Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Алтайский государственный университет

Юридический институт

Е. С. Аничкин

ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

Барнаул

Издательство
Алтайского государственного
университета
2026

УДК 342:341(063)
ББК 67.400я43 + 67.911.222я43
А 675

Рецензенты:

А. В. Безруков, д.ю.н., доцент, профессор кафедры конституционного, административного и муниципального права Сибирского федерального университета (г. Красноярск)

Ю. В. Ким, д.ю.н., доцент, профессор кафедры государственного и административного права Кемеровского государственного университета (г. Кемерово)

О. А. Кожевников, д.ю.н., профессор, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (г. Екатеринбург)

Аничкин, Евгений Сергеевич.

А 675 Избранные труды / Е. С. Аничкин ; Министерство науки и высшего образования РФ, Алтайский государственный университет. — Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2026. — 492 с.

ISBN 978-5-7904-3001-5.

В настоящем издании представлены избранные научные статьи и тезисы докладов научных конференций по проблемам конституционного, международного и образовательного права за более чем 20-летний период профессиональной деятельности автора. Неординарность подходов к решению доктринальных задач, масштабность, фундаментальность и актуальность исследуемой тематики придают изданию научную привлекательность.

Публикуемые материалы могут быть использованы в образовательном и научно-исследовательском процессах обучающимися, преподавателями и научными работниками, а также широким кругом читателей, интересующихся конституционным, международным и образовательным правом.

УДК 342:341(063)
ББК 67.400я43 + 67.911.222я43

ISBN 978-5-7904-3001-5

© Аничкин Е. С., 2026
© Оформление. Издательство Алтайского государственного университета, 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ 7

БИОГРАФИЯ Е. С. АНИЧКИНА 8

Раздел 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И АКСИОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОТЕЧЕСТВЕННОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА 12

Закономерности развития российского конституционного права в постсоветское время 12
Современная роль конституционного права в укреплении традиционных духовно-нравственных ценностей российского общества 24
Правовые основы конституционной идентичности современной России 29
Конституционные ценности современной России: сущность и характерные черты 33
Конституционно-правовые циклы в России: постсоветский период 38
Фикции в конституционном праве Российской Федерации: особенности, виды, действие 42
Нормативно-преобразующие свойства решений Конституционного Суда Российской Федерации как источника права 54

Раздел 2
ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 63

Предпосылки и формы развития Конституции Российской Федерации 1993 года 63
Формальная Конституция и конституционная практика в России: варианты взаимодействия 68
Конституция Российской Федерации в условиях современного развития 74
Политическое влияние как фактор развития Конституции Российской Федерации 78
Критерии обоснованности поправок к Конституции Российской Федерации 86
Поправки к Конституции Российской Федерации: проекты и реальность 88
Применение Конституции Российской Федерации: сущность и специфика 102
Соотношение международного и внутригосударственного права России: от «буквы» Конституции до актов толкования 106
Конституционно-правовая политика Российской Федерации: природа, стратегия, характерные черты 110
Конституционная модернизация России 2020 года: точечные поправки или ревизия Основного закона? 115

Раздел 3
ПРЕОБРАЗОВАНИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....121
Преобразование Конституции Российской Федерации (к вопросу о дискуссии вокруг одной правовой категории).....121
Преобразование Конституции Российской Федерации: сущность и причины.....128
Преобразование Конституции Российской Федерации: понятие, виды, пределы.....136
«Преобразование» Конституции Российской Федерации: природа, содержание, тенденции.....144
Преобразование норм Конституции Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина.....151
Федеративное устройство России в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: от буквального толкования к «преобразованию» конституционных основ.....158
«Преобразование» конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в решениях региональных органов конституционной юстиции.....166

