and to transform into local government.*

**Key words:** *local government; amendments to the Constitution; local authority; transformation of Municipal Authority; reform of local self-government.*





—

**Правовой прогресс  
и глобализация:  
кризис или окно  
возможностей**

—



# О значении конституционной идентичности для современного российского права

**Яковлев-Чернышев В. А.,**

*Всероссийский государственный университет юстиции  
(РПА Минюста России), Сочинский филиал, студент,  
г. Сочи, Россия*

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

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

УДК 342.4

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

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

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

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

Суть данной проблемы очень точно в своем выступлении 2013 года определил В. Д. Зорькин, отмечая, что «одним из главных вызовов современной конституционной юстиции является необходимость одновременного решения двух иногда сложно сочетаемых задач: гармонизации своей практики с подходами, вырабатываемыми в наднациональной сфере, с одной стороны, и защиты собственной конституционной идентичности — с другой» [1]. В связи с этим особую значимость имеет правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации (далее — КС РФ) о том, что Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ) как межгосударственный субсидиарный судебный орган должен уважать национальную конституционную идентичность государств — участников Конвенции о за-

щите прав человека и основных свобод, от чего во многом зависит эффективность ее норм во внутрисударственном правопорядке, и то, что взаимодействие европейского и конституционного правопорядка невозможно в условиях субординации, поскольку только диалог между различными правовыми системами является основой их надлежащего равновесия [2].

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

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

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

С пониманием того, что такое правовая идентичность, также не всё так просто, однако, на наш взгляд, довольно точно определила данный термин Н. В. Исаева, которая говорит, что «правовая идентичность — это качество субъекта права, характеризующее его актуальное состояние посредством юридического самоопределения в категориях прав,

свобод, обязанностей и ответственности, воспринимаемых как правовые ценности, обеспечивающие положительные правовое сознание и правовую активность» [4, с. 14].

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

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

С точки зрения Н. В. Исаевой, для определения конституционной идентичности необходимо выделить три

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

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



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

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

В связи с этим можно вспомнить недавнюю историю с ЕСПЧ, когда он решил обязать Россию создать правовую основу для защиты однополых отношений [10]. Требования ЕСПЧ, в соответствии со ст. 79 Конституции РФ, Россия выполнять отказалась [11]. Однако эти решения еще не так сильно попирают суверенитет и основы конституционного строя (хотя, безусловно, основы затрагивают). Одним из ярких примеров наступления на основы конституционного строя и государственную целостность является решение ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков (Anchugov and

Gladkov) против Российской Федерации», где ЕСПЧ «воспроизвел свою «устойчивую позицию», согласно которой недифференцированное (без учета тяжести преступления и т. п.) лишение всех лиц, осужденных к лишению свободы, избирательных прав является нарушением Европейской конвенции по правам человека. Однако данное ограничение избирательных прав не просто прямо закрепляется в российской Конституции, но и включено в содержание ее второй главы «Права и свободы человека и гражданина», которая, как известно, может изменяться только в результате пересмотра Конституции в целом... в результате чего и появился... Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ. Этот Закон предоставил Конституционному Суду РФ полномочие проверять возможность исполнения решений межгосударственных органов по правам человека в том случае, если имеется сомнение о соответствии российской Конституции того толкования положений международного договора, которое содержится в данном решении» [12].

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

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

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

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

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Зорькин В. Д. *Положение и перспективы конституционного правосудия / Конституционный Суд Российской Федерации: [сайт]. — URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=62>.*

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Идентичность // Новая философская энциклопедия. — URL: <https://iphlib.ru/library/collection/newphilenc/document/HASH0139aee26d501a6d86199339>.
4. Исаева Н. В. Правовая идентичность (теоретико-правовое исследование): автореферат дис. ... доктора юридических наук / Ин-т государства и права РАН. М., 2014.
5. Васильева Т. А. Суд ЕС и конституционные суды государств — членов Европейского союза в поисках конституционной идентичности // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2019. Т. 14. № 2.
6. Попова Ю. Ю. Конституционная идентичность государства в условиях интернационализации конституционного права // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 4. С. 28–38.

7. Исаева Н. В. К проблеме конституционализации правового сознания правоприменителя // *Lex Russica*. 2018. № 11 (144). С. 152–153.
8. Зинченко Е. Ю. Конституционно-правовой механизм взаимодействия национального права России и международного права в свете новых поправок в Конституцию Российской Федерации / Е. Ю. Зинченко, Е. Н. Хазов // *Образование. Наука. Научные кадры*. 2021. № 2.
9. Гошуляк В. В. Заключение Венецианской комиссии по поправкам к Конституции Российской Федерации, связанное с исполнением в Российской Федерации решений Европейского Суда по правам человека/В. В. Гошуляк, Е. В. Портнова // *Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство»*. 2021. Т. 9. № 1 (33). С. 79–85.
10. ЕСПЧ обязал Россию создать правовую основу для защиты однополых отношений. — URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2021/07/13/878045-espch-obyazal-rossiyu-sozdat-pravovuyu-osnovu-dlya-zaschiti-odnopolih-otnoshenii>.
11. Вячеслав Володин: требование ЕСПЧ о признании однополых браков исполнять не будем. — URL: <http://duma.gov.ru/news/52023>.
12. Велиева Д. С. Исполнение решений ЕСПЧ: национальные демократические процедуры vs правовые определенность / Д. С. Велиева, М. В. Пресняков // *Вестник Поволжского института управления*. 2020. Т. 20. № 6. С. 11–12.
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2013 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 1, пункта 1 части 1, частей 6 и 7 статьи 3 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», частей первой и четвертой статьи 244.1 и пункта 1 части первой статьи 244.6 Гражданского про-

цессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки А. Е. Поповой» // СПС «КонсультантПлюс».

14. Определение Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 № 1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года N 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».



BRIEF

---

***On the Significance of Constitutional Identity  
for the Current Russian Law***

**Yakovlev-Chernyshev V. A.,**

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


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

**Abstract.** *This article examines the problem of preserving constitutional identity and establishing a balance between the norms of international and domestic law, an equal dialogue between the Constitutional Court*

*of the Russian Federation and the European Court of Human Rights. Examples of emerging conflicts between national and international law are considered and the increase in the importance of constitutional identity for modern Russian law after the introduction of constitutional amendments in 2020 is substantiated.*

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





Конституционно-правовая  
защита прав и свобод  
человека и гражданина  
в условиях формирующегося  
цифрового общества

**Микулина Е. В.,**

доцент кафедры муниципального права и природоохранного  
законодательства Южного федерального университета, к. ю. н.,  
г. Ростов-на-Дону, Россия

УДК 34:002.6

**Аннотация.** В статье анализируется влияние цифровой модели развития общества на закрепление эффективных механизмов защиты личности, ее базовых прав и свобод, сохранение демократических институтов нашего общества. Автор ставит вопрос о необходимости выделения юридически значимых аспектов в отношениях формирующейся виртуальной реальности, нейтрализации ценностей, построенных на деформированной их шкале, а также реальных угроз для обеспечения безопасного развития и нейтрализации разрушения отдельных структурных компонентов общества.

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



**«Стало чудовищно очевидно, что наши технологии  
превзошли нашу человечность»**

А. Эйнштейн

**Р**азвитие человеческой цивилизации привело к беспрецедентным сдвигам в науке, экономике, культуре и обеспечило формирование качественно нового глобального информационного (цифрового) общества. Ускоренное использование (благодаря цифровым технологиям) научных знаний привело к разработке новых наукоемких и высокоэффективных технологий.

Данные технологии и биоинженерия, как доминирующие составляющие новой технологической революции, безусловно, будут существенно влиять на формирование нового технологического уклада. Формирование цифрового общества осуществляется беспрецедентными темпами, что приводит к существенным изменениям в привычном образе жизни и деятельности человек. Мгновенная доступность знаний, необходимой информации, которыми в состоянии обладать каждый, ставит человека, личность в центр всех технологических изменений и делает его наиболее значимым фактором развития общества. В цифровом мире человек погружается в новую с точки зрения ее качества систему социальных отношений. При этом пока еще мало исследован спектр возникающих отношений, недостаточно осмыслены правотворческими органами содержание и значимость этих отношений, и они, как следствие, не имеют необходимой правовой регламентации.

Первые попытки научного правового анализа отношений, возникающих в сфере виртуальной реальности, привели ученых-правоведов к противоположным взглядам даже на такое фундаментальное понятие, как «правоотношение»

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

В юридической науке нет единства мнений относительно понимания природы и субъектов интернет-отношений; новые проблемы порождает появление «цифровой личности» (тех же роботов), которые, по мнению отдельных ученых, могут выступать в качестве нового субъекта права наряду с человеком<sup>2</sup>. Цифровизация оказывает огромное влияние на все сферы юридической жизни, в том числе и на устойчивые теоретические правовые конструкции. В результате, как указывалось выше, меняется и состав субъектов правоотношений, появляются новые виды таких субъектов, которые зародились в лоне цифровых технологий, и которые оказывают существенное влияние на прочих субъектов правоотношений, таких как публичные органы власти, физические и юридические лица, местные сообщества. При этом «цифровых» субъектов практически невозможно идентифицировать и применить к ним меры ответственно-

---

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

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

сти (как, к примеру, системы искусственного интеллекта); они являются виртуальными, но при этом совершают реальные действия, которые влекут правовые последствия.

Это приводит к тому, что правовая регламентация возникших отношений стала носить фрагментарный характер; это происходит, поскольку не сформирован образ будущего общества, что не позволяет выявить научно обоснованные цели правотворческого процесса в самом широком смысле.

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

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

---

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

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

Цифровая трансформация общества не должна, однако, приводить к деформации прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем необходимо наметить пути и способы их правовой защиты в условиях виртуальной реальности. Виртуальная реальность набирает обороты, всё интенсивнее влияя на правовую систему государства. По мнению ученых, стартовой площадкой, «матрицей» для возникновения права цифрового общества может и должна стать *цифровая конституция*. При этом подчеркивается, что речь не идет о разработке «параллельной» конституции, написанной на одном из языков программирования или «цифровом варианте» конституции, созданном с помощью современных компьютерных технологий. По мнению ученых, необходимо создать основной закон цифрового общества, качественные особенности которого поменяют все базовые институты в системе государственной власти, конституционном праве<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? // Государство и право. 2020. № 6. С. 23.

<sup>2</sup> Шахрай С. М. Цифровая конституция. основные права и свободы личности в тотально информационном обществе // Вестник Российской академии наук. 2018. Т. 88. № 12. С. 1076–1077.

Юридическое оформление информационно-цифровых прав предопределяет необходимость их категориального обоснования и определения соотношения как с традиционными правами человека и гражданина, так и между собой<sup>1</sup>.

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

Если пользователь применяет какой-либо эффект к пользовательскому контенту, то Платформа может сохранить версию любого варианта пользовательского контента. Чрезвычайно значимым является факт сбора информации

---

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

по идентификации объектов, фонов, которые располагаются на изображениях, включая их отличительные признаки, особенности тел и лиц, характера и содержания звукового сопровождения в пользовательском контенте. Платформа собирает информацию посредством опросов, «челленджей» и конкурсов, в которых пользователь участвует, а также аккумулирует сведения о том, как пользователь использует Платформу, в том числе с учетом контента, который Платформа демонстрирует (реклама и видеосюжеты) в рамках контента просматриваемого пользователем; Платформа собирает данные о возникших при просмотре медиаконтента проблемах, о понравившихся пользователю сюжетах, о контенте, который пользователь сохраняет в личной базе данных «Избранное», о других пользователях, на которых данный индивид подписан, а также о его взаимодействии с общими подписчиками. Платформа также строит предположения о предпочтениях пользователя, на основе его интересов, пола и возраста, для персонализации контента, обрабатывает информацию о подписчиках, «лайках», которые пользователь получает, откликах на загружаемый пользователем контент, для изучения возможностей для последующих контактов и продвижения контента пользователя среди других пользователей.

Собственник Платформы может получать информацию об использовании пользователем другого сервиса, если он привязывает к нему свой TikTok. Таким образом, компания получает внушительный объем значимой информации о пользователе; при этом она не только использует данную информацию для взаимодействия с пользователем, но также имеет возможность использовать ее в рамках социальной сети. К числу такой информации относятся ID приложения, токен-доступ и др.

Кроме пользовательского контента и поведенческих характеристик пользователя, компания собирает о нём всю техническую информацию, а также данные о его местоположении (на основе sim-карты и/или IP-адреса).

Такая информация может быть использована, в том числе, и бизнес-партнерами компании — собственника Платформы: поставщиками услуг, которые поддерживают бизнес компании TikTok Pte. Ltd, аналитиками, рекламодателями и рекламными сетями, корпоративными группами (к числу которых относятся другие участники сети, дочерние и материнские организации или аффилированные лица), правоохранительными органами. При этом хранение этой информации осуществляется на серверах, которые расположены в Сингапуре или Соединенных Штатах Америки.

Таким образом, компания TikTok Pte. Ltd, зарегистрированная в Сингапуре, получает доступ к информации об имени пользователя, дате его рождения, адресе электронной почте, номере телефона, которые пользователь раскрывает в своем профиле, а также к его личным фото- и видеоматериалам.

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

---

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

дарственной защиты интересов граждан в информационной сфере (пп. «е» п. 3).

В настоящее время практически все значимые персональные данные граждан РФ хранятся в цифровом пространстве и представляют собой сводку всех правовых характеристик граждан и правоотношений, в которых граждане участвовали ранее или участвуют в настоящее время; причем это касается не только граждан, активно вовлеченных в цифровой правооборот, но и тех, которые в силу определенных обстоятельств (возраста, отсутствие определенных цифровых знаний и др.) далеки от цифрового пространства и не могут контролировать базу своих данных лично. Это ставит таких лиц в неравное положение по сравнению с более «продвинутыми» пользователями цифрового пространства, что является серьезной проблемой в обеспечении равенства реализации прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, цифровизация общественной жизни в некотором смысле усугубляет процессы социального и правового неравенства<sup>1</sup>.

Жизнеспособность цивилизации определяется системой ценностей, которые определяют отношение общества к окружающему миру, а потому закрепление фундаментальных конституционных идеалов в качестве «вечных», неизменных, связано с исторической преемственностью философско-правового понимания сущностных характеристик не только отдельных институтов конституционно-правовой действительности, но и самой Конституции<sup>2</sup>.

---

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

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



Проведенный выше анализ позволяет прийти к следующим обобщающим выводам:

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

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

3. Современные достижения научно-технического прогресса наряду с позитивными тенденциями содержат комплекс деструктивных начал, пока не воспринимающихся адекватно обществом, которое не обеспечило создание правовых механизмов по нейтрализации реальных угроз для обеспечения безопасного социального развития, что может привести к нарушению устойчивости структуры общества.

В настоящее время наблюдается интенсивный рост киберпреступности (до 510,4 тыс. (+74%) случаев). Основная часть киберпреступлений совершается с использованием сети Интернет — 300,3 тыс. (+91,3%) и средств мобильной

связи — 218,7 тыс. (+88,3%). При этом каждое четвертое противоправное деяние представляет собой кражу или мошенничество (410,5 тыс.)<sup>1</sup>.

Вне зависимости от характера правоприменительных проблем, возникающих в связи с цифровизацией, отправной точкой и методологическим ориентиром на пути их решения должны стать конституционные принципы и нормы<sup>2</sup>.

Цифровая конституция должна обеспечить не только закрепление основных конституционных принципов и норм в цифровом пространстве, но и оказать конституционное воздействие на соответствующие явления социальной действительности, сохраняя функциональность демократических институтов общества.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С. А. *Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право* // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 23–28.
2. Бондарь Н. С. *Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации* // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 25–42.
3. Бондарь Н. С. «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? // Государство и право. 2020. № 6. С. 20–34.

---

<sup>1</sup> Овчинский В., Сухаренко А. Российский криминал на фоне мировых тенденций // Газета «Завтра». — URL: [https://zavtra.ru/blogs/rossijskij\\_kriminal\\_na\\_fone\\_mirovih\\_tendencij](https://zavtra.ru/blogs/rossijskij_kriminal_na_fone_mirovih_tendencij).

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

4. Копылов В. А. Информационное право: вопросы теории и практики. М.: Юрист, 2003. 621 с.
5. Овчинский В., Сухаренко А. Российский криминал на фоне мировых тенденций // Газета «Завтра». — URL: [https://zavtra.ru/blogs/rossijskij\\_kriminal\\_na\\_fone\\_mirovih\\_tendencij](https://zavtra.ru/blogs/rossijskij_kriminal_na_fone_mirovih_tendencij).
6. Талапина Э. В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2 (254). С. 5–17.
7. Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.
8. Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9 (261). С. 5–16.
9. Шахрай С. М. Цифровая конституция. Основные права и свободы личности в тотально информационном обществе // Вестник Российской академии наук. 2018. Т. 88. № 12. С. 1075–1082.



BRIEF

---

***Constitutional and Legal Protection of Human and Civil Rights  
and Freedoms in the Emerging Digital Society***

***Mikulina E. V.***


*Candidate of Laws, Assoc. Prof., Southern Federal University,  
Rostov-on-Don, Russia*

***Annotation.*** *The article analyzes the influence of the digital model of the development of society on the consolidation of effective mechanisms for protecting the individual, his basic rights and freedoms, the preservation of the democratic institutions of our society. The author raises the question*


*of the need to highlight legally significant aspects in the relationship of the emerging virtual reality, neutralize values built on their deformed scale, as well as real threats to ensure safe development and neutralize the destruction of individual structural components of society.*


**Key words:** *information society, digital personality, digitalization, virtual reality, human and civil rights, moral values.*





**Конституционная  
модернизация:  
стратегия, тактика,  
опыт прошлого**





## К вопросу об учреждении административных судов в Российской Федерации

**Фарои Т. В.,**

Сочинский филиал ВГУЮ (РПА Минюста России),

к. ю. н., доцент, г. Сочи, Россия

УДК 342

***Аннотация.** Автор статьи дает характеристику административной юстиции и рассматривает мнения российских юристов за и против формирования в РФ специализированных федеральных судов по административным делам. В статье показано формирование в российском законодательстве предпосылок для создания административных судов. Автором сделан вывод о необходимости проведения такой реформы.*

***Ключевые слова:** Конституция РФ; система правосудия; суд общей юрисдикции; административная юстиция; административный суд; ученые-правоведы.*

**Т**ема создания в Российской Федерации административной юстиции стала предметом одной из самых длительных дискуссий, касающихся проблем судебной реформы. Дискуссия началась с принятием в 1993 году Конституции РФ и до сих пор не завершилась. Необходимость учреждения в России федеральных административных судов вытекает из статей 118 и 126 Конституции РФ, согласно которым правосудие в судах общей юрисдикции осуществляется посредством конституционного, граждан-

ского, уголовного и административного судопроизводства [1]. По мнению А. А. Стопченко, веским основанием для создания административной юстиции также является упоминаемая в ст. 46 Конституции РФ среди прав и свобод человека и гражданина возможность обжалования решений и действий (или бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц [2, с. 213].

Согласно общепринятой трактовке, термин «административная юстиция» имеет два основных значения. В широком смысле под административной юстицией понимается деятельность как обычных судов, так и специальных административных судов и «квазисудебных» органов по разрешению административных споров, возникающих в связи с обжалованием частными лицами неправомερных действий и решений органов исполнительной власти, нарушающих их права, свободы и законные интересы. Административная юстиция в узком (собственном) смысле слова — это деятельность специальных административных судов по разрешению в особом процессуальном порядке споров, возникающих между частными лицами и публичной администрацией по поводу правомерности административных действий или решений. Таким образом, институт административной юстиции следует понимать как порядок организации государственного управления, отличный по своей материально-правовой природе от частных правоотношений, охватывающий все сферы деятельности государства по регулированию социальных процессов в целях создания справедливого управления в государстве [3, с. 49].