Раздел 4
КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....173
Конституционное законодательство Российской Федерации: понятие, признаки, источники.....173
Конституционное законодательство советской и постсоветской России: к вопросу об основных различиях.....180
Общественно-политические конфликты в России на рубеже 80–90-х гг. XX века и их отражение в конституционном законодательстве.....184
Особенности формирования конституционного законодательства Российской Федерации на рубеже XX–XXI вв.....188
Внутрифедеративные противоречия в России и их отражение в конституционном законодательстве.....194
Факторы единства и многообразия конституционного законодательства Российской Федерации.....200
Предметы исключительного ведения Российской Федерации как фактор единства конституционного законодательства.....204
Современные задачи развития отечественного конституционного законодательства.....210
Понятие и содержание неоднородности конституционного законодательства Российской Федерации.....214
Эффективность конституционного законодательства Российской Федерации (к вопросу о систематизации критериев).....221

Раздел 5
ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ДЕЙСТВИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....228
Внеправовые основы единства российского законодательства.....228

Причины и условия прекращения договорных отношений между Российской Федерацией и её субъектами в 2001–2005 гг. 232
Аномалии в конституционно-правовом пространстве современной России 238
Централизация законодательного регулирования предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации 245
Сфера остаточного ведения субъектов Российской Федерации: метаморфозы последних лет и их причины 252
Основные пути конституционализации текущего законодательства России 255
Соотношение федерального и регионального законодательства по предметам совместного ведения: направления оптимизации 259
Мониторинг законодательства в субъектах Российской Федерации: пути совершенствования 264
Некоторые организационно-правовые проблемы рекрутинга судейского корпуса в Российской Федерации 267
Системы законодательства Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики от самопровозглашения до принятия в Российскую Федерацию: этапы и основные черты развития 271
Федеральное и региональное законодательное регулирование переходного периода интеграции Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики в состав Российской Федерации 283

Раздел 6
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ В УСЛОВИЯХ НОВЫХ ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ 294
Конституционно-правовое прогнозирование в Российской Федерации 294
Модернизация конституционно-правового статуса личности в условиях формирования цифрового пространства 301
Конституционный статус человека и гражданина в условиях пандемии коронавирусной инфекции: векторы трансформации в России 305
Позитивные отклонения в конституционном праве России (на примере основных прав и свобод человека и гражданина) 314
Конституционно-правовые основы противодействия антироссийским санкциям 317
Правовое обеспечение технологического суверенитета России: современное состояние и резервы совершенствования 324
Принятие в Российскую Федерацию и образование в её составе Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики: характерные черты правовой и институциональной интеграции 329
Общность конституционного права Российской Федерации и стран Центральной Азии 335
Правовое обеспечение технологического суверенитета Российской Федерации: предпосылки, состояние и перспективы 339

Раздел 7
МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО 351
Международное частное право начала XXI века: универсальные векторы эволюции 351
Особенности правоприменения в международном частном праве 357
Основные судебные ошибки при применении норм международного частного права 367
Коллизионные нормы Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации: некоторые актуальные вопросы 376
Конкуренция общих и специальных коллизионных норм международного частного права 379
Особенности правоспособности иностранных граждан в Российской Федерации 382
Альтернативные способы разрешения правовых споров: состояние и пути совершенствования 389
Формирование наднационального научного права как отрасли международного публичного права 396
Соотношение правовых принципов международного научного и научно-технического сотрудничества (на примере ШОС) 399
Препятствия к развитию научного и научно-технического сотрудничества в рамках Шанхайской организации сотрудничества 405
Правовая модель международного научно-технологического партнёрства с участием России: к вопросу о необходимости разработки 408

Раздел 8
ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ 413
Модернизация высшего образования в центральноазиатских странах: тенденции, проблемы и решения 413
Усиление роли университетов в развитии трансграничных регионов: вызовы и решения 422
Объединение вузов и образовательная конкурентоспособность: вопросы взаимосвязи 431
Оценка регулирующего воздействия образовательного законодательства России: необходимость внедрения 440
Оценка правовых последствий нормативных правовых актов в Российской Федерации (на примере сферы образования) 443
Проектно-исследовательское обучение студентов: природа, особенности, преимущества 446
Типичные дефекты качества современных диссертаций (на примере юридических наук) 453
Профессия «норморайтер» — потребность современного правового развития России 456

СПИСОК НАУЧНЫХ И УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИХ РАБОТ Е. С. АНИЧКИНА 461

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данная книга — это результат проводимых в течение длительного времени исследований доктринальных, нормативно-правовых и эмпирических данных о конституционно-правовом развитии России и отдельных проблемах формирования и функционирования национальной и международной правовых систем. Издание подготовлено в связи с 50-летним юбилеем автора и представляет собой собрание избранных трудов по основным направлениям научной деятельности Е. С. Аничкина за период с 2004 по 2026 г.