Административная юстиция в узком смысле слова, как деятельность специальных административных судов, в России находится в стадии становления. Назначение админи-

стративных судов состоит в обеспечении защиты прав граждан при возникновении спора с органами государственной власти и гарантировании равных процессуальных возможностей для сторон. Формирование административных судов в России способно устранить ряд назревших проблем российской системы правосудия, начиная с существенной разгрузки судов общей юрисдикции и заканчивая ростом доверия граждан к органам судебной власти. Основная задача административной юстиции — утверждение верховенства права и защита законных интересов граждан от неправомерных действий и решений органов исполнительной власти и обеспечение законности в сфере публичного управления [4; 5, с. 2].

Ф. И. Гадзиева, по мнению правоведов, удачно обобщила две основные точки зрения на проблему создания административной юстиции в РФ и ее функции: «Часть правоведов считает, что административный процесс — это только производство по делам об административных правонарушениях или деятельности по применению мер принуждения. Другие подразумевают под административным процессом — порядок правильного, основанного на нормах права разрешения государственными органами всех дел в области исполнительной и распорядительной деятельности. Почему не совместить оба эти взгляда на административный процесс? Отсюда, на наш взгляд, логичным выглядит наименование судов, которым возможно предстоит решать дела об административных правонарушениях — суды административной юрисдикции» [4].

Ф. И. Гадзиева полагает, что необходимость формирования административной юстиции диктуется тремя ключевыми причинами. Первая из них — потребность в эффективном судебном контроле за законностью решений



и действий органов государственной власти. Известно, что распространены случаи нарушения прав и законных интересов граждан РФ именно должностными лицами и органами государственной власти, что требует особого контроля со стороны судебной власти. Следующей причиной является слабый профессионализм судей судов общей юрисдикции в том, что касается дел об административных правонарушениях. Решение данной проблемы может быть достигнуто путем специализации судей, но это, скорее, полумера. Таким образом, если судьи будут действовать в специализированных административных судах, им будет проще специализироваться именно на решении дел об административных правонарушениях, а в судах общей юрисдикции им необходимо специализироваться по всем направлениям сразу. Третья причина заключается в перегруженности судов общей юрисдикции. В результате многие административные дела в судах общей юрисдикции остаются не рассмотренными в течение долгого времени и по ним принимаются не оптимальные решения. Все это свидетельствует об актуальности задачи создания административных судов в РФ [4].

По отношению к рассматриваемой проблеме отечественные юристы изначально (по крайней мере, с момента принятия Конституции РФ в 1993 г.) разделились на два лагеря. Одни ученые-правоведы полагают, что появление административных судов создаст дополнительные гарантии защиты прав и свобод граждан и повысит эффективность правосудия. Другие приводят доводы об отсутствии необходимости в данном институте. Так, противником создания специализированных административных судов являлся профессор Д. Н. Бахрах. Он утверждал, что «необходима не специализация судов, а специализация судей по адми-

нистративным делам, подобно тому, как уже многие годы осуществляется специализация судей по уголовным, гражданским делам» [6].

В связи с важностью исследуемой проблемы необходимо детально рассмотреть позитивные и негативные последствия введения административных судов в законодательство Российской Федерации. Аргументы в пользу учреждения административных судов правоведами обычно приводятся следующие. Во-первых, как сказано выше, ввиду наличия в Конституции РФ ст. 118 и 126, введение административных судов является конституционной обязанностью законодательной власти [7, с. 42]. Создание органов административной юстиции осуществит и конкретизирует закрепленные Конституцией РФ положения, а также станет важным показателем укрепления судебной власти в стране. Во-вторых, рассмотрение дел, возникающих из административно-правовых отношений, должно осуществляться компетентно, следовательно, в специализированных судах [8, с. 17].

Еще в начале XXI века заведующий отделом НИИ Генеральной прокуратуры РФ, доктор юридических наук А. В. Власов обосновывал необходимость организационного оформления административных судов, в частности тем, что одним из основных элементов правового государства является институт судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Поэтому построение такого государства невозможно без наличия административного судопроизводства, существование которого является индикатором защищенности прав и законных интересов граждан и организаций, охраняемых государством. А ст. 118 Конституции РФ указывает на то, что административное судопроизводство является самостоятельной формой правосудия, призванной осуществлять защиту физи-

ческих и юридических лиц от административного производства. Ученый ссылаясь на судебную статистику, свидетельствующую, как о снижении числа дел искового и особого производств, так и о росте числа дел, возникающих из административно-правовых (публичных) отношений. К ним относятся такие категории дел, как рассмотрение заявлений граждан, организаций, прокуратуры об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; заявлений об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; заявлений о защите избирательных прав и прав граждан России на участие в референдуме; заявлений об оспаривании постановлений органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать материалы об административных правонарушениях. Так, только в 2001 году по сравнению с 2000-м рост количества указанных дел составил 29%, что вынудило суды работать в более напряженном режиме [9]. Кроме того, субъектами Российской Федерации принято огромное количество нормативных правовых актов, регулирующих публичные правоотношения. Противоречивость многих из них негативно сказалась на всех сферах государственного управления, возникла необходимость оспаривания данных нормативных актов заинтересованными лицами в судах [8, с. 17].

Для системы административной юрисдикции, по мнению А. В. Власова, характерно отнесение к ее ведению административно-правовых конфликтов, которые связаны с защитой прав и законных интересов как физических, так и юридических лиц. Такие споры имеют свой специфический административно-правовой характер, особое поло-

жение его субъектов (участников спорного правоотношения), особый порядок рассмотрения и разрешения и т.д. Все это обуславливает необходимость их специального правового и процессуального правового урегулирования. К подведомственности специализированных административных судов должны быть отнесены дела, возникающие из административно-правовых отношений (которых насчитывается порядка 18 категорий), рассматриваемые в настоящее время различными судами — общей юрисдикции и арбитражными [8, с. 17].

Кроме того, А. В. Власов рассмотрел оформившиеся к началу 2000-х гг. модели административного судоустройства в РФ и вычленил три основные. *Первая* модель создания административной юрисдикции, инициатором которой являлся Верховный Суд РФ, представляет собой смешанное в организационном плане, но самостоятельное в процессуальном отношении административное судопроизводство. Согласно этой модели, структура федеральных судов должна состоять из четырех звеньев: межрайонный суд; коллегия по административным делам областного звена; 21 окружной суд и как высшее звено — Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ. Данная модель предполагает использование действующих судов. Сторонниками этой модели предлагается также передача на рассмотрение мировых судей части дел по административным правонарушениям и об оспаривании решений территориальных органов самоуправления (ниже районного). *Вторая* модель предусматривает использование действующих в настоящее время судов общей юрисдикции и арбитражных судов для рассмотрения дел, возникающих из административно-правовых отношений, путем создания в них специализированных коллегий. Этот вариант решения

проблемы обосновывается тем, что создание специальной системы административных судов сопряжено с немалыми дополнительными организационными и финансовыми затратами для государства, которых в настоящее время не хватает на существующую и действующую судебную систему. Третья модель административной юрисдикции содержит менее радикальный подход и заключается в создании Высшего административного суда РФ и его 8–10 филиалов в крупнейших регионах страны, которые рассматривали бы по первой инстанции жалобы на органы управления и федеральные службы субъектов Федерации. Рассмотрение иных дел, возникающих из административно-правовых отношений, предполагается осуществлять в специализированных коллегиях в рамках действующих судов уровня субъектов Федерации [8, с. 17].

Так или иначе формирование самостоятельных в организационном отношении административных судов в РФ приведет не только к упорядочиванию системы рассмотрения дел в судах, но и облегчит работу судей в судах общей юрисдикции. Если судьи будут работать в специализированных административных судах, им будет легче профессионально совершенствоваться именно на решении административных вопросов, а в судах общей юрисдикции им необходимо специализироваться по всем направлениям, что достаточно сложно. В-третьих, перегруженность судов общей юрисдикции — наличие множества гражданских, уголовных, административных, арбитражных дел, среди которых особенно много административных дел, — существенно затрудняет работу судов. Многие административные дела в судах общей юрисдикции остаются, таким образом, не рассмотренными, откладываются на долгое время, по ним принимаются неэффективные решения.

Административные дела, по мнению правоведов, достаточно сложны и специфичны, поэтому их должны рассматривать специальные суды, из чего вытекает необходимость выделения административных судов в самостоятельную систему [10, с. 110]. Согласно данным статистики, очевиден рост количества дел по административным правонарушениям в российских судах.

В Российской Федерации к созданию института административных судов ближе всего подошли в 2000 году, в связи с принятием Государственной Думой РФ в первом чтении проекта Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Концепция указанного закона исходила из принципа внутренней специализации судов общей юрисдикции и относилась к федеральным административным судам: Судебную коллегия по административным делам Верховного суда РФ; федеральные окружные административные суды; судебные коллегии по административным делам верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, которые образуют по мере необходимости; федеральные межрайонные административные суды. Обратим внимание, что создание системы федеральных окружных административных судов способствовало бы полноценной реализации экстерриториального принципа в административном судопроизводстве [11].

Реализация такого принципа значительно уменьшает степень влияния исполнительной власти на принятие решений судами и, таким образом, увеличивает доверие граждан к суду и к власти в целом. Необходимо отметить, что многие юристы (в частности А. А. Стопченко) ключевое значение придают возможности реализации экстерриториального

принципа при рассмотрении дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Они совершенно справедливо считают необходимым рассмотрение дел о действиях (или бездействии) органов власти той или иной территории, судом, находящимся строго вне этой территории. Такой принцип способствует укреплению независимости суда от местной исполнительной власти, влияние которой является неизбежным при рассмотрении дел судами общей юрисдикции (районным судом, верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области и судом автономного округа), которым подсудно абсолютное большинство административных дел [2, с. 214]. Второе чтение законопроекта долго откладывалось и только в 2013 году Госдума отклонила его, чем положила конец перспективам создания такого института в ближайшее время [12]. В качестве одного из основных мотивов откладывания данного вопроса указывалась необходимость значительного финансирования создаваемого органа. Вместе с тем инициатор законопроекта — Верховный Суд РФ оценил затраты в 5 млрд руб., что означало бы увеличение финансирования судебной системы всего на 4% [2, с. 214].

Пауза в решении вопроса о законодательном оформлении административной юстиции в РФ не мешает сегодняшним теоретическим изысканиям в данной области, которые выявляют ряд проблем создания административных судов, в том числе и те, которые стали главными аргументами против введения в отечественное законодательство административных судов. Так, нет полной ясности в самой концепции административной юстиции, есть только многообразие точек зрения ученых-правоведов на указанную проблему. Кроме того, нет четкого понимания того, как и

кем будет осуществляться административное судопроизводство, а полное копирование зарубежного опыта может попросту не прижиться, либо вообще дать отрицательный результат [10, с. 111].

По мнению И. И. Корякина и М. И. Дмитриевой, в России уже сформированы условия для создания системы административных судов. Однако с учетом размеров территории страны и сформированной системы правосудия, а также отсутствия достаточно проработанной системы административной юстиции не следует форсировать создание административных судов и ломать уже имеющуюся судебную систему. Очевидное преобладание положительных аспектов, бесспорно, свидетельствует о том, что введение административных судов положительно скажется на правовом поле в целом, упорядочит судебную систему РФ, повысит качество и увеличит процент решаемости дел об административных правонарушениях. По мысли названных ученых, из этого и исходили юристы, принимая «Программу развития системы судов общей юрисдикции Российской Федерации и совершенствования организационного обеспечения их деятельности на период до 2023 года». В ней сказано о необходимости создания административных судов в «целях совершенствования, развития и повышения эффективности судебной системы, что, в свою очередь, служит обеспечению доступности правосудия» [10; 13].

Развитие административной юстиции, вызванное становлением и дальнейшей эволюцией гражданского общества и правового государства в РФ, является объективным процессом, который повлечет за собой необходимость пересмотра отдельных положений отечественной правовой системы. Поэтому исследование административной юсти-



ции, ее организационной основы приобретает в настоящее время особую актуальность. Оно способствует разработке предложений, механизмов, которые позволят избежать столкновений, коллизий между учреждаемым и действующим порядком и гармонично ввести в современную модель правовой системы РФ новые судебные органы административной юстиции [10, с. 113].

Несмотря на отказ в краткосрочной перспективе от создания административной юстиции в качестве отдельной ветви судебной власти, в марте 2015 года был сделан существенный шаг в сторону развития административного судопроизводства в России — принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ). Как явствует из названия и содержания Кодекса, он целиком посвящен вопросам регулирования процедур решения дел об административных правонарушениях именно в судах РФ по тем составам нарушений, которые отнесены к ведению судебной системы. Так, глава 2 Кодекса устанавливает подсудность административных дел целому ряду судов. Судом высшей инстанции при этом является Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации [14; 15]. Ряд административных дел Верховный Суд РФ (в лице названной коллегии) рассматривает в качестве суда первой инстанции. Данный Кодекс считается существенной предпосылкой для образования административных судов в России, поскольку именно он осуществляет регулирование порядка проведения административного судопроизводства. До принятия данного Кодекса его отсутствие являлось одним из препятствий для образования административных судов [4].

В соответствии со ст. 6 КАС РФ, принципами административного судопроизводства являются:

- 1) независимость судей;
- 2) равенство всех перед законом и судом;
- 3) законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел;
- 4) осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок;
- 5) гласность и открытость судебного разбирательства;
- 6) непосредственность судебного разбирательства;
- 7) состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда [14].

При всём стремлении к созданию организационно самостоятельной административной юстиции нельзя не признать наличия в настоящее время объективных и труднопреодолимых препятствий для этого. Например, в науке государственного и административного права пока нет должной теоретической базы административного судопроизводства. После принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году в работах некоторых государствоведов и административистов стали появляться предложения по быстрой реализации ее положений об административном судопроизводстве [16]. Однако, как показано выше, среди ученых нет четкого, единого подхода к характеристике данного правового института. Уже отмечалось, что многие правоведы отождествляют административное судопроизводство только с производством по делам об административных правонарушениях. Так, М. В. Баглай считает, что в ст. 118 Конституции РФ закреплено четыре вида судопроизводства, «каждому из которых соответствует свой комплекс установленных процессуальных правил». Для административного судопроизводства эти правила содержатся, с его точки зрения, в Кодексе РФ об админи-

стративных правонарушениях [17, с. 619]. А. Ю. Якимов также считает, что административное судопроизводство — это рассмотрение судами дел об административных правонарушениях [18, с. 4–5]. По мнению ряда правоведов, «административное судопроизводство должно касаться не только дел об административных правонарушениях, но и дел, относящихся к осуществлению контрольных функций суда в отношении органов исполнительной власти» [16; 19, с. 353, 369–370, 376–377].

Включение в административное судопроизводство исключительно производства по делам об административных правонарушениях является, на наш взгляд, ограниченным и необоснованным. К содержанию административного судопроизводства, безусловно, необходимо относить и судебно-процессуальный порядок разрешения публично-правовых споров о законности правовых актов или действий органов публичного управления, а не привлечение граждан и организаций к административной ответственности. Так, В. А. Туманов отмечал, что при вступлении России в Совет Европы «было обращено внимание на то, что такое понимание административного судопроизводства не соответствует пониманию, сложившемуся в других странах, что надо различать защиту прав граждан в сфере административных правоотношений от осуждения мелких правонарушителей и взыскания штрафов в судебном порядке» [20, с. 16]. Для решения проблемы формирования самостоятельной административной юстиции важно достижение юристами общего понимания ее функций.

При общепризнанном наличии препятствий ряд обстоятельств облегчает формирование в будущем административной юстиции в Российской Федерации. Например, в решении дел об административных правонарушениях роль

судов чрезвычайно велика. Так, глава 23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) относит к государственным институтам, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, судей, госорганы, должностных лиц — всего около 70 институтов (с учетом положений, утративших силу). При этом, согласно ст. 23. 1 КоАП РФ, к ведению судов общей юрисдикции (федеральных и субъектов федерации) и арбитражных судов отнесены сотни составов правонарушений, что отражено в соответствующих статьях [21].

Таким образом, независимо от того, какая модель административной юстиции из упомянутых выше (или определенное их сочетание) будет использована, можно полагать, что проблема ее формирования в России рано или поздно будет решена. Это необходимо делать, по мнению правоведов, без излишней спешки, через предварительную специализацию на административных делах части судей судов общей юрисдикции.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // *Российская газета*. 1993. 25 декабря. № 237.
2. Стопченко А. А. Создание административных судов в Российской Федерации // *NOVAUM.ru*. 2019. № 17. С. 213–215.
3. Соловых С. Ж., Юсупова А. Н. Понятие административной юстиции // *Вестник Тамбовского университета. Серия: Политические науки и право*. 2016. Вып. 1 (5). С. 48–53.
4. Гадзиева Ф. И. Основные проблемы, стоящие на пути создания административных судов в РФ // *Инновационная наука. Международный научный журнал*. 2017. № 7. С. 65–68. URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnyye-problemy-stoyaschie-na-puti-sozdaniyaadministrati>.

5. Радченко В. И. Административные суды призваны защищать человека от произвола недобросовестных чиновников // *Российская юстиция*. 2004. № 3. С. 2–5.
6. Бахрах, Д. Н. *Административное право: учебник*. 2-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА, 2005. 799 с.
7. Сапожников А. И., Десятник М. С. К вопросу о создании административной юстиции в Российской Федерации // *Адвокатская практика*. 2008. № 1. С. 42–44.
8. Власов А. В. Какой будет административная юстиция? // *Российская юстиция*. 2002. № 11. С. 17–19.
9. *Российская юстиция*. 2001. № 12.
10. Корякин И. И., Дмитриева М. И. Законодательство и судебная реформа в Российской Федерации // *Теория государства и права*. 2021. № 2 (22). С. 107–119.
11. Проект Федерального конституционного закона № 7886–3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 21. 09. 2000). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=6863#LeNUYg SC1 SUPkUDq>.
12. Постановление Государственной Думы Федерального собрания РФ от 11 июня 2013 г. № 2358–6 ГД о проекте федерального конституционного закона № 7886–3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/70403198>.
13. Постановление совета судей Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 213 «О реализации постановления Президиума Совета Судей Российской Федерации от 26 декабря 2007 г. № 133 «О программе развития системы судов общей юрисдикции Российской Федерации и совершенствования организации и обеспечения их деятельности на период до 2023 года»

- (по вопросу укрупнения судебных районов)». URL: <http://base.garant.ru/1792131>.
14. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08. 03. 2015 № 21-ФЗ//Собрание законодательства РФ. 2015. 9 марта. № 10. Ст. 1391.
  15. Федеральный конституционный закон от 31. 12. 1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Российская газета. № 3. 1997. 6 янв.
  16. Судебная реформа: проблемы и перспективы: сб. ст./отв. ред.: Топорнин Б. Н., Петрухин И. Л. М.: Ин-т государства и права РАН, 2001. 207 с.
  17. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: Норма-Инфра-М, 1998. 752 с.
  18. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М.: Проспект, 1999. 200 с.
  19. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / коллектив авторов: Бачило И. Л. (рук. кол.), Гришкова А. А., Мелюхин И. С., Салищева Н. Г., Сергиенко Л. А., Хаманева Н. Ю., Шорина Е. В.; отв. ред. И. Л. Бачило. М.: Юристъ, 1998. 432 с.
  20. Ковлер А. И., Туманов В. А. Совершенствование правосудия в России. Интервью главного редактора журнала с В. А. Тумановым // Государство и право. 1998. № 12. С. 15–19.
  21. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30. 12. 2001 № 195-ФЗ (ред. от 01. 07. 2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01. 09. 2021). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/6562437e70b5a6184982c5b50941b70783544306](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/6562437e70b5a6184982c5b50941b70783544306).



BRIEF

---

***To the Question of Establishment  
of Administrative Courts in Russian Federation***


***Faroi T. V.,***

*Candidate of Laws, Assoc. Professor,  
All-Russian State University of Justice  
(RLA of the Ministry of Justice of Russia),  
Sochi branch, Sochi, Russia*

***Abstract.*** *The author of the article characterizes administrative justice and examines the opinions of Russian lawyers for and against the formation of specialized federal courts for administrative cases in the Russian Federation. The article shows the formation in the Russian legislation of the prerequisites for the creation of administrative courts. The author concluded that such a reform is necessary.*

***Key words:*** *Constitution of the Russian Federation; justice system; court of general jurisdiction; administrative justice; administrative court; legal scholars.*





Правовые основы  
правотворческой инициативы  
граждан на уровне  
субъектов Российской Федерации

**Оганян Д. А.,**

*магистрант, Сочинский филиал ВГУЮ (РПА Минюста России),  
г. Сочи, Россия*

**Грачев Н. И.,**

*Сочинский филиал ВГУЮ (РПА Минюста России),  
д. ю. н., доцент г. Сочи, Россия*

УДК 340, 342

**Аннотация.** *В статье рассмотрены основные формы закрепления института правотворческой инициативы граждан в законодательстве субъектов Российской Федерации, а также проанализированы общие черты правового регулирования указанного института в различных нормативных правовых актах регионов.*

**Ключевые слова:** *правотворческая инициатива граждан; региональное законодательство; правотворчество; субъекты Российской Федерации.*

**П**равовая регламентация и развитие института правотворческой инициативы граждан на уровне субъектов Российской Федерации позволяет говорить о заинтересованности государства и субъектов в развитии народной демократии.



Вместе с тем на уровне федерального законодательства институт правотворческой инициативы граждан в субъектах Российской Федерации не урегулирован в достаточной степени. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1] является единственным законом федерального уровня, упоминающим правотворческую инициативу граждан на уровне субъектов Российской Федерации, при этом основная нормативно-правовая база приходится именно на региональное правотворчество. В настоящее время правотворческая инициатива граждан закреплена в уставах (конституциях) 36 из 85 субъектов Российской Федерации. Причем региональное законодательство субъектов Федерации, посвященное регламентированию правотворческой инициативы, имеет общие черты.

Во-первых, при принятии специальных законов, регулирующих процедуру осуществления правотворческой инициативы граждан, первостепенной задачей является определение терминологии (а именно понятия правотворческой инициативы), что компенсирует ее отсутствие в федеральном законодательстве. В подавляющем большинстве случаев региональный законодатель идет по пути определения правотворческой инициативы граждан как формы непосредственного осуществления гражданами государственной власти. Региональные нормативные правовые акты по-разному именуют правотворческую инициативу граждан (гражданская инициатива, законодательная инициатива, краевая народная инициатива, народная правотворческая инициатива и др.), однако, несмотря на разные названия, смысловое наполнение данного правового института остается неизменным.

Во-вторых, региональное законодательство уделяет внимание и закреплению принципов правотворческой инициативы граждан, к которым можно отнести принцип законности, добровольности, гласности, а также непосредственное решение вопросов в конкретном субъекте.

В-третьих, следует выделить два основных подхода регионального законодателя к законодательному регламентированию правотворческой инициативы граждан. С точки зрения первого подхода (характерного, например, для Волгоградской области), граждане выступают в качестве субъектов законодательной инициативы, в связи с чем имеет место особая связь правотворческой инициативы с законодательным процессом в целом. Согласно второму подходу, правотворческую инициативу граждан следует охарактеризовать как форму народовластия, для которой характерно собственное специфическое правовое регулирование посредством принятия отдельных региональных законов.

Рассматривая правовые основы правотворческой инициативы граждан на уровне субъектов Российской Федерации, необходимо обратить особое внимание на существующие подходы регионального законодателя к формам закрепления данного института. Как было отмечено выше, в ряде субъектов Российской Федерации институт правотворческой инициативы граждан закреплён в конституциях (уставах) субъектов, при этом имеет место как упоминание данного института в тексте нормативного правового акта (например, в Уставе Кемеровской области — Кузбасса), так и относительно детальная регламентация правотворческой инициативы граждан (например, в Уставе Томской области).

Иной формой нормативно-правового регулирования института правотворческой инициативы граждан является его регламентация посредством принятия специального регионального закона, определяющего порядок осуществления гражданской инициативы. На сегодняшний день такие законы приняты в Республике Башкортостан, Смоленской области, городе Москве и в ряде иных субъектов РФ.

В Краснодарском крае в настоящее время специальный закон, закрепляющий порядок осуществления правотворческой инициативы, отсутствует, несмотря на отсылочную норму в ст. 23 Устава Краснодарского края [2]. Исходя из анализа ст. 22, 23 Устава Краснодарского края следует говорить об относительной регламентации института правотворческой инициативы граждан в Основном законе края в части определения численности субъектного состава гражданской инициативы и возложения на Законодательное Собрание Краснодарского края обязанности по рассмотрению такой инициативы в месячный срок.

На наш взгляд, законодательство Краснодарского края в части правового регулирования порядка осуществления правотворческой инициативы граждан носит ограниченный характер. Упоминание в Уставе возможности осуществления правотворческой инициативы как одного из прав граждан без дальнейшего развития указанного права в специальном региональном законе, дополняющем положения Основного закона, является недостаточным. Кроме того, анализ Закона Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» [3] позволяет констатировать отсутствие правотворческой инициативы граждан как способа принятия нормативных правовых актов, о чем, в том числе, отмечалось и в научных исследованиях [4, с. 208].

Учитывая изложенное, можно выделить следующие модели правового регулирования института правотворческой инициативы граждан на региональном уровне:

— закрепление правотворческой инициативы только на уровне устава (конституции) субъекта Российской Федерации без дальнейшей детальной регламентации (на наш взгляд, наименее предпочтительная из всех существующих моделей правового регулирования данного института);

— закрепление правотворческой инициативы на уровне устава (конституции) субъекта Российской Федерации с соответствующей правовой детализацией данного института в тексте Основного закона (при использовании указанной модели текст Основного закона субъекта необоснованно расширяется и утяжеляется);

— закрепление института правотворческой инициативы посредством принятия специального регионального закона (является наиболее предпочтительной).

Таким образом, представляется удачным закрепление основ правотворческой инициативы граждан в уставе (конституции) субъекта с последующим раскрытием содержания данного института в специальном законе. Закрепление правотворческой инициативы граждан в уставах (конституциях) субъектов как формы реализации гражданами своих прав будет свидетельствовать об определенных гарантиях и стабильности названного права, в то время как порядок организации правотворческой инициативы в специальном законе может корректироваться с учетом общественных интересов и современных реалий. Кроме того, ряд ученых считают возможным выделение в уставах (конституциях) субъектов Российской Федерации отдельного раздела, посвященного регламентации механизмов непосредственного народовластия, включая и правотворческую инициативу.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Росс. газ. 1999. 19 окт.
2. Устав Краснодарского края от 10.11.1993 // Кубанские новости. 1993. 10 ноября.
3. О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. 1995. № 3.
4. Чунихина Т. Н. Законодательное регулирование процедуры правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления в Краснодарском крае // Тамбов: Грамота. 2015. № 3 (часть 2). С. 208–215.



### BRIEF

---

#### ***Legal Foundations of the Law-Making Initiative of Citizens at the Level of the Constituent Entities of the Russian Federation***

**Oganyan D. A.,**

*Master's Student, The All-Russian State University of Justice  
(RLA of the Ministry of Justice of Russia), Sochi branch, Sochi, Russia*

**Grachev N. I.,**

*Doctor of Law, Assoc. Prof., The All-Russian State University of Justice  
(RLA of the Ministry of Justice of Russia), Sochi branch, Sochi, Russia*

**Abstract.** *The article examines the main forms of establishment the institution of law-making initiative of citizens in the legislation of the constituent entities of the Russian Federation, common features of legal regulation of this institution in various regulatory legal acts of the regions are analyzed.*

**Key words:** *citizens lawmaking initiative; regional legislation; lawmaking; constituent entities of the Russian Federation.*



# Конституционно-правовые идеи Ф. В. Тарановского в теории и практике сравнительного правоведения

*Исакова Л. В.,*

*к. ист. н., Арзамасский филиал ННГУ, г. Арзамас, Россия*

УДК 342 (340.11)

***Аннотация.** В статье представлен анализ конституционно-правовых идей известного российского историка и теоретика права Ф. В. Тарановского. Особое внимание уделено развитию взглядов ученого на процесс становления русского конституционализма. Акцент сделан на изучении им специфики институционального оформления и развития сравнительного правоведения для раскрытия сущности историко-правовых явлений посредством методологического осмысления юридической науки и практики, а также норм национального законодательства.*

***Ключевые слова:** конституционализм; государство; политическая организация; правовые идеи; самоопределение народа; сравнительное правоведение; правовая система; национальная система права.*

**Р**убеж XIX–XX веков в истории отечественной юридической мысли богат выдающимися именами и вкладом в продвижение перспективных направлений как в теории, так и в практике применения норм национального

законодательства. Это касается практически всех отраслей права и областей правоприменения, развивавшихся параллельно континентальной (преимущественно, французской и немецкой) и английской правовым системам. Во многом данное обстоятельство можно объяснить активным участием Российской империи в формировании международной повестки дня, в том числе за счет расширения торговых связей с европейскими государствами. Последнее говорит о возможном заимствовании частных элементов международного права и права отдельных европейских государств и их последующей адаптации в рамках отечественной правовой системы. С этой точки зрения особый интерес вызывает сравнительная характеристика процессов становления и развития отдельных государственно-правовых институтов в России и за рубежом.

В то же время указанный период, бесспорно, является предметом актуальных правоведческих и исторических исследований в связи с его особым значением для изучения развития механизма государства и кристаллизации новых элементов отечественной правовой системы. Приоритетное значение при формировании правовой системы в то время имели конституционные идеи, которые с разных позиций активно пропагандировались различными политическими силами, действовавшими в Российской империи. Не избежали масштабного «конституционного» влияния и наши соотечественники — видные представители историко-юридической мысли той эпохи. Одним из них является историк и теоретик права *Федор Васильевич Тарановский* (1875–1936).

В рамках краткого обзора биографии Тарановского мы обозначим лишь ключевые вехи его научного пути. Будучи выпускником юридического факультета Варшавского университета (который он окончил в 1896 году со звани-

ем кандидата прав), он, как подающий большие надежды начинающий ученый, с 1899 года состоял доцентом кафедры энциклопедии правовых и политических наук, став ближайшим учеником и сподвижником правоведа и историковеда Ф. И. Леонтовича (1833–1910), специалиста по истории государственных учреждений и права Великого княжества Литовского и одного из основателей Киевской историко-юридической школы (школы историков западно-русского права).

Во время европейских стажировок Тарановский знакомился с государственным правом (преимущественно Германии), особенностями его становления и исторического развития, что позже послужило основой для выработки Федором Васильевичем собственной оригинальной концепции, оформившейся впоследствии в научное исследование — магистерскую диссертацию, защита которой состоялась в 1905 году на юридическом факультете Санкт-Петербургского университета. Тема диссертации — «Юридический метод в государственной науке. Очерк развития его в Германии: историко-методологическое исследование».

Через год Тарановский получил звание доцента Варшавского университета, а с 1908 года стал экстраординарным профессором по кафедре истории русского права в Демидовском юридическом лицее (Ярославль). В 1911 году Ф. В. Тарановский защитил в Санкт-Петербургском университете диссертацию на соискание степени доктора государственного права (тема — «Догматика положительного государственного права во Франции при старом порядке»). Годом позже (1912 г.) он становится ординарным профессором Юрьевского университета (ныне — Тартуский университет, Эстонская Республика) и параллельно с этим приват-доцентом Санкт-Петербургского университета по



кафедре энциклопедии права. В эти годы он много работал над историей отечественного законодательства, в том числе участвовал в академическом издании памятников русского права; подготовил и выпустил в свет «Соборное Уложение 1649 года» с комментариями. Позднее, уже находясь в эмиграции, им было опубликовано фундаментальное исследование с подробной историографией изучения данного памятника, ценными заключениями и обобщениями — «Элементы основных законов в Уложении Царя Алексея Михайловича. К истории политического строя удельной Руси» (Харбин, 1928 г.). В 1917 году в Юрьеве увидело свет первое издание наиболее известного его исследования — «Энциклопедии права». В апреле того же года он переехал в Петроград, заняв должность ординарного профессора по кафедре истории русского права в Петроградском университете. В 1918–1919 гг. Тарановский был ординарным профессором по кафедре истории русского права и деканом юридического факультета Екатеринославского университета, академиком Академии наук Украины.

С 1920 года Тарановский работал профессором Белградского университета (с 1920 года он находился в эмиграции в Сербии). Здесь его научный интерес был сконцентрирован преимущественно на истории сербских средневековых правовых актов, многие из которых он впервые ввел в научный оборот. В 1923 году им был издан учебник «Введение в историю славянских прав» (на сербском языке), включавший в себя источники югославянского права и древнейшее славянское право, а в 1931 и 1935 гг. — четыре тома «Истории сербского права в государстве Неманичей». «История сербского права» посвящена анализу права сербской средневековой династии и хронологически укладывается в период с 1170 по 1371 гг. Время, о котором повествует данное

издание, относится к этапу становления единого Сербского государства, образованию крупного сербо-греческого царства на Балканах. Данная специфика государственного строительства и его нормативно-правового оформления была подробно рассмотрена и описана Тарановским.

За его научные труды по изучению истории сербского права он был избран действительным членом Сербской королевской академии наук в 1933 году.

Как специалист в области истории и теории государства и права, Тарановский оставил богатое научное наследие, изучение которого до сих пор не получило заслуженного освещения ни в отечественной, ни в зарубежной науке. Как правило, ученые обращались к рассмотрению правовой составляющей его трудов, в первую очередь, как справедливо подчеркнул А. Х. Саидов в 1990 году, к такому новому направлению отечественной юридической мысли XIX — начала XX вв., как сравнительное правоведение [4, с. 87]. В то же время исследователи, представившие научные разработки в области конституционализма в русской историко-правовой мысли, уделяли незначительное внимание идеям Тарановского. Подтверждение этому мы находим в историко-аналитических обзорах И. Е. Адаменко [1] и А. Р. Пустовалова [3].

В массив историко-юридического наследия Ф. В. Тарановского входят историко-юридические монографии, научные статьи, рецензии и отзывы на исследования специалистов-правоведов, биографические статьи об историках права, публикации исторических документов с комментариями и др. Однако из всего многообразия публикационной и издательской деятельности Федора Васильевича, основное внимание в рамках рассмотрения заявленной темы будет уделено таким его трудам, как «Сравнительное правоведение в конце XIX века» (1902), «Историческое происхо-

ждение юридической школы немецких государствоведов» (1905), рецензии на сочинение С. А. Котляревского «Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора» (напечатана журналом имперского Министерства юстиции в 1907 году) и работе «Норманская теория в истории русского права», увидевшей свет в 1909 году.

Представляется целесообразным изучение проблемы интерпретации научных идей Тарановского одновременно с позиций исторической и юридической наук, с целью уяснения существенных характеристик, этапов и исторических предпосылок становления оригинальной концепции, предложенной этим известным российским правоведом, в том числе и вопросов методологической трактовки частных элементов (институтов) государства и права. Сам Тарановский еще в 1902 году в представленном им в университет отчете о заграничной командировке в Германию (в г. Гейдельберг) на летнее вакационное время с целью подготовки магистерской диссертации, отмечал, что задачей его деятельности как ученого было «исследование одной из существенных частей методологии государственной науки, именно, — вопроса о применении к изучению государства юридического метода» [8, с. 1]; истории так называемого «юридического направления» (термин, введенный немецким правоведом К. Ф. Гербером (1823–1891)), как в исторической, так и в правовой науке, которое связывают с «немецкой школой» середины XIX столетия.

Тарановский справедливо подчеркнул, что свое начало данное научное направление берет в «догматических сочинениях по немецкому государственному праву, начиная с XV века» [8, с. 2], а точнее — в практике Рейхскаммергерихт (Имперского Верховного суда или Имперской судебной палаты), созданного в рамках имперской реформы в 1495 году

в качестве высшего судебного органа Священной Римской империи на основе Имперского Камерального суда, рассматривавшего апелляции и кассации на решения судов низших инстанций, споры между субъектами империи и жалобы на действия императора. Данная теория, выдвинутая им еще до поездки в Германию, нашла поддержку в лице маститого немецкого профессора-государствоведа Георга Йеллинека (1851–1911), лекции которого по курсу общего и немецкого государственного права Тарановский посещал в Гейдельбергском университете параллельно с работой в фундаментальной университетской библиотеке.

Сама по себе названная теория не являлась новой в науке, так как до него о судебной практике Имперского Камерального суда писал немецкий юрист, профессор публичного права Страсбургского и Лейпцигского университетов Отто Майер (1846–1924). Однако именно Тарановский впервые подробно остановился на ее разборе и указал особенности, на основе которых формировалась германская наука государственного права; определил те ключевые моменты в процессе деятельности Рейхскаммергерихта, которые обусловили строго определенное развитие последующего правового материала, а также исследовал генезис германского государственного права в XVII–XVIII вв.

В названном ранее отчете о научной стажировке ученый также указал на сделанные им интересные выписки из историко-правовых трактатов прошлых столетий, особо отмечая заслуживавшие, по его мнению, внимания цитаты. Так, например, он подчеркнул приведенное в автобиографии немецкого государственного юриста Ст. Пюттера (1725–1805) сообщение о том, что, «приступая к трудам по составлению нового уложения при Екатерине II, русское правительство обращалось за содействием к Геттингенским профессорам»

[8, с. 9]; подтверждая этим свою догадку в вопросе о заимствовании некоторых статей Наказа из сочинений немецких правоведов. В то же время существующие различия смежных правовых систем автор объяснял особенностями социальной среды, так как «правовая жизнь характеризуется не мертвой буквой закона, но осуществлением юридической нормы в многосложной социальной среде» [9, с. 5]. Поэтому, утверждает он, следует уделять пристальное внимание трем составляющим, на которых покоится разработка любого направления «правоведения»: юридической практике, юридической науке и законодательству [9, с. 6]. Эти заключения и были положены Тарановским в основу фундаментального труда «Сравнительное правоведение в конце XIX века», изданного им после возвращения из заграничной командировки в 1902 году и дополненного многочисленными ценными цитатами классиков «немецкой школы права» и критическими замечаниями самого автора. С этих позиций Федор Васильевич заслуженно может быть признан флагманом нового в России направления юриспруденции — *сравнительного правоведения*.

Традиционное рассмотрение сравнительного правоведения исключительно в качестве частного раздела юридической науки и практики, изучающего правовые системы различных государств, используя сопоставление государственных и правовых институтов, их основных принципов, понятий и категорий, представляется не совсем полным. Здесь речь идет об особом методологическом подходе, применяемом для раскрытия сущности историко-правовых явлений. Это особенно актуально сегодня, когда сама методология юридического исследования вышла на новый уровень и развивается с учетом взаимовлияния и взаимопроникновения методов и приемов научного исследования из других

областей научного знания, в том числе и в рамках мультипарадигмального подхода, а их использование позволяет добиться научно обоснованных результатов и выводов. Это справедливо и для переходного периода конца XIX — начала XX вв., когда, по мнению исследователя, «запас накопленных знаний столь велик, и способы добывания новых познаний, благодаря росту научной критики, столь сложны и трудны, что у одного человека нет более возможности работать самостоятельно и продуктивно в более широких и нескольких одновременно областях знания, а поневоле приходится сосредоточиваться на изучении более узких... отдельных групп явлений» [10, с. 5].