В книге представлено 73 научных статьи, ранее опубликованных в ведущих периодических юридических изданиях, а также тезисы докладов, изданных по итогам международных, всероссийских и региональных конференций. Все содержащиеся в настоящем сборнике материалы подготовлены единолично, без участия соавторов. Кроме того, содержатся краткие сведения о профессиональной биографии Е. С. Аничкина и полный список его научных и учебно-методических трудов за период с 1999 по 2026 г.

Сборник трудов структурирован тематически, а внутри каждого раздела материалы расположены в определённой автором логической последовательности. Тематически он включает в себя восемь разделов, отражающих основные научные интересы автора: «Теоретико-методологические и аксиологические основы отечественного конституционного права»; «Проблемы развития Конституции Российской Федерации»; «Преобразование Конституции Российской Федерации»; «Конституционное законодательство Российской Федерации»; «Отдельные вопросы формирования и действия российского законодательства»; «Конституционное право России в условиях новых глобальных вызовов»; «Международное право»; «Правовые проблемы в сфере высшего образования».

Ключевыми темами большинства представленных в настоящем издании научных работ являются: тенденции и приоритеты развития современного конституционного права России; ценностные основы отечественного конституционализма; факторы и формы эволюции действующего Основного закона России; вопросы конституционной герменевтики; природа, причины, виды, содержание и пределы преобразования Конституции Российской Федерации; конституционная дефектология; конституционные конфликты и их разрешение; проблемы формирования и реализации конституционного законодательства России; оптимизация соотношения федерального и регионального законодательства и повышение эффективности его действия; правовая интеграция новых регионов в состав Российской Федерации; трансформация прав человека и конституционного механизма государства в условиях новых вызовов (пандемия, цифровизация, антироссийские санкции, необходимость достижения технологического суверенитета и пр.); проблемы правоприменения в международном частном праве; становление научного права; правовое обеспечение международной научно-технологической кооперации; правовые основы модернизации высшего образования.

Издание может быть рекомендовано широкому кругу читателей — студентам, аспирантам и преподавателям юридических вузов, научным работникам, юристам-практикам и всем интересующимся конституционным, международным и образовательным правом.

БИОГРАФИЯ Е. С. АНИЧКИНА



Директор юридического института Алтайского государственного университета, заведующий кафедрой конституционного и международного права, доктор юридических наук, профессор, Почётный работник высшего профессионального образования Российской Федерации.

Образование. Родился 4 июня 1976 года в Барнауле. После окончания в 1993 году средней общеобразовательной школы поступил в Алтайский государственный университет. Имеет три высших образования. В 1998 г. окончил очно исторический факультет АлтГУ по специальности «история». В 2000 г. окончил с отличием заочно юридический факультет АлтГУ по специальности «юриспруденция». В 2018 г. завершил очно-заочное обучение в НИУ «Высшая школа экономики» (г. Москва) по направлению подготовки «менеджмент», магистерская программа «Управление в высшем образовании».

Научная деятельность. В 2003 г. защитил в Тюменском государственном университете кандидатскую диссертацию по теме «Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности» по специальности 12.00.02 «конституционное право; конституционный судебный процесс, муниципальное право». В 2010 г. защитил в Тюменском государственном университете докторскую диссертацию на тему «Преобразование Конституции Российской Федерации и развитие кон-

ституционного законодательства в конце 20 — начале 21 вв.» по специальности 12.00.02 «конституционное право; конституционный судебный процесс, муниципальное право». В 2006 г. присвоено учёное звание доцента, в 2025 г. — учёное звание профессора.