В этой связи целесообразно указать на гносеологическую цель данного направления исследования, которая состоит в выявлении наиболее общих закономерностей развития правовых феноменов (конкретных институтов, причинно-следственных связей, правовых категорий и т. д.), поскольку только сравнение прикладных аспектов функционирования различных правовых систем и их структурных элементов (институтов) дает объективную картину в рамках теоретических и прикладных юридических исследований. Именно стремление к достижению такой цели, а также решению опосредованных этой целью задач, делают применение методологии Тарановского незаменимым в рамках любого историко-юридического исследования.

Историки и теоретики права все больше сходятся во мнении, что сравнительное правоведение, преследуя указанную выше гносеологическую цель, выполняет ряд важных практических задач. Во-первых, оно способствует унификации национального законодательства, приводя его в соответствие с международными стандартами, с учетом сохранения особенностей исконной («национальной»,

«традиционной») системы права. Во-вторых, оно позволяет проводить грамотную «правовую политику», используя многовековые традиции и опыт зарубежных правовых систем для систематизации и разработки отечественного законодательства, совершенствования практики правоприменения, правоохранительной, законодательной деятельности и подготовки квалифицированных кадров для институтов, занимающихся правотворчеством и охраной правопорядка. В-третьих, сравнительное правоведение направляет само развитие правового мышления и правопонимания как представителей определенных профессий, ориентированных на обеспечение законодательной, правоохранительной, экспертно-консультативной и правоприменительной деятельности, так и общества в целом, и в этой связи может рассматриваться в качестве одного из ключевых компонентов системы формирования правосознания и правовой культуры личности, общества и государства.

Представляется целесообразным обратиться к вопросу о рассмотрении сравнительного правоведения с позиции его институционального оформления и развития как особой правовой дисциплины. Тарановский, считая, что «сравнительное правоведение является важнейшим наследием, которое XIX век, оставил юридической науке» [9, с. 1], предлагал понимать сущностные особенности последнего как «возможность установления последовательности исторических филиаций» [9, с. 2]. Становление сравнительного правоведения, по словам ученого, стало возможным в эпоху непосредственного заимствования положительного правового материала одним народом Европы у другого: «... Заимствования эти делались в области публичного и частного права» [9, с. 2–3]. Этим, согласно его убеждению, характеризуется вся первая половина XIX века.

Учитывая тот факт, что правовая жизнь не является «мертвой буквой закона, но осуществлением юридической нормы в многосложной социальной среде» [9, с. 5], он предлагал уделять пристальное внимание трем составляющим, на которых, как подчеркивалось выше, «покоится разработка любого направления правоведения»: *юридической практике, юридической науке и законодательству* [9, с. 6]. Сравнительное правоведение, по Тарановскому, не является в этом смысле исключением. Оно «должно заниматься критикой различных законодательных постановлений по отдельным институтам права; материалом для этой критики является как законодательный текст, так и применение законов на практике, и те результаты, которых это применение достигает; при этом должно быть принимаемо в соображение состояние той социальной среды, в которой действуют законы различных стран» [9, с. 5].

С методологической точки зрения принципиальным является то, что «такие понятия, как юридический метод в государственной науке или аналогичный по значению социологический метод в правоведении и в той же государственной науке, отвечают... требованию изучения, согласно которому сложные предметы изучения подлежат расчленению и исследуются с разных сторон, сообразно тем различным точкам зрения, с которых они могут быть рассматриваемы» [5, с. 1]. В этой связи в своих работах Тарановский уделял значительное внимание интерпретации правовой категории «государство», понимая ее как «организованное общежитие... неизбежную стихию, в которой протекала и протекает культурная жизнь людей со всем богатством ее материального и духовного содержания» [5, с. 1–2]. Это определение явилось своеобразным итогом многолетней работы автора в области изучения истории



государства и права, а также методологии сравнительного правоведения.

С этих позиций интересно обращение Тарановского к вопросу об интерпретации конституционно-правовых явлений (учитывая многообразие моделей и форм их существования в исторической ретроспективе). Последнее обстоятельство связано, как полагал ученый, с заложенной в конституционном праве рациональностью. С ее помощью можно дать ответы на вопросы о том, какие средства и методы конституционно-правового регулирования могут быть применены на практике, для реализации конституционных норм и принципов, а также позволяют сделать заключение о целесообразности их использования в конкретной практической деятельности. В то же время Федор Васильевич подчеркивал, что конституционное право в какой-то мере всегда остается «юридической проекцией политических идеалов», «вспомогательным источником для рационального восполнения пробелов положительного права» [11, с. 329].

Здесь нашли отражение основные идеи Тарановского по вопросу о формировании русской государственности, которые, как верно отметила Е. А. Бондарева, ярко демонстрируют тот факт, что «Русское государство выполняло огромную цивилизационную работу», и, вслед за автором подчеркнула, что «на всем протяжении своего исторического развития русская государственность сохраняла самоуправление крестьян и последовательно насаждала самоуправление сословное и всесословное» [12, с. 184].

Особое внимание Тарановского в качестве историка и теоретика права привлекала терминология и содержание категории «самодержавие», которое он понимал как «монархический суверенитет», а основные атрибуты которого

менялись в зависимости от конкретной эпохи: сословной, бюрократической, конституционной [12, с. 184].

В этом смысле особое значение имеют конституционно-правовые идеи Тарановского, представленные в рецензии на труд С. А. Котляревского «Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора». Так, например, он указал, что данное сочинение посвящено «политико-морфологическому разбору конституционного государства, то есть изучению последнего со стороны форм распределения в нем власти» [6, с. 227]. В целом, он поддерживает мнение Котляревского о том, что «развитие политической организации невозможно свести “к одной лишь социально-экономической эволюции... и одному частному случаю”..., т. к. столь сложный объект, каким является государство, действительно должен быть изучен по меньшей мере с трех точек зрения: с точки зрения социального процесса, происходящего в нем, устанавливаемого этим процессом распределения власти (элемента специфически-политического) и юридической конструкции последнего» [6, с. 278]. Далее исследователь подчеркивает насущную необходимость разработки вопросов «государственной жизни» с учетом всех указанных ранее положений, что, по его мнению, является обязательным элементом «для успешного развития науки о государстве» [6, с. 279].

Соглашаясь с автором в том, что в переходный период, под которым они оба (Тарановский и Котляревский) понимали современное им время (конец XIX — начало XX вв.), «политический строй нашего отечества перешагнул ту формальную грань, за которой начинается конституционное государство», Тарановский указал, что «общее констатирование практической заинтересованности нашего общества в изучении конституционного государства само по себе

недостаточно». Это обусловлено объективными очевидными причинами: «Наш конституционализм находится пока в “текущем” состоянии, и еще не пришло время для кристаллизации его в законченных юридических конструкциях». В то же время не является преобладающей и социально-историческая точка зрения, основанная на фактическом признании «зрелости общественного процесса для новых форм распределения власти» [11, с. 280]. Это положение представляет определенный интерес в плане построения классификации, и даже «нечто большего, чем простой классификации», а именно — рядов «постепенных переходов от одних форм к другим». Установление, систематизация и констатация данных форм производятся Котляревским на основе преобладающего типа политического строя — конституционного государства, которое он определяет как форму «политического самоопределения народа». Как видно из контекста работы, Тарановский разделял и этот подход, полагая, что под термином «конституционное государство» следует понимать смену «исключительного господства профессионального или бюрократического правительства участием общества во власти» [11, с. 281], то есть процесс конкуренции власти и общества.

Категория «политическое самоопределение» народа выступает у исследователя в качестве критериального основания выделения типов конституционного государства: «конституций», основанных на народном суверенитете, и «октроированных». Что касается последних, то, по мнению ученого, «конституционные государства могут быть расположены в ряд, сообразно с теми пределами, которые поставлены в них политическому самоопределению наций, и сообразно со степенью ограничений, наложенных на власть, бывшую прежде юридически неограниченной» [11, с. 281].

Также автор выделяет политико-правовые категории (или «классификационные признаки»), такие как «представительное и непосредственное правление: конституции гибкие и неподвижные, децентрализация и феодализм, государство и права граждан» [11, с. 282].

Этим признакам, как полагает Тарановский, нельзя отказать в их важном классификационном значении. Указанные основания он рассматривает как вполне достаточные в связи с тем, что они завязаны на принципах построения государственного строя, формы участия общества во власти, на особенностях распределения власти по различным (территориальному, национальному и др.) основаниям и пределах воздействия власти на сферу индивидуальных интересов [2, с. 133]. Однако «общий характер распределения власти в конституционном государстве» является и для Котляревского, и для Тарановского ключевым, системообразующим признаком. При этом особое внимание Тарановский сосредоточил на обзоре распределения власти между отдельными ее ветвями в рамках конституционного государства — исполнительной, законодательной и судебной. Центральным моментом в данном обзоре является «учение об избирательном праве», основанное на «динамичном начале» и эволюционирующее в сторону «полного “политического самоопределения” народа» [11, с. 282].

Кроме того, как подчеркивал Тарановский, именно в XIX веке зародилось деление юридической мысли на два направления — теоретическое и практическое [9, с. 1], а первая половина указанного столетия стала, как мы указывали ранее, «эпохой непосредственных заимствований положительного правового материала одними народами Европы у других». Эти «заимствования» распространялись и на область публичного, и на область частного права. Что же ка-

сается конституционного права, то ученый полагал: «...Английский конституционализм, переложенный на континентальный французско-бельгийский трафарет, обошел всю западную Европу» [9, с. 2]. Именно данное обстоятельство привело юристов-догматиков к необходимости изучения иностранных систем права «как в законодательстве, так и в судебной практике», а обращение к «иностранному праву» при разработке этих вопросов способствовало, в свою очередь, изучению первоисточников и критическому сравнению образцов [2, с. 133].

Данное положение справедливо не только применительно к государству, но и в отношении такой категории, как «право». Так, применение «сравнительного метода» к историческому изучению русского права Тарановский связывал с именем профессора Ф. И. Леонтовича, который в 1869 и 1892 гг. на основе «элементарного приема сравнения» показал, что «вопрос о заимствовании» древнего русского права «был предрешен на основании сказания начальной летописи о призвании варягов», которые «начертали первые основания гражданственности и... первоначальные юридические институты» [7, с. 1]. Приведенная Ф. В. Тарановским обширная историография данной проблемы, начиная с XVIII в. и вплоть до середины XIX в., наглядно демонстрирует активное использование метода сравнительного правоведения, обоснованным положениям которого не дала ход утвердившаяся в науке догматическая теория «о призвании варягов». Эта же мысль довлеет над умами ученых, которые настаивают на «историческом изъятии России из единообразия форм и последовательности социально-политического развития Европы» [7, с. 43], в то время как историческое развитие русской государственности «вполне укладывается в рамки политической эволюции европей-

ской культуры» (как подчеркивал он в работе 1925 года «Государственная культура России»), так как последовательно проходит все основные «стадии развития: монархии первобытного народного государства, монархии вотчинной, монархии сословной, монархии бюрократической и монархии конституционной» [12, с. 184].

Подводя итог рассмотрению вопроса о роли и значении конституционно-правовых идей историка и теоретика права Ф. В. Тарановского в теории и практике сравнительного правоведения, следует отметить, что особого внимания заслуживает методология сравнительного правоведения, применяемая исследователем для изучения историко-правовых явлений. В качестве частного примера был рассмотрен анализ становления и развития научных конституционно-правовых идей в России на рубеже XIX–XX вв. В то же время теоретическая разработка Тарановского области конституционного права положила начало освещению вопросов становления конституционализма как политико-правового явления общественной жизни в отечественном теоретическом правоведении, а классификационные основания конституционного строя, изложенные ученым с позиции типологии конституционного государства известного правоведа Котляревского, сохраняют свою актуальность и в настоящее время.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Адаменко И. Е. *Идеи конституционализма в политико-правовой мысли дореформенной России. Первая половина XIX века: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2005. 161 с.*
2. Исакова Л. В. *Конституционно-правовые идеи в трудах Ф. В. Тарановского: опыт историко-правового исследования*

- // Государство, право и общество: вопросы теории и практики. Материалы международной научно-практической конференции (г. Сочи, 28–29 октября 2021 г.): сб. статей / отв. ред. В. И. Скрябин. Ростов н/Д: Профпресслит, 2021. С. 130–134.*
3. Пустовалов А. Р. Развитие идей конституционализма в русской политико-правовой мысли XIX — начала XX веков. Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2006. 192 с.
  4. Саидов А. Х. Буржуазное сравнительное правоведение: история и современность. Дис... докт. юрид. наук. 12.00.01. АН УзССР. Институт философии и права им. И. М. Муминова. Ташкент, 1990. 344 с.
  5. Тарановский Ф. В. Историческое происхождение юридической школы немецких государствоведов // Вестник права. 1905. Декабрь. С. 1–10.
  6. Тарановский Ф. В. Литературное обозрение. Котляревский С. А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. СПб., 1907. 250 стр. // Журнал Министерства юстиции. 1907. Февраль. С. 277–283.
  7. Тарановский Ф. В. Норманская теория в истории русского права. Варшава: Типография Варшавского учебного округа, 1909. 43 с.
  8. Тарановский Ф. В. Отчет о заграничной командировке на летнее вакационное время 1902 года и. д. доцента Ф. Тарановского / [б. и.] 1902 г. 10 с.
  9. Тарановский Ф. В. Сравнительное правоведение в конце XIX века. Варшава: Типография Варшавского учебного округа, 1902. 27 с.
  10. Тарановский Ф. В. Энциклопедия права. 2-е изд., испр. и доп. [Берлин]: Слово, 1923. 439 с.
  11. Тарановский Ф. В. Юридический метод в государственной науке. Очерки развития его в Германии. Историко-методологическое исследование. Варшава: Типография Варшавского учебного округа, 1904. 342 с.
  12. *Rex Rossica. Русская государственность в трудах историков зарубежья / авт.-сост. Е. Л. Бондарева. М.: Вече, 2012. 448 с.*

BRIEF

---

***Constitutional and Legal Ideas of F. V. Taranovsky  
in the Theory and Practice of Comparative Law***

**Isakova L. V.,**

*Candidate of Historical Sciences,*

*Arzamas branch Nizhny Novgorod State University, Arzamas city, Russia*

**Abstract.** *The article presents an analysis of the constitutional and legal ideas of the famous historian and legal theorist F. V. Taranovsky. Special attention is paid to the development of the scientist's views on the process of formation of Russian constitutionalism. The emphasis is placed on his study of the specifics of the institutional design and development of comparative jurisprudence to reveal the essence of historical and legal phenomena, through methodological understanding of legal science and practice, as well as the norms of national legislation.*

**Key words:** *constitutionalism, state; political organization, legal ideas; self-determination of the people; comparative jurisprudence; legal system\$ national system of law.*







# Приложения





## «...И звучал гимн России»

(фрагмент интервью судьи КС РФ Н. С. Бондаря газете юридического факультета Ростовского государственного университета «Живой голос», 2000, № 3)

---

*...По представлению и. о. Президента Российской Федерации В. В. Путина Совет Федерации назначил заведующего кафедрой муниципального права и управления РГУ, профессора Н. С. Бондаря судьей Конституционного Суда Российской Федерации. Редакция газеты присоединилась к многочисленным поздравлениям и взяла по интересу эксклюзивное интервью у Н. С. Бондаря.*

— **Что Вы почувствовали, узнав о результатах голосования в Совете Федерации?**

— Это были, пожалуй, самые острые, самые глубокие чувства переживаний и, что важно, ожиданий быть в дальнейшем сопричастным к решению важнейших проблем нашего государства. Эти чувства «наплывали» во время исполнения гимна России в зале заседаний Совета Федерации.

— **Первые впечатления в Конституционном Суде РФ?**

— Первое яркое впечатление — от близкого знакомства с судьями, многих из которых я знал и раньше. При чем речь идет не только об их профессионализме (в этом нет никаких сомнений, и о каждом судье можно было бы многое рассказать), а, прежде всего, об особой атмосфере в Конституционном суде: принципиальность, высокая требовательность — и в то же время, искренняя доброжелательность. Есть чему поучиться некоторым нашим творческим и весьма ученым коллективам (угадайте, каким?).

— **Как стать судьей Конституционного Суда РФ?**

— Очень «просто»: по представлению Президента РФ Совет Федерации может назначить вас на должность судьи Конституционного Суда РФ, если вы будете соответствовать таким «пустяковым» требованиям, как достижение возраста — не менее 40 лет, наличие высшего юридического образования, стаж работы по юридической специальности не менее 15 лет. Кроме того, вы должны обладать «безупречной репутацией и признанной высокой квалификацией в области права».

— **Какие возможности и льготы Вы получили как судья Конституционного Суда РФ?**

— Статус судьи Конституционного Суда РФ определяется, как известно, Законом «О статусе судей Российской Федерации», а также специальным Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде РФ». Поверьте, никаких излишеств нет, тем более, если провести сравнение со статусом конституционных судей зарубежных стран. Но и жаловаться нет оснований. Став судьей Конституционного Суда РФ, я получил возможность бесплатного проезда в автобусе, троллейбусе и даже метро (*с улыбкой об этом*). В принципе, в соответствии с п. 2 Указа Президента РФ «Об обеспечении деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и о предоставлении государственных гарантий судьям Конституционного Суда Российской Федерации и членам их семей», информационное и организационное обеспечение деятельности судей Конституционного Суда, а также их социально-бытовое, медицинское и санаторно-курортное обслуживание осуществляются в порядке и на условиях, определенных для заместителей Председателя Правительства РФ...



Ростовчане в Москве:  
Конституционный Суд РФ.  
Рейс «Москва. ул. Ильинка, 21 —  
Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88»  
— постоянный!

(интервью судьи КС РФ Н. С. Бондаря ж-лу «Форум», 2007,  
январь-февраль, № 1 (8), с. 4–10)

— Николай Семенович, несколько слов об «организации жизни» судьи Конституционного суда. Есть ли у Вас в некотором роде специализация, принято ли как-то особенно прислушиваться к экспертным оценкам кого-то из судей, которые являются специалистами именно в данной отрасли права?

— Несомненно, у каждого судьи есть свои научные и иные профессиональные пристрастия, интересы. Например, Гадис Абдуллаевич Гаджиев и Лариса Октябриевна Красавчикова являются известными специалистами по гражданскому праву, Сергей Петрович Маврин и Ольга Сергеевна Хохрякова — по трудовому праву, а Борис Сафарович Эбзеев, Владимир Георгиевич Стрекозов и, конечно, Валерий Дмитриевич Зорькин — по конституционному праву. Среди членов Суда есть и два бывших прокурора, оба Николай Васильевичи, — Мельников из Ростова-на-Дону и Селезнев из Кемерово. При распределении дел для их подготовки судьей в качестве докладчика это учитывается. Однако формально-юридически ни о какой узкой специализации не может быть речи, все судьи КС РФ равноправны, и каждый в отдельности может быть докладчиком практически

по любому делу (в некоторых случаях могут быть назначены два докладчика). Например, мне нередко приходилось готовить дела по налогам, уголовному и гражданскому процессу, гражданскому, жилищному, пенсионному праву и т. д., хотя моя основная специализация — конституционное и муниципальное, административное право.

**— Каждый ли день Вы бываете на работе? Соблюдается ли строго график «присутствия»? Как вообще строится механизм работы Конституционного суда — расскажите, пожалуйста, обо всем этом в той мере, в какой это интересно обывателю.**

— Об этом можно говорить и коротко, и очень долго. Если в двух словах, на работе бываю каждый день и нередко задерживаюсь допоздна, но не потому, что кто-то требует, обязывает, а просто не хочу лишать себя такого удовольствия. Что же касается графика «присутствия», то это прежде всего — заседания суда, которые являются обязательными для судьи. Таких заседаний в месяц бывает различное количество, в среднем от 4–5 до 7–8, а то и больше. Это и пленарные заседания (с участием всех 19 судей), и заседания палат (у нас две равноправные палаты, в составе которых 9 и 10 судей). В общей сложности в течение месяца надо изучить в порядке подготовки к заседаниям не менее 100 дел. Подготовка же может проходить и дома, на даче, в библиотеке. Я предпочитаю — в Суде.

На изучении у судьи находится одновременно несколько дел, и практически по каждому необходимо подготовить запросы в соответствующие министерства, ведомства; по сложным делам направляются запросы к экспертам. Экспертами выступают наиболее авторитетные по соответствующим проблемам специалисты, но нередко и между

экспертами возникают разногласия, что вполне естественно. Одним словом, существует непростой механизм выработки и последующего согласования коллегиально принимаемых решений. В конечном счете каждое решение КС РФ — это результат коллективного творчества, а не чей-то авторский документ. Хотя, конечно, догадываетесь, что каждое общее правило содержит свои исключения. Я был бы не до конца искренен, если бы не сказал, что специалисты порой обнаруживают «почерк» того или иного судьи в конкретном решении.

Важное значение для выражения и отстаивания личной позиции судьи при принятии решения имеет право на особое мнение. Для КС РФ (в отличие от других судов) это естественная, а не какая-то экстраординарная форма реагирования судьи на принятое решение. Мне тоже порой приходится пользоваться этим правом. Последний пример — мнение по получившему широкий резонанс так называемому делу о «гонораре успеха» адвокатов.

**— Рассматривались ли в последнее время Конституционным судом дела, которые, на Ваш взгляд, Николай Семенович, можно назвать чрезвычайно принципиальными и важными для общества? Коротко расскажите о сути.**

— Практически каждое дело, принимаемое Конституционным судом, является важным. Ведь если даже оно рассматривается по жалобе конкретного гражданина, принятое решение касается тысяч, а то и сотен тысяч граждан, находящихся в такой же ситуации.

Например, после вступления в силу известного Федерального закона № 122 в Конституционный Суд Российской Федерации в течение года поступило более 700 запросов. Были приняты решения (как в виде Определений, так и По-

становлений). Пришлось скорректировать законодателя по некоторым позициям, которые касались, например, таких категорий, как ветераны труда (9 361 426 чел.); реабилитированные лица (1 032 225 чел.); ветераны боевых действий (147 289 чел.); военнослужащие, проходивших военную службу в частях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22 июня 1941 года по 3 сентября 1945 года не менее шести месяцев, и ставшие инвалидами вследствие общего заболевания (90 783 чел.) и др.

Были подобного рода жалобы по социальной проблематике и из Ростовской области.

Например, в октябре 2006 года вдовы шахтеров — Кондрашева Валентина Александровна из города Шахты, Вандарьева Мария Карповна, Марченко Зоя Ивановна и Жубра Нина Александровна — из Новошахтинска обжаловали изменения в Федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 1998 года «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (в редакции Федерального закона от 7 июля 2003 года). Суды общей юрисдикции отказывали им, как и многим-многим другим вдовам, в праве на получение страховых выплат, мотивируя свой отказ тем, что таким правом обладают лишь нетрудоспособные лица, состоявшие на иждивении умершего или имевшие ко дню его смерти право на получение от него содержания. Получалось, если шахтер погиб в шахте, страховые выплаты положены, а если смерть наступила не сразу, спустя некоторое время (когда шахтер уже стал получать пенсию), хотя и от полученного увечья, — страховые выплаты якобы не положены. Это вопиющая несправедливость, которую решительно исправил Конституционный суд (мне пришлось готовить и докладывать это дело).

— **Работая в Конституционном суде, Вы имеете возможность видеть картину уровня правового развития нашего общества, что называется, «вширь и вглубь». Скажите об этом несколько слов. Если возможны и уместны оценки, — было бы замечательно.**

— Это очень важная и сложная тема. Кстати, на декабрьской встрече судей КС РФ с Президентом РФ (она была посвящена Дню Конституции) мне пришлось высказать некоторые соображения, касавшиеся обсуждаемой темы — правовой реформы в РФ. Я отметил, что при всей сложности, например, разработки нового законодательства и даже формирования новой судебной системы, несравненно более сложной является проблема формирования новой конституционной культуры общества, нового правосознания всех и каждого, начиная от министров и заканчивая конкретными правоприменителями и исполнителями хутора Васюки. Этот вопрос был весьма активно поддержан и развит Президентом в беседе с нами.

Значение КС РФ как раз заключается еще и в том, что Суд принимает активное участие не только в защите Конституции, ее ценностей, но и в формировании новой конституционной идеологии общества и государства (слова «идеология» не боюсь, в данном случае оно имеет иное смысловое значение по сравнению с нашими прежними политико-идеологическими представлениями). А конкретнее — пусть это будет темой следующей нашей беседы.







## Конституция РФ — документ XXI века

(интервью судьи КС РФ Н. С. Бондаря  
интернет-порталу «Legal report», 12 декабря 2016 г.)

---

— **Насколько современной, отвечающей требованиям сегодняшнего дня, является наша Конституция? Не сталкивается ли КС в своей деятельности с ее пробельностью?**

— Из самого текста Конституции вытекает, что ее гарантом является Президент РФ, а хранителем, защитником — КС РФ. В этом качестве КС обладает очень важными полномочиями, прежде всего, по осуществлению конституционного нормоконтроля, т. е. обеспечению соответствия текущего законодательства требованиям Конституции.

К сожалению, порой этой охранительной функцией и ограничивается характеристика роли КС применительно к Конституции. Но этого явно недостаточно. Не менее важное значение имеет также преобразовательная функция КС РФ по отношению к Конституции. Ее уяснение как раз может позволить дать ответы и на вторую часть поставленных вопросов: имеет ли место в Конституции пробельность, не устарела ли она за время своего действия?

КС обладает особыми, уникальными возможностями не только сказать, соответствует ли норма текущего закона Конституции (по принципу «да-нет»), но и дать отвечающее новым, сегодняшним условиям геополитического, социокультурного развития общества и государства толкование норм самой Конституции.

Речь идет не просто о понимании текста Конституции, а о выявлении ее духа. Тем самым Конституция как бы испытывает с помощью решений КС некое «правопреобразующее» воздействие, т. е. без изменения буквы Конституции Конституционным судом выявляются (но не добавляются!) ее новые, скрытые потенциальные возможности, заложенные в духе Конституции.

Поэтому роль КС незаменима, кроме прочего, в «оживлении» Конституции. И это не является нашим, отечественным изобретением, в этом проявляется особая, уникальная природа, назначение института конституционного контроля.

Попутно уместно напомнить, что в общественном правосознании США давно утвердилось мнение, что «Конституция США — это то, что о ней говорят судьи Верховного суда»; сама по себе Конституция США 1787 года не могла бы быть сегодня реально действующим актом, если бы ее не «обволакивало» огромное количество решений Верховного суда США по вопросам конституционного контроля. Наш подход в этом плане иной, имея в виду в том числе и то, что сама природа романо-германской, континентальной системы права иная (это самостоятельный вопрос). Но принципиальные характеристики института конституционного правосудия едины для современных демократических правовых государств.

О пробельности Конституции можно говорить максимум применительно к анализу текста, буквы ее конкретных положений. Но эта пробельность мнимая, она успешно может преодолеваться с помощью духа Конституции, ее ценностей, принципов и т. д. Одновременно это позволяет утверждать, что, несмотря на то, что действующая Конституция была принята в прошлом веке, в 1993 году, по своему духу, внутренним, в том числе потенциальным возможно-

стям, это документ нынешнего, XXI века. В этом плане один из своего рода «конституционных парадоксов конституционного развития» состоит в том, что залогом стабильности текста Конституции является «преобразовательный» динамизм ее духа. Не последняя, а точнее, особая роль в этом принадлежит Конституционному суду.

— Следующий вопрос касается недавней законодательной инициативы президента. Насколько соответствует внесенный в ГД проект закона о внесении изменений в ФКЗ «О КС РФ» принципу разделения властей? Можно ли признание общеобязательного значения за постановлениями суда, в которых он дает истолкование норме, не признавая ее неконституционной, трактовать как узаконивание прецедента? И если да, то тогда, в случае принятия закона, не окажутся ли у КС РФ и судебная, и законодательная функции?

— Поставленный вопрос необходимо оценивать сквозь призму проблемы более общего характера — самой природы, назначения конституционно-судебного контроля в демократическом правовом государстве и, соответственно, юридической силы, степени обязательности решений КС. Справедливости ради следует признать, что эти вопросы являются предметом острых дискуссий не только у нас, где сам по себе конституционный контроль в лице КС РФ является достаточно молодым институтом государственности. Так, еще на заре возникновения конституционного правосудия одним из его «отцов-основателей» — Гансом Кельзенот отстаивался тезис о том, что единственным источником права является нормативно-правовой акт, а правосудие, в том числе конституционное, не предназначено для создания норм права. В современной правовой доктрине также мож-

но встретить сходные рассуждения о том, что правотворческий потенциал конституционного правосудия, связанный с общеобязательным характером его интерпретационных актов, якобы создает угрозу для разделения властей.

Чтобы оценить обоснованность такой позиции, нелишне задаться «наивным» вопросом: а в чем, собственно, заключается смысл самого по себе принципа разделения властей? Каково его предназначение? Рискуя окупиться, как это может кому-то показаться, в отвлеченное «теоретизирование», тем не менее хочу напомнить, что разделение властей — не некое механическое отделение одной власти от другой. Разве, например, исполнительная власть не обладает нормотворческими функциями? Для этого достаточно вспомнить массу постановлений Правительства РФ как важных нормативных правовых актов. Данный же основополагающий конституционный принцип (разделения властей) призван исключить чрезмерную концентрацию властных полномочий в одном лице или органе и тем самым избежать властного произвола. Но это лишь своего рода негативная задача данного принципа. А его позитивный аспект — в утверждении верховенства права и Конституции, в создании надлежащих условий гарантирования прав и свобод.

И если взглянуть на интерпретационные возможности конституционного правосудия с этой точки зрения, то станет ясно, что КС РФ при толковании проверяемых норм ориентирован не на создание новых правил поведения, а на обеспечение верховенства и прямого действия Конституции. Это достигается не посредством вторжения в содержание уже существующей нормы (в частности той, которая входит в предмет проверки КС), а путем определенной «рихтовки» правоприменительной практики с точки зрения понимания смысла, нормативного значения данного

законодательного правоположения и установления некоего режима его применения, в рамках которого исключались бы противоречивость, неоднозначность его толкования и последующего применения.

Можно ли считать, что КС РФ, давая такое действительно общеобязательное истолкование нормы, вторгается в прерогативы законодателя? Для такого предположения нет никаких оснований. Более того, подобный метод конституционно-судебного реагирования, напротив, отражает уважительное отношение Конституционного суда к самостоятельности законодательной власти. Ведь проверяемая норма сохраняет в этом случае свою силу, а определенная корректировка в понимании смысла нормы, которую вносит своим толкованием Конституционный суд, нередко обусловлена не издержками самой по себе конструкции нормы, а практикой ее применения, которая может искажать волю законодателя.

Очевидно и то, что конкретные возможности КС РФ необходимо оценивать с точки зрения не абстрактного понимания разделения властей, а с учетом такого понимания этого принципа, которое отражено в Конституции РФ: Конституция исходит из того, что КС РФ — это больше, чем суд; это суд над законом и над властью. Об этом нельзя забывать.

Важно также иметь в виду, что законопроект, о котором идет речь, появился не вдруг — это, по сути, оформление уже сложившейся многолетней практики конституционного правосудия и сформулированных Конституционным судом правовых позиций об обязательном характере конституционного истолкования норм текущего законодательства без признания их неконституционными. Данное обстоятельство, кстати, прямо отражено и в пояснительной записке к законопроекту.

— По данным Министерства юстиции, на данный момент заморожено около 29 внесенных по требованию КС законопроектов. Есть ли у суда на данный момент механизмы, которые позволяют осуществлять эффективный контроль за исполнением своих решений?

— Как и ЕСПЧ, КС РФ в своих решениях неоднократно подчеркивал, что исполнение вступившего в законную силу решения любого суда является необходимым элементом права на судебную защиту. Последняя оказалась бы иллюзорной, если бы судебное решение не выполнялось. Но это вовсе не означает, что именно на судах лежит ответственность за обеспечение исполнения принимаемых ими решений, в том числе посредством контроля такого исполнения. Принцип разделения властей, о котором уже упоминалось, предполагает, что собственно обеспечение исполнения судебных решений — обязанность иных государственных органов, наделенных соответствующими полномочиями.

Особенность решений КС РФ в том, что они имеют высокий удельный вес нормативных начал, связывают одновременно и правоприменителя, и законодателя, при этом действуют непосредственно с момента вступления в силу и не нуждаются в каком-либо дополнительном подтверждении.

Соблюдение этого императива обеспечивается всей системой правоприменительных органов и прежде всего — через судебный контроль, поскольку любые правоприменительные решения, принимаемые вразрез с позицией КС РФ, должны рассматриваться как отступающие от требований законности. В этом плане обязательность исполнения решений КС РФ аналогична, по своей сути, обязательности исполнения законов. Неисполнение же решения КС РФ влечет наступление ответственности, хотя, справедливости ради,

следует признать, что конкретные механизмы возможного приведения в действие такой ответственности нуждаются в совершенствовании.

Например, что касается исполнения решений КС РФ путем внесения вытекающих из них необходимых изменений в федеральное законодательство, то оно обеспечивается, прежде всего, политической ответственностью законодателя, который может дискредитировать себя проявлением неуважения к судебной власти, что должно отражаться (не может не отражаться!) на оценке избирателями своих депутатов.

**— В последние годы, согласно статистике, сокращается активность обращения граждан в КС. С чем это связано, на ваш взгляд?**

— Вряд ли это можно квалифицировать как некую тенденцию и тем более — как закономерность нынешнего этапа деятельности КС РФ. Анализ статистики обращений граждан в КС РФ свидетельствует о следующем. Жалобы граждан являются абсолютно преобладающими среди всех обращений в КС РФ, их доля неизменно составляет более 95%. Более того, в процентном отношении можно говорить о некотором снижении удельного веса не конституционных жалоб, а обращений в порядке абстрактного нормоконтроля. И эта тенденция в ближайшие годы, как это можно предположить, скорее всего сохранится. Например, потому, что теперь оппозиционным партиям (в лице их депутатских групп в ГД) сложнее будет собрать необходимое количество депутатов (не менее 1/5 состава ГД, т. е. 90 человек) для обращения в КС.

Что же касается абсолютных показателей количества конституционных жалоб, то их число действительно колеблется от года к году. И здесь можно наблюдать как пе-

риоды роста, так и периоды снижения. Основные причины таких колебаний следует искать, прежде всего, в происходящих изменениях законодательства, затрагивающих конституционные права и свободы граждан. Например, рост числа конституционных жалоб можно наблюдать в периоды проведения масштабных социальных реформ. Так было, в частности, в период проведения так называемой монетизации льгот. Напротив, относительная стабилизация законодательства объективно снижает приток конституционных жалоб.

При оценке института конституционных жалоб граждан важно также учитывать, что КС РФ — один из элементов судебной системы, которая ориентирована — в качестве своей основной задачи — на обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Соответственно количество обращений, поступающих от граждан в КС РФ, во многом зависит от того, насколько иные суды справляются с возложенными на них задачами. В рамках действующего законодательства (с учетом изменений, внесенных в 2009 году) обращение с жалобой в КС РФ требует обязательного предварительного рассмотрения и завершения конкретного дела гражданина в суде общей юрисдикции или арбитражном суде. В этом плане некоторое снижение количества конституционных жалоб следует оценивать, возможно, и в свете адаптации граждан к новым требованиям ФКЗ «О КС РФ», а также оценки гражданами тех решений, которые принимаются иными судебными органами по их делам.

**— Последняя новость об отношениях России и Европейского суда — это сокращение срока подачи жалобы в ЕСПЧ с 6 до 4 месяцев. На этот счет высказывались разные мнения, как положительные, так и отрицательные.**



**На ваш взгляд, осложнит ли сокращение срока жизнь тем гражданам, для которых ЕСПЧ — это последняя надежда на справедливость?**

— Изменение требований к сроку на подачу обращения в ЕСПЧ, наряду с иными изменениями порядка и условий деятельности этого конвенционного органа, предусмотрено Протоколом № 15 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Как известно, разработка этого документа началась не по инициативе России, он готовился Комитетом министров Совета Европы по итогам конференций высокого уровня «О будущем Европейского суда по правам человека». Положительное заключение на Протокол № 15 в 2013 году было дано парламентской ассамблеей Совета Европы.

Смысл Протокола № 15 к Конвенции — обеспечить в рамках достигнутого европейского консенсуса оптимальный в конкретных условиях баланс между доступностью европейского конвенционно-судебного контроля и его эффективностью. На момент подписания документа Российской Федерацией он, как известно, прошел ратификацию в 32 странах. Таким образом, факт присоединения России к Протоколу № 15 свидетельствует о стремлении нашей страны участвовать в общеевропейском диалоге, в поиске оптимального компромисса.

Само же по себе сокращение срока на обращение в Европейский Суд по правам человека следует оценить в свете того, что ЕСПЧ, как он и сам это неоднократно указывал в своих решениях, является субсидиарным институтом защиты прав. Основные же средства правовой защиты должны обеспечиваться на национальном уровне. С этой точки зрения вряд ли есть основания полагать, что упомянутое изменение может быть воспринято как снижение уровня гарантий права на судебную защиту.

— Принцип пропорциональности (соразмерности) напрямую закреплен в национальном праве большинства европейских стран. В этих странах он активно используется судами, в том числе конституционными, при вынесении решений. Исследователи считают, что этот принцип показывает свою работоспособность, однако напрямую в нашем законодательстве он не закреплен. **Что вы можете сказать об использовании этого принципа в практике КС РФ?**

— В действительности пропорциональность (соразмерность) — общеправовой принцип, свойственный всем правовым системам. В Конституции РФ пропорциональность имеет комплексное закрепление, но наиболее отчетливо этот принцип имеет нормативное отражение в ч. 3 ст. 17 и в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Так, в статье 55 (часть 3) Конституции РФ прямо используется категория «мера» как критерий ограничения конституционных прав, т. е. такое ограничение должно быть соразмерным. В практике КС РФ принцип пропорциональности (соразмерности) задействован самым активным образом, не менее чем в 250 постановлениях, что составляет практически 50% (по состоянию на 01.12.2016 принято 498 постановлений КС РФ). Что же касается определений КС, прибегающих к принципу пропорциональности, то их более 1000.

— **Можете ли вы рассказать о процедуре проведения закрытых заседаний Конституционного суда? И какое из них было самым длительным?**

— Это совещания, в рамках которых происходит выработка решений. Они проходят в режиме тайны совещательной комнаты. Есть регламент, но большой специфичной процедуры нет.

Самое длительное заседание было не при мне. Это было рассмотрение «по делу КПСС», оно длилось несколько месяцев. На втором месте по длительности было заседание по Чернобылю, это когда я уже являлся судьей Конституционного суда. Три дня у нас длилось публичное заседание, а само совещание — более двух месяцев. Но такая длительность не означает, что мы ежедневно заседаем по одному и тому же делу. Сегодня обсудили проект, сделали замечания, предложения — на их основе подготовили новый проект, который может готовиться, условно говоря, неделю. После этого следующее заседание, потом опять переработка, доработка проекта. И вот так бывает несколько, до 4–5 проектов.