Автор 250 научных работ общим объёмом свыше 230 печ. л. В числе научных работ — 19 монографий (большей частью выполненных в соавторстве), свыше 80 статей в ведущих научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией РФ, более 30 научных статей в изданиях, индексируемых в МБЦ Scopus и Web of Science. Индекс Хирша по РИНЦ — 17.

Член редколлегии журналов «Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)» (издание ВАК), «Алтайский юридический вестник» (издание ВАК), «Юрислингвистика» (издание ВАК), «Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки» (издание ВАК), «Вестник Уфимского юридического института МВД России» (издание ВАК), «Юридический вестник Российско-Таджикского (Славянского) университета» (издание ВАК).

Главный редактор Российско-азиатского правового журнала, включенного в 2024 году в перечень ВАК.

Более десяти раз выступал ответственным редактором сборников материалов, изданных по итогам международных и всероссийских научных конференций. В 2024–2026 гг. выступил соредактором 8 коллективных монографий, в том числе изданных совместно с учеными из Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана, Индонезии. Является рецензентом около 30 монографий и учебных пособий, подготовленных учеными Алтайского края и других субъектов Российской Федерации.

В разные годы неоднократно являлся руководителем грантовых проектов по федеральным финансируемым программам:

— грант Президента РФ для финансирования научных исследований, проводимых молодыми российскими учёными — кандидатами наук по теме «Преобразование Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации» (2007–2008 гг.);
— грант Российского гуманитарного научного фонда «Конституционная аксиология в практике органов конституционной юстиции: российский и зарубежный опыт» (2012–2013 гг.);
— грант Российского гуманитарного научного фонда «Оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов и государственных программ в сфере профессионального образования России» (2016–2017 гг.);
— грант Российского фонда фундаментальных исследований «Принципы, источники и особенности правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества и международной интеграции в области исследований и технологического развития в России и зарубежных странах Шанхайской организации сотрудничества» (2019–2021 гг.);
— грант Российского научного фонда «Системы права признанных республик Донбасса: проблемы переходного состояния и пути достижения самодостаточности» (2023–2024 гг.).

Кроме того, Е. С. Аничкин более 30 раз являлся руководителем коллектива или единственным исполнителем при выполнении заказных научно-исследовательских работ на основе хоздоговоров. В общей сложности на основе указанных грантов и хоздоговоров Е. С. Аничкина в бюджет АлтГУ поступило свыше 17 млн руб.

Также участвовал в нескольких грантовых проектах в качестве исполнителя.

Педагогическая деятельность. С 1998 г. по настоящее время работает в Алтайском государственном университете. Стаж научно-педагогической работы составляет более 27 лет. С 1998 по 2000 г. работал ассистентом кафедры всеобщей истории и международных отношений, с 2000 по 2002 г. — ассистентом кафедры правоведения. Впоследствии с 2002 по 2011 г. занимал должности ассистента, старшего преподавателя и доцента кафедры гражданского права. В апреле 2011 г. был избран заведующим кафедрой трудового, экологического права и гражданского процесса и занимал эту должность до апреля 2021 г. В апреле 2021 г. был избран заведующим кафедрой конституционного и международного права и занимает эту должность в настоящее время.

Руководитель магистерской программы по направлению подготовки 40.04.01 «юриспруденция» «Юрист в сфере государственного и муниципального управления», руководитель программы подготовки кадров высшей квалификации по научной специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки». Под руководством Е. С. Аничкина защищено пять кандидатских диссертаций. В настоящее время осуществляет руководство шестью аспирантами и соискателями учёной степени.

В разные годы преподавал такие учебные дисциплины, как «Конституционное право России»; «Международное частное право»; «Гражданское право»; «Международное публичное право»; «Правоведение», а также спецкурсы «Конституционное законодательство РФ», «Применение норм международного частного права», «Международный коммерческий арбитраж», «Актуальные проблемы науки конституционного права».