— **Каждый судья направляет свое мнение письменно?**

— Не обязательно в письменной, возможно в устной форме в рамках совещания по проекту, на этой основе пытаемся найти компромисс между несовпадающими мнениями. Бывает, что удастся кого-то переубедить тем, что есть более весомые аргументы в пользу другого подхода. «Умнеть никогда не поздно» — это слова бывшего председателя КС Марата Викторовича Баглая. То есть нельзя считать, что твое достоинство будет сохранено только в том случае, если ты не откажешься от своей позиции, наоборот. Ну а если все же остаются противоречия, то тогда судья может написать свое особое мнение или мнение по этому делу.

— **Об особых мнениях судей. Простой вопрос: что делать с «особым мнением» судьи человеку, который увидел его в решении по своему делу? Если это мнение появилось в постановлении, можно ли апеллировать к нему в суде, оспаривая решение по своему делу? И что делать, если**

**особое мнение появилось в отказе КС РФ о принятии жалобы. Чем оно может помочь?**

— Поставленные вопросы, касающиеся процессуального значения особых мнений (мнений) судей КС РФ, являются во многом риторическими, поскольку ответы на них вполне определенно и недвусмысленно даны непосредственно в ФКЗ «О Конституционном суде РФ» и в отраслевом процессуальном законодательстве. Особое мнение судьи КС РФ, разумеется, не ставит под сомнение юридическую силу решения КС РФ, в том числе применительно к пересмотру конкретного дела заявителя в суде. Вместе с тем, в зависимости от характера выраженного судьей КС РФ мнения, оно может позволить как правоприменительным, так и законодательным органам лучше понять логику принятого КС РФ решения, найти наиболее взвешенный подход к его реализации.

В целом мнение или особое мнение судьи КС РФ является одним из важных проявлений самостоятельности, независимости судьи, равенства судей в отстаивании своей позиции, служит целям демократической дискуссии по сложнейшим вопросам конституционно-правовой жизни. Особое мнение судьи КС РФ может позволить в будущем, на следующем этапе развития, более глубоко и всесторонне посмотреть на ранее выработанную КС РФ правовую позицию. В этом плане мнение по итогам отказного определения может иметь вполне позитивное значение, в особенности для законодателя (если в мнении затрагивается, в частности, проблема совершенствования законодательства по соответствующему вопросу).

Ну а что касается ссылок на особое мнение судьи во время судебного заседания... что ж, если, например, адвокат умный, грамотный — может и попытаться, почему нет. Это

не запрещено. Другое дело, что такое «использование» особого мнения для суда, рассматривающего дело, например, в порядке его пересмотра, не имеет юридического значения.

**— Хотелось бы услышать ваше мнение относительно, может быть, самого важного вопроса — сокращения общего состава судей КС. Как этот факт соотносится с ч. 1 ст. 125 Конституции?**

— Поставленный вопрос требует оценки нормы ФКЗ о КС РФ (в новой редакции) на соответствие Конституции. Между тем данный вопрос, не исключено, может стать предметом рассмотрения в КС РФ, и я, как судья КС, РФ, не вправе высказывать свою позицию по такого рода вопросам.

**— Как вы считаете, какое место в жизни нашей страны сейчас занимает День Конституции?**

— Убежден, что День Конституции должен быть одним из важнейших праздников национально-государственного характера и масштаба. Почему я использовал повелительную форму «должен быть»? Прежде всего потому, что мы не используем все потенциальные возможности своего, отечественного конституционализма, чтобы день принятия действующей Конституции — 12 декабря — действительно стал и воспринимался бы не только на профессионально-юридическом уровне, но и в массовом общественном сознании в качестве именно такой даты. В частности, так и не смог привыкнуть и смириться с тем, что этот празднично-выходной день в свое время (в 2005 году) был использован для увеличения новогодних (рождественских) каникул.

Очевидно, что День Конституции — это особый праздник, символ отечественной государственности, хороший повод для граждан страны обратиться к этому документу

как к своего рода паспорту своего государства, к зеркалу социокультурных и иных основополагающих характеристик общества, к своду прав и свобод человека и гражданина! Именно таким образом празднично-торжественный статус и придается Дню Конституции, кстати, в абсолютном большинстве зарубежных стран, относящих себя к государствам конституционных демократий.

У нас же эта дата исключена из установленного Трудовым кодексом РФ перечня нерабочих праздничных дней и отнесена Федеральным законом «О днях воинской славы и памятных датах России» к памятным датам России (наряду, например, с Днем российского студенчества — 25 января, Днем памяти и скорби — 22 июня, Днем солидарности в борьбе с терроризмом — 3 сентября и т. п.). Думается, комментарии излишни...

Очевидно, что этот день должен быть нерабочим, выходным не для того, чтобы использовать его как дополнительный (январский) момент, например, для поездки в теплые заморские страны (да и многие ли сегодня имеют такие возможности?), а для того, чтобы всей атмосферой (по-настоящему праздничной) в обществе и государстве, в городе и деревне дать каждому из нас, независимо от национальной, религиозной, профессиональной и иной принадлежности, возможность ощутить себя гражданином новой России, испытать гордость за становящуюся сильной, уважаемой во всем мире демократическую Россию.

Ведь Конституция — не только основной закон государства в формально-юридическом смысле, это реальная правовая база, основа формирования демократической правовой культуры общества, нового конституционного мировоззрения людей и, в конечном счете, так необходимой нам конституционной идеологии. В связи с этим, кстати, мож-

но вспоминать не только зарубежный, но и давно забытый собственный опыт: например, после принятия Конституции РСФСР 1918 года во всех школах был введен, как самостоятельная учебная дисциплина, специальный предмет — «Конституция РСФСР». Вряд ли стоит сомневаться в том, что этот опыт пригодился бы нам и сейчас.

Уверен, рано или поздно День Конституции займет достойное место в качестве красной даты политико-правового календаря нашего общества, государства и каждого гражданина России. Очень хотелось бы, чтобы это случилось как можно раньше...





## «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире?<sup>1</sup>

**П**остановка вопроса о «вечности», неизменности конституционных идеалов и соответствующих им положений Основного Закона — при всей кажущейся абстрактности, отвлеченности проблемы от реалий правовой жизни — предполагает анализ не только доктринально-познавательных начал, но и вполне конкретное практико-прикладное значение, имея в виду интерес как законодателя, так и, в особенности, конституционно-го правосудия к вопросам, касающимся степени, пределов неизменности, «вечности» тех или иных конституционных идеалов, а стало быть, и каких-то конкретных положений действующей конституции как основного закона современного государства<sup>2</sup>.

Применительно к России актуальность соответствующей проблематики очевидна еще и в связи с особенностями нынешнего этапа конституционно-правового развития

---

<sup>1</sup> Статья Н. С. Бондаря с одноименным названием опубликована в журнале «Государство и право» № 6 (2020 г.).

<sup>2</sup> В этом плане, имея в виду практико-прикладные аспекты, уместно вспомнить, что в свое время в рамках традиционного Диалога судей высших судов России и Германии, на состоявшемся в Санкт-Петербурге (18–21 апреля 2018 г.) Форуме, одной из основных дискуссионных тем была проблема неизменных, вечных конституционных идеалов и принципов, в частности, в свете практики органов конституционного правосудия. Некоторые авторские идеи, высказанные на этом Форуме, представлены в настоящей статье.



страны; очевидно, что конституционные преобразования 2020 года предполагают необходимость качественно нового уровня осмысления проблем развития Конституции, ее стабильности и динамизма, в том числе в соотношении с неизменностью «вечных», фундаментальных конституционных идеалов. Этот тренд усиливается еще и тем обстоятельством, что при всей количественной множественности и содержательном разнообразии конституционных изменений 2020 года, изначально, на старте конституционной реформы (имея в виду прежде всего Послание Президента РФ от 15 января 2020 года), было подтверждено, что «потенциал Конституции 1993 года далеко не исчерпан, а фундаментальные основы конституционного строя, права и свободы человека... ещё многие десятилетия будут оставаться прочной ценностной базой для российского общества»<sup>1</sup>. Одновременно это является методологическим ключом для понимания нынешних конституционных преобразований как перехода от политических иллюзий 90-х годов XX века к юридическому реализму при сохранении тех фундаментальных («вечных») конституционных идеалов, которые изначально были заложены в действующей Конституции РФ.

Но являются ли они в буквальном смысле неизменными и тем более — «вечными», в том числе с учетом нормативно-правовой динамики не пользующихся повышенной защитой других структурных частей Конституции, в том числе имея в виду их глубокие системные взаимосвязи в рамках Основного Закона как единого политико-правового документа? Если «да», то каковы правовые гарантии такой неизменности? Достаточны ли они?

---

<sup>1</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ (Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>, дата обращения 30.01.2020 г.).

## 1. НЕ ВСЕ «ВЕЧНОЕ» — НЕИЗМЕННО

---

Не вызывает сомнений, что сама постановка вопроса о «вечных», неизменных конституционных идеалах, ценностях подразумевает, прежде всего, уяснение глубинных философско-правовых, мировоззренческих начал современного конституционализма, которые имеют многовековую историю своего становления и развития, но на формально-юридическом уровне получили признание в качестве таковых только в правовых документах новой, конституционной, эпохи. В современном же восприятии соответствующих идей и конституционных идеалов, в той или иной мере получающих фиксацию и реализацию в практике государственного строительства, это уже более прагматичные сопоставительные оценки закрепленных в конкретных конституционных нормах и институтах идеалов государственно-правового развития, принципов и высших ценностей, анализ внутренних закономерностей развития соответствующих явлений в их временном и пространственном измерении, имея в виду не только формально-юридическую текстовую стабильность (хотя бы относительную), но и нормативно-правовую способность реагировать на изменение социальной действительности, динамизм, неизбежную эластичность «вечных» конституционных начал, их определенную отзывчивость на запросы не только правового характера.

В то же время динамизм «вечных» конституционных норм не может приводить к выхолащиванию их нормативного ядра, отрицанию самого существа обозначенных идеалов. В этом плане «вечность» в сфере конституционно-правовой жизни отнюдь не тождественна понятию «неизменность», что подтверждается в том числе и практикой современного конституционализма. Не случайно во многом именно в данном

контексте получила обоснование концепция «неизменных положений» конституции в соотношении с проблемой недопустимости «неконституционных» изменений конституции<sup>1</sup>.

Очевидно, что под «вечностью» в данном случае понимается не абсолютная пространственно-временная неизменная бесконечность в координатах многовековой конституционной истории человеческой цивилизации; это лишь, своего рода, «дискреционная вечность» существования того или иного правового явления (идеала, принципа, ценности) в текущем, ограниченном во времени их восприятии поколением современников, для которых в качестве (и в измерении) «вечности» воспринимается, прежде всего, «своя жизнь», жизнь современников твоего поколения, стремящаяся к бесконечности, но имеющая безусловные временные пределы. Это тем более важно учитывать, если иметь в виду, что конституционные идеалы и ценности обладают, наряду с нормативно-правовым содержанием, высоким уровнем концентрации — всегда так было, есть и будет — политико-идеологических, нравственно-этических, социокультурных начал конкретно-исторического характера<sup>2</sup>. В

---

<sup>1</sup> См.: Preuss U. K. The Implications of «Eternity Clauses»: The German Experience // *Israel Law Review*. 2011. Vol. 44. № 3. P. 429–448; Jaclyn L. Neo. Should constitutional principles be eternal? (Режим доступа: <https://www.straitstimes.com/opinion/should-constitutional-principles-be-eternal>; дата последнего обращения — 13.03.2020 г.); Roznai Y. Unconstitutional Constitutional Amendments — The Limits of Amendment Powers//Oxford University Press. 2017 (Part II, Ch. 4, 5); Якобсон Г. Дж. Неконституционная конституция? Сравнительный обзор // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 4 (57). С. 145–161.

<sup>2</sup> Не случайно доктринальные классификации «вечных» конституционных идеалов и ценностей предусматривают, в том числе, ценности социокультурной и политико-идеологической направленности, универсальные и национально-специфичные и т. п.

этом смысле оценка «вечных» конституционных идеалов имеет не только правовое, но и социально-политическое, историческое измерение, которое является весьма подвижным, ситуационным. Поэтому нельзя не согласиться с древней мудростью, что «все настоящее — мгновение вечности» (Марк Аврелий); соответственно, и сама по себе «вечность» конституционных идеалов, в частности с точки зрения нормативно-правовых и иных координат времени (включая время «жизни» конституционных идей), не бесконечна, по крайней мере, с точки зрения дискретности самой жизни, в том числе в правовых формах ее осуществления.

В этом отношении представляется важным хотя бы на уровне самого общего, во многом иррационального мировосприятия обратить внимание на те конституционно значимые аспекты метафизических категорий «неизменность», «вечность», «бесконечность», которые могут соотноситься с пространственно-временными характеристиками явлений социальной действительности как объектов конституционного воздействия и, более того, как бы определять (а в чем-то, возможно, и предопределять) непрерывность, бесконечность конституционно значимой действительности.

Следует, прежде всего, учитывать, что конституционные идеалы могут соотноситься с характеристиками «вечных» и, стало быть, неизменных явлений лишь постольку, поскольку они в данную историческую эпоху сохраняют свою актуальность в сущностном социально-политическом контексте, а также в формально-юридическом, нравственно-этическом воздействии на реальные отношения и не превращаются в некие пережитки прошлого, остаются значимыми для нового поколения современников. Но это не означает, что соответствующие явления, определяемые с помощью данных понятий, остаются неподвижными, неизменными, не пре-

терпевают то ли внутреннее, то ли подталкиваемое извне (прежде всего, политическими факторами) развитие.

Уже поэтому рассмотрение вопросов, связанных с фундаментальными конституционными началами, объективно связано с необходимостью уяснения факторов их динамизма, поскольку все, что существует в социальной действительности, находится в развитии и уже в этом смысле имеет преходящий характер, временное измерение.

В этом плане специфическое, не только формально-юридическое, но и социально-политическое, социокультурное значение приобретает учет контекста реализации, охраны и, в особенности, развития неизменных (фундаментальных) конституционных идеалов, причем как на законодательном уровне, так и в практике конституционного правосудия. В частности, в конституционном правосудии находят отражение нормативно-доктринальные начала преобразовательного воздействия на современное общество и государство с позиций гарантирования верховенства Конституции и реализации на этой основе конституционных идеалов, имея в виду, что они (при всей их, казалось бы, метафизичности) имеют вполне осязаемые юридические формы бытия.

Речь идет о том, что конституционные идеалы — не только доктринально-гносеологическая категория, но, получая признание в Конституции, они приобретают также свойства категории действующего права. Своего рода, метаюридическим эквивалентом конституционных идеалов являются получающие закрепление в Основном Законе основы (начала), программные положения, аксиомы, презумпции, наконец, это — что особенно важно — конституционные принципы и ценности. При всех очевидных различиях и специфике каждой из этих категорий их причастность к конституционным идеалам придает им и некие общие характери-

ки: во-первых, все они являются нормативными величинами наиболее высокого, абстрактно-обобщенного уровня; во-вторых, соответствующие категории, в которых воплощаются конституционные идеалы, имеют не только юридическое, высшее нормативно-правовое значение, но они содержат также политические начала, являются политико-правовыми величинами; в-третьих, высокий удельный вес политических начал характерен и для процесса, механизмов реализации конституционных идеалов, что подтвердилось в том числе в ходе конституционной реформы 2020 года; в-четвертых, конституционные идеалы и соответствующие им категориальные формы юридического закрепления в Основном Законе воплощают в себе единство нормативных и доктринальных начал. Все эти и другие уникальные, метаюридические характеристики придают динамизм реализуемым на практике «вечным» конституционным идеалам как категории действующего права. В Конституции РФ в концентрированном виде они закрепляются в Преамбуле, а также в 1 и 2 главах и в этом качестве выполняют особые, прежде всего гарантийно-охранительные, а также — что особенно важно применительно к конституционному законотворчеству и к деятельности Конституционного Суда РФ (в дальнейшем — КС РФ) — аксиологические функции; это получило свое подтверждение и, своего рода, легальное, конституционно-судебное обоснование в Заключении КС РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 о соответствии Закона РФ о поправке к Конституции РФ положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Попутно отметим, что судебная практика проверки конституционных поправок, в частности в контексте их соответствия неизменным положениям основного закона, различна, оценивается также по-разному. См., напр.: Троицкая А. А. Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции: как распахнуть приоткрытую дверь // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2 (111). С. 98–106.

Важно при этом учитывать, что восприятие конституционных идеалов в качестве «вечных», неизменных — относительно к анализу всего многообразия их конкретных содержательных характеристик — во многом связано с исторической преемственностью философско-правового понимания сущностных характеристик не только отдельных институтов конституционно-правовой действительности, но и самой по себе конституции как уникального явления современной цивилизации, которая является политико-правовым актом со своими особыми свойствами, позволяющими переводить на язык действующего права, правовой идеологии и реальной политики многовековые идеалы личности, общества, государства.

## 2. КОНСТИТУЦИЯ КАК ФОРМАЛЬНО-ЮРИДИЧЕСКИЙ ИДЕАЛ «ПРАВОВОЙ ВЕЧНОСТИ»

---

При всем многообразии возможных подходов к обоснованию категории фундаментальных («вечных») конституционных идеалов следует признать, что концентрированным выражением и одновременно — исходной правовой моделью таких идеалов является... сама конституция; именно она служит политико-правовым эталоном, ориентиром и одновременно — мерой власти и свободы, демократического обустройства общества и государства. В этом плане качества «вечности» присущи в первую очередь самой по себе конституции как уникальному явлению, имея в виду прежде всего ее политико-юридические свойства, а не букву, текстовые характеристики (пусть даже самые демократичные, если такие есть в современном мире).

«Вечность» формально-юридических свойств конституции зависит вместе с тем от предметных (содержательных) характеристик национальных конституционных идеалов (моделей) демократии, с одной стороны, и их исторической преемственности, предопределенности, степени нормативной стабильности и неизменности, с другой. Те или иные проявления эрозии, политико-правового размывания основополагающих свойств конституции — даже без изменения текста самих по себе «неприкосновенных» положений, пользующихся повышенной формально-юридической защитой, — неизбежно сказываются на устойчивости, стабильности, непротиворечивости содержательных характеристик основного закона как акта высшей юридической силы. Практика современного конституционализма свидетельствует, что увеличение удельного веса, усиление политико-идеологических, иных конъюнктурных начал в тексте конституции (независимо от их места в системе конституционных норм и институтов) неизбежно сказывается, в той или иной мере, и на «неприкосновенных» структурных частях основного закона, на его метаюридических характеристиках как акта, обладающего высшей юридической силой. Поэтому установление четких процедур, допустимых пределов пересмотра текста конституции имеет принципиальное значение для защиты, гарантирования получивших юридическое признание в качестве неприкосновенных основ, принципов конституционного обустройства общества и государства.

Применительно к Конституции РФ 1993 г. из самого ее текста, грамматического толкования конституционно значимых понятий «поправки», «изменения» вытекает, что поправки к Конституции должны касаться конкретных вопросов, относиться к отдельным нормам и институтам



конституционного права, нуждающимся в «улучшении», «исправлении»<sup>1</sup>. Они могут приниматься, в частности, когда необходимость «исправления» текста Конституции продиктована убедительными причинами и предпосылками — как правовыми, формально-юридическими, так и политико-идеологическими (последнее тоже вполне соответствует природе и закономерностям развития Конституции как политико-правового явления). Но как быть в этом случае с фундаментальными конституционными идеями и ценностями Основного Закона? Содержат ли сами конституции, в том числе российская, внутренние механизмы обеспечения правовой и политической стабильности и неприкосновенности?

В формально-юридическом плане возможны, по крайней мере, два основных подхода к законодательному решению соответствующих вопросов, имея в виду, что само по себе выделение подобных положений в конституции предопределяет их особую значимость не только в конкретный период исторического развития (принятия) конституции, но и на неопределенное будущее с учетом правового потенциала конституции. Один из них — *предметный (материальный)*, предполагающий указание в самом тексте конституции на сферы (институты), которые составляют суть, незыблемую основу конституционного правопорядка страны и которые не могут быть изменены путем внесения поправок в конституцию; такой подход, определяющий материальные пределы пересмотра конституции и, соответ-

---

<sup>1</sup> Понятие «править» в русском языке имеет достаточно определенный, более конкретный (по сравнению с понятиями «изменение», «развитие») смысл, означающий — «исправить», «улучшить», «выпрямить» (см.: Даль В. И. Толковый словарь русского языка. Современная версия. М.: Эксмо-пресс, 2000. С. 506).

ственно, защиты ее фундаментальных начал реализован, например, в Основном Законе ФРГ, конституциях Мексики, Португалии, Италии и др. Иной подход, избранный в том числе Конституцией РФ, — *структурный* — сводится к указанию на конкретные структурные части Конституции (главы, статьи), исключающие возможность внесения в них изменений. Логика такого подхода очевидна: именно в этих структурных частях Конституции (наряду с ее Преамбулой) в концентрированном виде закрепляются ее фундаментальные начала, которым «не могут противоречить» «никакие другие положения» Конституции (ее ст. 16, часть 2), хотя не исключены и другие варианты, в частности, когда текст конституции формально не содержит указания на неприкосновенные, «вечные» положения.

Вместе с тем сам по себе структурно-текстовый подход вряд ли может в полной мере гарантировать неизменность содержащихся в соответствующих главах фундаментальных конституционных положений; ведь конституция — целостный, единый акт, нормы которого находятся в системных, не только прямых, но и обратных связях. Поэтому, несмотря на то, что Конституция РФ формально устанавливает запрет на пересмотр конкретных глав (ч. 1 ст. 135), очевидно, что такой запрет необходимо оценивать и в аспекте предметного содержания этих глав, в частности с учетом нормативных характеристик институтов конституционного строя, прав человека и гражданина, равно как и принимая во внимание не упомянутую в ч. 1 ст. 135 Конституции ее Преамбулу<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Заслуживает поддержки подход, выработанный в ходе обсуждения поправок к Конституции 2020 г., что Преамбула Конституции РФ не только по своему политико-идеологическому, но и нормативному значению не должна подвергаться изменениям в обычном порядке, наряду с главами 3–8 Конституции РФ.

По той же причине вряд ли можно признать убедительными высказывавшиеся — как ранее, так и во время обсуждения конституционных поправок 2020 года — предложения преодолеть установленный ч. 1 ст. 135 Конституции запрет на внесение поправок весьма специфичным способом, а именно: включить в Конституцию дополнительные главы-«прим» как, своего рода, «продолжение» неприкосновенных первых двух глав<sup>1</sup>. Однако, даже само название таких «дополнительных» глав (например, о гражданском обществе) свидетельствует, что вторжение в институты конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина было бы в этом случае неизбежным; ведь гражданское общество и есть материальное выражение основополагающих институтов конституционного строя.

При этом в связи с анализом признаваемых Конституцией фундаментальных начал важно учитывать, что эти характеристики проявляются сквозь призму не самих по себе конкретных норм и институтов, а прежде всего посредством юридических характеристик Конституции как целостного в своих системных характеристиках, уникального политико-правового явления. Благодаря им, в особенности учредительной природе Конституции, обеспечивается статусная (конституционная) идентификация личности, общества и государства, легитимация национальных представлений (идеалов) о власти и свободе и на этой основе реализуется потенциал непрерывного (во времени и пространстве) влияния Конституции на основные сферы социально-правовой действительности.

---

<sup>1</sup> См.: Авакьян С. А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: Грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44; Румянцев О. Г. 20-летие Конституции Российской Федерации: уроки истории, перспективы развития // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2. С. 10–21.

Принципиальная важность соответствующих свойств — с точки зрения «вечности», «неизменности» самой Конституции — находит подтверждение в ее конкретных юридических характеристиках, как-то: верховенство Конституции, что предполагает неизменность, незыблемость ее особого места и значения как исходного и главенствующего источника национального законодательства; непрерывные, своего рода, трансцендентные начала высшей юридической силы и прямого действия Конституции, что предполагает ее уникальную системообразующую роль, обеспечение на основе Конституции правовой иерархии и одновременно — признание ее юридической самоценности, действительности независимо от степени конкретизации в текущем законодательстве; наконец, очевидной является фундаментальность учредительных свойств Конституции, значение которых как «вечных», неизменных связана, в конечном счете, с самим назначением данного правового акта, утверждением и формированием на основе Конституции суверенной системы национальной государственности.

Благодаря стабильности, неизменности указанных свойств Конституции и их наличию независимо от содержательных достоинств и недостатков конкретных конституционных положений обеспечивается устойчивость, стабильность государственно-правовой системы в целом, т. е. сами юридические качества Конституции выполняют, своего рода, гарантирующие, охранительные функции. Соответствующие уникальные юридические свойства во многом должны влиять и на процедуры, равно как и пределы возможных поправок; в частности, концептуальное обоснование конституционных поправок должно ориентироваться на их социально-политическую и юридическую обоснованность, неизбежность, а не на то, что, по мнению тех

или иных специалистов или представителей гражданского общества, неожиданно окажется, что «в ней есть много такого, что можно было бы подправить»<sup>1</sup>. При таком подходе это было бы уже не внесение концептуально обоснованных поправок, а некое литературно-вкусовое «улучшение» текста Конституции, его «редактирование», «дополнение» теми или иными положениями, отражающими интересы и ожидания отдельных социальных, профессиональных, конфессиональных, иных групп населения, что, кроме прочего, могло бы привести к размыванию нормативного содержания конституционных норм и институтов, находящихся под повышенной правовой защитой.

К тому же важно учитывать, что стабильность Конституции, в том числе ее фундаментальных положений и юридических свойств, сочетается с потенциалом ее динамизма, развития; социокультурный динамизм относится в этом плане к ключевым факторам устойчивости конституционных норм с точки зрения неизменности прежде всего их так называемого ядрового текстового содержания. Более того, незыблемые положения основ конституционного строя, прав человека и гражданина оказывают существенное влияние в том числе на сферу, пределы дискреции законодателя в части конституционных поправок<sup>2</sup>. Соблюдение своего рода «иерархичности» в процессе изменений текста

---

<sup>1</sup> Именно такое мнение высказал один из сопредседателей Рабочей группы по подготовке поправок к Конституции РФ (см.: Коммерсант. 2020. 10 февраля. № 23/П).

<sup>2</sup> Эта идея перекликается с так называемой доктриной Basic Structure Doctrine, основным тезисом которой является ограниченность компетенции парламента страны по изменению определенных конституционных норм и правил. См. об этом: Calvin Liang and Sarah Shi. The Constitution of Our Constitution: A Vindication of the Basic Structure Doctrine//Singapore Law Gazette (August 2014).

Конституции можно рассматривать, как свидетельствуют в частности и зарубежные исследования <sup>1</sup>, в качестве некоего критерия конституционности таких изменений: ведь они (эти поправки) не должны не только формально, структурно вторгаться в содержание соответствующих глав, но недопустимо их предметно-материальное противоречие с теми базовыми, неизменными ценностными ориентирами и принципами, которые конституционный законодатель поместил в «неприкосновенные» главы. В соответствии с этими подходами должно анализироваться нормативное значение соответствующих положений, воплощающих фундаментальные конституционные идеалы и ценности государств, их правовых систем.

Особую актуальность приобретают проблемы правового обеспечения незыблемости фундаментальных аксиологических характеристик конституции в условиях новых вызовов праву, кризиса современного конституционализма. Возможно, не в последнюю очередь по этой причине и российская конституционная реформа 2020 года была задумана с ориентацией на решительное социокультурное развитие Конституции — в своей основе, в русле выработанных по этим вопросам правовых позиций КС РФ — при бережном отношении к незыблемым основам конституционного строя, правам человека и гражданина, хотя нельзя не признать, что конституционные ответы на такого рода вызовы не могут не

---

<sup>1</sup> См.: Dainius Žalimas. Hierarchy of Constitutional Principles as Criteria of Constitutionality of Constitutional Amendments//Presentation to the XVII-th Congress of the Conference of the European Constitutional Courts «Role of the Constitutional Courts in Upholding and Applying the Constitutional Principles». Режим доступа ([https://www.lrkt.lt/data/public/uploads/2017/09/hierarchy-of-constitutional-principles-as-criteria-of-amendments\\_batumi2017.pdf](https://www.lrkt.lt/data/public/uploads/2017/09/hierarchy-of-constitutional-principles-as-criteria-of-amendments_batumi2017.pdf)) (дата обращения: 30.01.2020).

соприкасаться с «вечными» идеалами государственного устройства.

3. СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ ПРАВУ —  
УГРОЗА ФУНДАМЕНТАЛЬНЫМ НАЧАЛАМ  
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА:  
ГЛОБАЛИЗАЦИЯ ИЛИ СУВЕРЕНИЗАЦИЯ?

---

Право как уникальное явление цивилизации воплощает в себе, говоря языком И. Канта, «самое святое, что есть у Бога на земле». Сегодня, однако, его «святость» проходит серьезные испытания в виде новых, невиданных ранее вызовов. Одновременно это и угрозы фундаментальным началам современного конституционализма и, в конечном счете, всей современной цивилизации права<sup>1</sup>. Динамика социально-правовой жизни такова, что происходящие в ней перемены остро актуализируют проблемы бытия права сквозь призму «присутствия» в нем неюридических (социокультурных, нравственно-этических, конфессиональных и т. п.) факторов и явлений. В итоге на первый план выходит вопрос о «над-юридических» началах права, глубинных предпосылках перемен в современной правовой жизни, их влиянии на базисные основы современного конституционализма.

Для уяснения этих проблем важное значение имеет осознание того, факта, что в основе сегодняшних вызовов лежит не политико-идеологическая борьба в классических формах ее проявления, характерных для XX века, а социокультурное противостояние цивилизаций и их

---

<sup>1</sup> См. об этом: Зорькин В. Д. Цивилизация права и развитие России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015; Зорькин В. Д. Право против хаоса / 2-е изд. М.: Норма, 2018.

конституционно-правовых систем. Фактически речь идет о новой транснациональной идеологии, которая трансформируется в борьбу цивилизаций, включая противостояние национально-этнических, религиозно-конфессиональных идей и конкуренцию конституционных ценностей, национальных и наднациональных юрисдикций, а в конечном счете — противостояние конституционных моделей мироустройства в условиях глобализации. Одним словом, социокультурное противостояние в современном мире неизбежно проявляется (и не может не проявляться!) в том числе на конституционном уровне; это тем более актуально в условиях глубокого кризиса современного международного права, его неспособности быть эффективным инструментом формирования нового миропорядка в эпоху глобальных перемен. В этих условиях опережающее развитие национальных конституционных институтов в соотношении с нормами и принципами международного права приобретает во многом закономерный характер; это в полной мере проявилось и в поправках 2020 года к Конституции РФ, где содержится немало принципиально важных положений международно-правовой, социокультурной ориентации.

Вместе с тем отнюдь не надуманным является в нынешних условиях вопрос о том, действительно ли глобализация, социокультурное противостояние цивилизаций способны оказать столь серьезное влияние на современную правовую жизнь, чтобы это могло предопределить необходимость (и, возможно, неизбежность) пересмотра фундаментальных основ современного конституционализма, изменить значение национальных конституций и признаваемых ими конституционных ценностей?

При поиске ответов на эти вопросы важно уяснить, какой смысл вкладывается в социокультурное цивилизационное



противостояние и в само понятие правовой глобализации? Каково сегодня реальное, а не декларативное отношение к этим явлениям на Западе? Показательной является в этом отношении позиция США, выраженная в словах ее нынешнего Президента: «Мы отвергаем теорию глобализма и верим в доктрину патриотизма... По всему миру ответственные страны должны противостоять угрозам суверенитету не только со стороны глобальных правительств, но также и иным новым формам сотрудничества и доминирования»<sup>1</sup>. Глобализму, таким образом, жестко противопоставлены идеи государственного суверенитета и патриотизма.

В конституционно-правовом измерении это предполагает, что в условиях необъявленной войны социокультурных цивилизаций значение конституций, получающих в них закрепление национальных ценностей, высших государственных интересов не только не ослабевает, а, напротив, возрастает; более того, сами глобализационные процессы могут и должны рассматриваться, как нам на этот раз не без оснований напомнили из-за океана, сквозь призму не приоритета норм международного права над конституцией (а для США — и над национальным законодательством), а в соответствии с конституционным требованием государственного суверенитета. В этих подходах, провозглашающих антиглобализм, национальный патриотизм в качестве государственной политики (что особенно остро проявилось в последнее время, в том числе в связи с глобальными проблемами пандемии, энергетического, финансово-экономического кризиса и т. п.) — проявление нового взгляда не только на расстановку приоритетов в соотношении универсальных (всеобщих) и национально-

---

<sup>1</sup> URL: <https://ria.ru/world/20180925/1529327692.html> (выступление Д. Трампа на Генеральной ассамблее ООН 25.09. 2018 г.).

специфических начал в конституционном регулировании, но и на степень императивности норм международного права в их соотношении с национальными конституциями в современном миропорядке.

При этом важно учитывать, что признание безусловной ценности суверенитета как основы современного миропорядка актуализирует проблему конкуренции конституционных ценностей, лежащих в основе современных процессов глобализации. В частности, игнорирование мультикультурной природы современных правовых систем, их национальных и исторических особенностей может привести (и приводит) в правоглобализационном процессе к политической, идеологической, правовой экспансии, в основе которой — «юрисдикция силы», а не сила права, не конвергенция, сближение правовых систем, как нам еще недавно казалось. Правоглобализация, сопровождающаяся взаимным переплетением, диффузией внутригосударственных и международных кризисов, конфликтов, противоречий, равно как и взаимопроникновением современных технологических, экологических, эпидемических процессов, вплоть до пандемий, напрямую влияет на конституционные системы современных государств, предопределяет новые ценностные ориентиры их развития и защиты.

Одновременно важно учитывать, что получающие все более противоречивые формы своего проявления процессы социальной, правовой глобализации ведут не к усилению взаимопонимания, преодолению различий, усилению режима равноправия, а к расслоению, углублению пропасти неравенства как во внутригосударственном плане, так и на международном уровне, в юрисдикционной сфере, где противопоставление наднациональных юрисдикционных механизмов с их политизированными двойными

стандартами национальным конституционным требованиям по защите прав человека и гражданина приобрело особую остроту.

С этой проблемой, которую можно сформулировать как *глобальный дефицит конституционного равенства*, связаны сегодня, пожалуй, наиболее острые противоречия, представляющие наибольшую угрозу для права и напрямую затрагивающие сущностные начала современного конституционализма. Для осознания этого обстоятельства важно уяснение самой природы конституционного равенства, его глубинных характеристик не только как принципа, исходного основания всей системы правового регулирования, особого правового режима, основанного на требованиях справедливости, достоинства личности, но и как такой всеобъемлющей категории, в которой воплощаются сущностные характеристики права как равной для всех меры свободы. Соответственно, дефицит конституционного равенства как глобальный вызов современной правовой жизни способен деформировать не только любую национальную систему законодательства и сферу правоприменения, но и саму природу права, поставить под вопрос его регулятивные возможности.

Что же касается самого по себе кризиса конституционного равенства, то он имеет, в своей основе, внеправовые, метаюридические корни. Речь идет, прежде всего, о приобретающем все более угрожающие масштабы социальном расслоении, нарастающем разрыве между богатыми и бедными странами, регионами, национально-этническими, социально-демографическими, профессиональными, иными группами населения. Острота проблем бедности, социального расслоения, усиливающегося социального неравенства и углубления политической диф-

ференциации современного плюралистического общества, что угрожает самим основам социальной и политической стабильности демократического развития современных государств, — один из важнейших показателей системного кризиса современного конституционализма. Углубление социального расслоения и конституционного неравенства — прямой путь к социальным потрясениям и революциям. При этом очевидна эрозия традиционных, классических представлений о ценностях современного конституционализма, которая затронула все пласты содержательных характеристик института конституционного равенства: нормативно-правовые, нравственно-этические, социально-экономические, национально-этнические, демографические, пространственно-территориальные, религиозно-конфессиональные.

Преодолению этих тенденций в какой-то мере должны способствовать социально-ориентированные поправки к Конституции, которые имеют целью, надо это учитывать, не закрепление новых социальных прав, а они конкретизируют механизмы решения определенных статьей 7 Конституции задач по созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. На это направлены, в частности, новые положения о создании условий для повышения благосостояния граждан, обеспечении взаимного доверия государства и общества, сбалансированности прав и обязанностей гражданина, социальном партнерстве, экономической, политической и социальной солидарности (ст. 75.1), о системе пенсионного обеспечения граждан, функционирующей на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений (ч. 6 ст. 75), адресной социальной поддержке граждан и индексации социальных пособий и иных социальных выплат (ч. 7 ст. 75) и т. п.

С проблемой дефицита конституционного равенства напрямую связан и другой вызов фундаментальным началам современного конституционализма; речь идет о *деформации социокультурных начал в праве, отрыве системы нормативно-правового регулирования от нравственно-этических основ.*

Сегодня очевидны попытки придать праву значение одного из основных орудий не взаимодействия и сотрудничества, а санкционно-конфронтационного противоборства, социокультурного противостояния. В этих условиях, по существу, наблюдается новая волна политизации права, ее, своего рода, «культурно-идеологическая» политизация, когда в качестве неких общих, универсальных правовых стандартов и принципов выдвигаются представления о праве, конституционализме, свойственные одной конкретной культурно-правовой традиции. Как одна из реакций на эти процессы — непропорциональное усиление в отдельных странах, регионах современного мира религиозных, этнонациональных, иных геополитических факторов правового регулирования. На этой основе — противоречивые процессы активной секуляризации законодательства в западных демократиях, с одной стороны, и столь же активная клерикализация права и конституций в других регионах мира, с другой. Очевидно, одна из этих крайностей превращает право и закон в оторванную от реальных условий жизни, от важных для нее неправовых нормативов формальность, а вторая способна опрокинуть верховенство права и конституции в соотношении с иными социальными регуляторами.

Между тем объекты конституционного воздействия по самой природе представляют собой такую систему общественных отношений и ценностных ориентиров, в рамках которых человеческие поступки и действия публичной

власти должны оцениваться прежде всего с позиций добра и зла, справедливости и несправедливости, чести и долга, человеческого достоинства, совести и греховности, других категорий нравственности, не обязательно получающих формально-юридическое, текстовое закрепление, но не утрачивающих от этого своей общеобязательности, нравственно-этической нормативности в сочетании с правовой императивностью. Глубинные основы духа любой конституции, претендующей на реальность, сосредоточены в ее сущностных характеристиках. Их выявление связано с погружением в противоречивую природу таких основополагающих явлений конституционной действительности как *свобода — власть — собственность* в их коллизионном триединстве. Одновременно, чем глубже культурологические, национально-исторические, нравственно-этические начала проникают в текст конституции, тем более действенным оказывается регулятивное влияние, в том числе в юридическом, нормативно-правовом отношении, соответствующих конституционных положений, имея, однако, в виду одну важную оговорку: если при этом социокультурное наполнение текста конституции не ведет к неоправданной идеологизации основного закона.

Соотношение правовых начал с системой социокультурной нормативности напрямую сказывается на представлениях о фундаментальных началах Конституции, их юридическом значении. Дефицит социокультурной нормативности неизбежно ведет к восприятию Конституции как формально-юридического, технологично-инструментального акта, а не социально-правовой, социокультурной институции упорядочения современной жизни; в основе этого лежит иллюзорное представление об Основном Законе государства как некоем самодостаточном

юридическом инструменте социальных преобразований, не обусловленном вытекающими из жизни общества его нравственными характеристиками, духовными началами. В то же время избыточность, своего рода, профицит социально-политических, социокультурных начал нормативности в системе конституционного регулирования неизбежно сказывается на характеристиках соответствующих положений Основного Закона как норм прямого действия, обладающих высшей юридической силой и пользующихся повышенной защитой. Это в полной мере касается и «вечных» конституционных идеалов, если даже соответствующая избыточность не напрямую соотносится с нормативным содержанием самих по себе институтов конституционного строя, прав человека и гражданина. Важно при этом учитывать, что обеспечение баланса формально-юридических и социокультурных начал нормативности Конституции — задача не только, а, возможно, и не столько законодателя (имея в виду сам по себе текст Основного Закона, необходимость обеспечения его стабильности), сколько интерпретационная, относящаяся к полномочиям органа конституционного правосудия. Очевидно, что содержащийся в ЗаклЮчении КС РФ вывод о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» не исключает необходимости последующего интерпретационного, правотолковательного анализа соответствующих новых положений, включенных в главы 3–8 Конституции и содержащих достаточно определенные социокультурные начала, с «вечными», неизменными началами основ конституционного строя, прав человека и гражданина. Тем более это важно, учитывая, во-первых, имею-

щую место дискуссию, развернувшуюся по этим вопросам не только в политическом<sup>1</sup>, но и научно-концептуальном плане<sup>2</sup>; во-вторых, особую актуальность конституционно-судебное истолкование соответствующих положений будет иметь по мере появления практики реализации поправок к Конституции в их нормативном соотношении с корреспондирующими положениями глав 1 и 2 Конституции.

В связи с проблемой нравственно-этических начал права и одновременно — в контексте новых вызовов, глобальных угроз конституционализму важно обратить внимание и на такую принципиальную особенность современного развития как *цифровизация*, причем не только экономики (о чем сегодня чаще всего говорится), но практически всех сфер социально-правовой жизни. Современный век новых информационно-цифровых технологий принципиальным образом меняет правовую жизнь личности, общества и государства, порождает не только новые возможности, но и угрозы для демократии и прав человека, затрагивает сами основы человеческого бытия в современном обществе. Формирую-

<sup>1</sup> См.: Поправки обжалованию не подлежат // Коммерсантъ. 2020. № 47. 17 марта; Тогда спасали демократию, теперь — стабильность // Коммерсантъ FM. 2020. 17 марта; Чем Конституционный суд объяснил законность поправок к Основному закону // Ведомости. 2020. 16 марта; Конституция пойдет на поправку // Комсомольская правда. 2020. 20 марта и др.

<sup>2</sup> См.: Морщакова Т. Г. Комментарий к заключению Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года // Режим доступа: <https://academia.ilpp.ru/kommentariy-k-zaklyucheniyu-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения: 01.04.2020 г.); Тамаев Р. Пределы дискреции конституционного законодателя, или 10 вопросов к заключению Конституционного суда // Режим доступа: [https://zakon.ru/discussion/2020/03/17/predely\\_diskrecii\\_konstitucionnogo\\_zakonodatelya\\_ili\\_10\\_voprosov\\_k\\_zaklyucheniyu\\_konstitucionnogo\\_su](https://zakon.ru/discussion/2020/03/17/predely_diskrecii_konstitucionnogo_zakonodatelya_ili_10_voprosov_k_zaklyucheniyu_konstitucionnogo_su) (дата обращения: 01.04.2020 г.); Конституционная реформа 2020: первые вопросы к эскизу // Режим доступа: [https://ilpp.ru/comment/adj\\_poslaniye](https://ilpp.ru/comment/adj_poslaniye) (дата обращения: 01.04.2020 г.).



щееся информационно-цифровое пространство объективно становится качественно новой сферой правового, в том числе конституционного, влияния. Это нашло свое отражение и в поправках 2020 г. к Конституции РФ, где в пункте «м» статьи 71 теперь говорится, в том числе, об обеспечении безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных.

Сама по себе постановка вопроса об оценке информационно-цифрового пространства сквозь призму ценностей конституционализма — это, с одной стороны, конституционализация информационно-цифрового пространства и, с другой, цифровизация самого по себе конституционного пространства. Сама сущность цифрового общества определяется не только его технологическими характеристиками, но, оставаясь под влиянием социальных регуляторов, она порождает новые, конституционно значимые проблемы, равно как и актуализирует традиционные. С этим неизбежно связано появление новых социальных коллизий, противоречий, технологических неравенств, усиливаются риски злоупотребления правами, появление которых связано с информационной цифровизацией статуса личности, и т. д. Все это требует нормативно-доктринального, в том числе конституционного, осмысления и последующего правового воздействия — как правоохранительного, запретительного, так и регулятивного, предоставительно-обязывающего плана <sup>1</sup>. Важность конституционной оценки современных технологий в правовой жизни предопределена объективно присущей их социальной противоречивостью; пути решения этих проблем следует искать на основе последователь-

---

<sup>1</sup> См.: Бондарь Н. С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 25–42.

ной приверженности ценностям конституционализма, его фундаментальным идеалам свободы и справедливости, всемерной охраны достоинства личности.

Исследование духовных начал Конституции в меняющемся, в том числе цифровом, мире предполагает использование весьма тонкого методологического инструментария как средства достижения не только научно аргументированных знаний о глубинных социально-правовых характеристиках этого явления, но и особого психологического восприятия данного документа, его сакральных характеристик на основе веры в истинность, социальную и правовую ценность закрепленных в конституции положений.

Это, однако, может по-разному проявляться — в том числе на уровне веры и основанного на ней доверия к конституционным идеям и идеалам — в различных, исторически сформировавшихся правовых системах.

#### 4. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИДЕАЛЫ НА РАЗВИЛКЕ СОВРЕМЕННЫХ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ: ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПРАГМАТИЗМ ИЛИ СОЦИАЛЬ- НАЯ СПРАВЕДЛИВОСТЬ?

---

Высокий удельный вес социокультурного, мировоззренческого наполнения фундаментальных идеалов конституционализма подтверждает тот очевидный факт, что при наличии общих представлений о конституционных идеалах, в том числе футуристического плана, имеют место серьезные различия как в их доктринальном, философско-правовом понимании, так и в практических подходах к реализации. Речь идет прежде всего о различиях по этим вопросам в англосаксонской и романо-германской (континентальной) правовых системах.

Не касаясь исторического правогенеза, включая историю выбора Россией континентально-европейского пути правового развития,<sup>1</sup> важно учитывать в данном случае воспринятый от римского права высокий уровень доктринальности, системно-методологической проработанности, структурированности, концентрации в ней нравственно-этических начал. Это не случайно: нравственно-этические начала, определившие континентальное право, были в их исходном, генетическом плане «переведены», трансформированы с языка греческой философии в координаты точных юридических формулировок римского права; в дальнейшем эти процессы получили мощные философско-мировоззренческого, методологического обоснования посредством активного влияния на континентальное право (в особенности — конституционного) классической немецкой философии.

В этом плане естественным выглядит то обстоятельство, что историческими особенностями формирования правовых систем во многом предопределяются их глубинные мировоззренческие особенности, имея в виду в том числе ценностные характеристики, получающие юридическое оформление в виде фундаментальных конституционных начал соответствующих правовых систем. Это получило свое подтверждение — в том числе в плане неизменности, «вечности» конституционных идей — на уровне как институтов публичной власти, так и субъективно-

---

<sup>1</sup> На этот счет существуют, как известно, различные мнения и оценки. См., напр.: Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988; Раймон Л. Великие правовые системы современности: сравнительно-правовой подход. 2-е изд. М., 2009; Синюков В. Н. Российская правовая система. 2-е изд. М.: Норма, 2012; Марченко М. Н. Правовые системы современного мира. 2-е изд. М., 2009.

личностных начал современной правовой жизни, защиты прав и свобод человека и гражданина. При этом, как это не покажется неожиданным, *публично-правовые идеалы, ценности власти* более подвижны, в большей степени подвержены изменениям, развитию, трансформации (в особенности под влиянием политико-идеологических факторов), чем *конституционные идеалы свободы*, основополагающими, системообразующими среди которых являются во многом ориентирующиеся не только на юридические нормативы идеи достоинства личности, справедливости, равенства, и чем во многом предопределяется специфика механизмов гармонизации публичных и личных интересов, разрешения противоречий между публичной властью и индивидуальной свободой в условиях различных правовых систем.

Подвижность, динамизм конституционных идеалов власти, в том числе в их подчиненном соотношении с ценностями свободы личности, прав человека, получает свое подтверждение и в ходе российской конституционной реформы, когда проблемы организации и функционирования публичной власти в наибольшей степени были подвергнуты реформированию, определив основное содержание конституционных поправок. Не случайным является в этом плане и само наименование Закона РФ о поправке к Конституции РФ как Закона «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»; этим подчеркивается тот факт, что все содержащиеся в данном Законе поправки к Конституции, включая социальную тематику, напрямую связаны с теми или иными вопросами совершенствования организации и деятельности институтов публичной власти на различных уровнях их функционирования (фе-

деральном, региональном, муниципальном). Но при всей важности проблем власти, включая перераспределение полномочий между высшими органами государственной власти, поиск баланса в процессе их функционирования, очевидно, что решение этих вопросов не является самоцелью.

Одновременно важно учитывать, что при наличии глубоких национальных, исторических, философско-мировоззренческих различий между современными правовыми системами они не могут не иметь неких общих ориентиров функционирования. В конечном счете, эти ориентиры и идеалы связаны с взаимоотношениями власти и свободы, государства и личности, а своего рода общим знаменателем и одновременно — ценностным ориентиром реализации таких взаимоотношений является универсальная *категория общего блага*. В основе понимания общего блага лежат подходы, связанные с поиском баланса ценностей власти и свободы, публичных и частных интересов, имея в виду, что в конституционно-правовом плане категория общего блага, с одной стороны, воплощает аксиологические ориентиры поиска фундаментальных начал современного конституционализма, а, с другой стороны, именно в этой категории проявляются принципиальные философско-мировоззренческие различия в подходах континентально-европейской и англо-саксонской правовых систем к фундаментальным началам конституционализма.

В обозначенном аспекте допустимо говорить о двух основных подходах, которые по-разному определяют ценностные ориентиры взаимоотношений власти и свободы, в том числе — при поиске баланса публичных и частных интересов и ориентации на этой основе к достижению обще-

го блага. Это — утилитаризм (экономическая полезность) и социальная справедливость <sup>1</sup>.

Для англосаксонской правовой системы характерен в этом плане последовательный утилитаризм. Генетически он связан с экономическими факторами, ориентацией на материальные выгоды, финансово-экономический успех, а в основе его доктринально-юридического обоснования лежат постулаты экономической школы права, включая идеи «конституционной экономики», получившие, кстати, недостаточно критическое восприятие в нашей правовой науке <sup>2</sup>. Безусловным критерием поиска баланса интересов и одновременно — ценностным ориентиром достижения общего блага выступает в этом случае экономическая полезность принимаемых решений, в том числе на законодательном уровне. Поэтому и в нормоконтрольном, практико-прикладном аспекте предлагается исходить из того, что соотносимое с конституционными требованиями «право должно искать не то, что справедливо, а то, каким образом могут быть удовлетворены все известные интересы в конкретном правоотношении» <sup>3</sup>.

Очевидно, что культивируемый в том числе на конституционно-правовом уровне экономический прагматизм во многом предопределяет западную модель об-

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Дедов Д. И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики. М., 2003; Момотов В. В. Принцип справедливости и целесообразности в институтах англо-американских и континентально-европейских правовых порядков // Российское правосудие. 2017. № 12. С. 16–24 (Часть 1); 2018. № 1. С. 35–48 (Часть 2).

<sup>2</sup> См. об этом: Бондарь Н. С. Экономический конституционализм России; очерки теории и практики. М.; Норма, 2017. С. 14–24.

<sup>3</sup> См.: Дедов Д. И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики. М., 2003. С. 126–127.

щества потребления. Критерием юрисдикционного поиска баланса интересов выступает в этом случае степень (уровень) удовлетворения потребностей участников отношений; очевидно, однако, что поиск баланса интересов, основанный на экономической полезности, материальной целесообразности, неизбежно связан (по крайней мере, в конечном счете) с уровнем удовлетворенности, (не)достаточности благ. Для оценки этой ситуации вполне уместна формула, напоминающая крылатые слова одного из политических деятелей России: «Мало много иметь; нужно еще, чтоб хватало».

Поэтому в основе правовых, в том числе конституционно-судебных, подходов поиска баланса интересов, должны лежать показатели, связанные не с координатами потребительской формулы «много-мало», а с понятием «достаточно». И, своего рода, мерой достаточности, баланса публичных и частных интересов является *категория справедливости*, которая выступает в этом случае одновременно конституционным критерием оценки общего блага, равно как и поиска баланса власти и свободы.

Исторически эти подходы связаны с особенностями романо-германской правовой системы, нормативное и доктринальное обоснование которой происходило на основе рецепции римского права. Нет преувеличения в том, что юридическое обоснование справедливости (как категории *aequitas*) явилось одним из главных исторических достижений античной и средневековой юриспруденции; не случайно специалистами давно отмечалось, что «ни одно из самых блестящих положений римского права не обеспечивало за ним в такой мере право на бессмертие, как его отношение к *aequitas*... Представляя собой с субъективной стороны лишь известную добродетель, *aequitas* в то же время опреде-

ляло содержание норм. Право признавалось естественным, когда в нем видели нечто всеобщее, неизменно правильное и справедливое...».<sup>1</sup>

Нормативно-доктринальное обоснование категории социальной справедливости как критерия гармонизации отношений власти и свободы, достижения на этой основе общего блага, предполагающего пользу (включая экономическую) для всех и каждого, имеет повышенную актуальность для конституционно-судебной нормоконтрольной деятельности и интерпретационного обеспечения верховенства Конституции. Ведь Конституция сама по себе выступает концентрированным выражением метаюридических начал справедливости; общее же благо необходимо рассматривать в этом случае за пределами арифметического суммирования (тем более — деления) благ для отдельных граждан, организаций, иных субъектов права. В этом находит свое отражение тот факт, что, своего рода, философско-правовой основой ориентации конституционного правосудия на общее благо как критерий гармонизации отношений между властью и свободой является концепция приоритета целого над частью. Ее истоки — в аристотелевской «Метафизике» с постулатом о том, что «целое не важнее, а больше, чем сумма частей». В последующем эта, казалось бы, внутренне противоречивая формула получила обоснование в рамках философской школы холизма, которая сегодня, как представляется, переживает ренессанс: на смену механицизму, редукционализму приходит холизм, т. е. философия целого, единого.

Национально-специфический подход России к организации и осуществлению публичной власти, ее взаимоотношениям с личностью и обществом должен, вероятно,

---

<sup>1</sup> См.: Кипп Т. История источников римского права. СПб., 1908. С. 8.



осмысливаться во многом с позиций холистического правосознания, стремления к государственной целостности, единству общества на основе социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности (ст. 75.1 Конституции РФ), что, однако, проявляется не только посредством централизации, универсализации, но и оптимальной дифференциации в тех сферах, где это оправданно и необходимо.<sup>1</sup> Содержание и пределы такой централизации, универсализации и дифференциации неминуемо предполагают необходимость поиска баланса публичных и частных интересов, власти и свободы на различных уровнях их проявления, что ярко проявилось в том числе в свете поправок 2020 года: теперь наш Основной Закон ориентирован на понимание справедливости как юридической меры свободы и равенства и одновременно — социально значимого фактора конституционно оправданной дифференциации, адресной социальной поддержки граждан в нормативном единстве с конституционными требованиями взаимного доверия государства и общества, защиты достоинства граждан (ст. 75, ч. 6, 7; ст. 75.1).

В этих новых конституционных положениях получили реализацию в том числе правовые позиции КС РФ, предполагающие, что конституционный принцип справедливости носит комплексный, по сути всеобъемлющий характер, включает начала как дистрибутивной (распределительной), так и ретрибутивной (уравнительной) справедливости, предполагающей пропорциональность, соразмерность. В

---

<sup>1</sup> См.: Гусейнов А. А., Степин В. С., Смирнов А. В., Графский В. Г., Лапаева В. В., Гаджиев Г. А., Бондарь Н. С. Междисциплинарный центр философии права. Круглый стол «Пути развития философии права в России» // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 1 (10). С. 23–25.

этом плане практика КС РФ демонстрирует ориентацию на выявление в соотношении с требованиями справедливости не только негативных (антидискриминационных), но и позитивных аспектов равенства, что получило обоснование в требованиях: а) равенства стартовых позиций (Постановления КС РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П, от 5 июля 2017 г. № 18-П); б) справедливого равенства возможностей, имея в виду равенство прав и свобод (Постановления КС РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П; от 13 мая 2014 г. № 14-П); в) справедливого неравенства результатов на основе, в частности: преодоления несправедливого равенства (Постановления КС РФ от 11 июля 2017 г. № 20-П, от 13 декабря 2016 г. № 28-П); преодоления несправедливого неравенства (Постановление КС РФ от 11 декабря 2014 г. № 32-П); признания и уважения заслуг перед обществом и государством (Постановление КС РФ от 15 ноября 2011 г. № 24-П) и т. п. В обобщающе-статистическом плане уместно отметить, что практически в 2/3 постановлений (по состоянию на 1 января 2020 г. это — 415 постановлений из 594, принятых за соответствующий период) КС РФ использовал категорию справедливости в качестве критерия конституционности проверяемых нормативных правовых актов.

Предложенными подходами, естественно, не исчерпываются представления о неизменных конституционных идеалах и, тем более, многогранная практика их реализации, гарантирования «вечности» в сочетании с их социокультурным и нормативным динамизмом в меняющемся мире.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М., Норма, 2016. С. 511–514.*

2. Зорькин В. Д. *Право в условиях глобальных перемен*. М., 2013. С. 248, 249.
3. Миряшева Е. В., Павликов С. Г., Сафонов В. Е. *Судебный конституционный контроль в России и зарубежных странах: история и современность: монография*. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015 (СПС «КонсультантПлюс»).
4. Указ Президента РФ от 31 января 2020 г. № 84 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 5. Ст. 523.
5. ФКЗ от 2 июня 2009 г. № 2-ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» // СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 2754.
6. ФКЗ от 23 июня 2016 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменения в статью 12.1 ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СЗ РФ. 2016. № 26 (часть I). Ст. 3848.
7. ФКЗ от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ». СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5742.
8. ФКЗ от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ // СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2922.
9. Заседание Совета по развитию местного самоуправления от 30 января 2020 г. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701>.



НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЦЕННОСТИ  
В ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ ПРАВОСУДИЯ**

Сборник статей

---

Корректор — П. В. Багров.  
Дизайн обложки — © Д. В. Нефедов. Верстка — © Профпресслит.

---

Отпечатано в РИК «Профпресслит», <https://profpresslit.ru>.  
Сдано в набор 06.12.2021 г. Подписано в печать 17.01.2022 г. Формат 64х80/16.  
Бумага офсетная. Печать цифровая. Гарнитура MinionPro. Усл. печ. л. 14,7. Тираж 100 экз.

---

ISBN 978-5-6047768-0-3



9 785604 776803