Автор более 30 учебно-методических публикаций общим объемом свыше 64 печ. л., включая семь учебных пособий по конституционному праву России, парламентскому праву, конституционному правосудию.

Административная деятельность. С 2002 по 2006 г. — заместитель декана юридического факультета по научно-исследовательской работе студентов.

С 2006 по 2011 г. являлся заместителем декана юридического факультета по научной работе.

С 2003 по 2007 г. выполнял работу ответственного секретаря отборочной комиссии юридического факультета АлтГУ.

В 2009–2011 гг. являлся заместителем декана юридического факультета АлтГУ по заочному обучению.

В 2003–2008 гг. — сначала заместитель председателя, а с 2006 г. — председатель жюри краевой олимпиады школьников по праву.

В 2012 г. был ответственным секретарём приёмной комиссии АлтГУ.

С сентября 2012 г. по январь 2017 г. работал в должности первого проректора по учебной работе АлтГУ.

С 2017 по 2023 г. являлся заместителем директора юридического института АлтГУ по научной работе и международным связям.

С 1 сентября 2023 г. назначен на должность директора юридического института.

Председатель комиссии по нормативным документам учёного совета АлтГУ, председатель учёного совета юридического института АлтГУ.

Общественно-экспертная деятельность. Член экспертного совета по праву и политологии Высшей аттестационной комиссии Министерства науки и высшего образования РФ (апрель 2022 — апрель 2026 г.).

Член квалификационной коллегии судей Алтайского края.

Председатель Алтайского отделения Арбитражного центра при Российском союзе промышленников и предпринимателей (РСПП).

Председатель общественного совета при Управлении Алтайского края по обеспечению деятельности мировых судей.

Член квалификационной комиссии при Управлении Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю.

Член экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае.

Член общественного совета при Следственном управлении Следственного комитета по Алтайскому краю.

Член академического собрания Алтайского филиала Сибирского отделения Российской академии наук.

Член региональной экспертной группы Агентства стратегических инициатив.

Член Алтайского регионального отделения общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

Член диссертационного совета Тюменского государственного университета, член объединенного диссертационного совета на базе Алтайского государственного университета и Кемеровского государственного университета. Также с 2015 по 2020 г. и с 2022 по 2025 г. был членом диссертационного совета Омского государственного университета.

В последние два года — член конкурсной комиссии краевого конкурса «Юрист — профессионал» и член конкурсной комиссии профессионального конкурса «Лучший юрист города Барнаула».

В течение ряда лет являлся членом Экспертного совета по правотворчеству при Губернаторе Алтайского края, членом рабочей группы Алтайского краевого Законодательного Собрания по подготовке предложений о внесении изменений в региональное законодательство в связи с принятием Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», членом комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих управления записи актов гражданского состояния Алтайского края и урегулированию конфликта интересов, членом краевого координационного комитета содействия занятости населения.

Неоднократно выступал с публичными лекциями по актуальным правовым проблемам, а также с интервью в СМИ.

Награды. Благодарственное письмо Главы города Барнаула (2008 г.);

Почётная грамота Министерства образования и науки Российской Федерации (2010 г.);

Почётная грамота Алтайской краевой нотариальной палаты (2013 г.);

Почётная грамота Алтайского краевого Законодательного Собрания (2013 г.);

Благодарность Главы администрации города Барнаула (2014 г.);

Нагрудный знак «Почётный работник высшего профессионального образования Российской Федерации» (2015 г.);

Почётная грамота Арбитражного суда Алтайского края (2018 г.);

Почётная грамота Алтайской краевой нотариальной палаты (2023 г.);

Почётная грамота судейского сообщества Алтайского края (2023 г.).

Имеет ряд благодарственных писем от Главного управления внутренних дел по Алтайскому краю и Избирательной комиссии Алтайского края.

Женат. Воспитывает дочь и сына.

Раздел 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И АКСИОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОТЕЧЕСТВЕННОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Закономерности развития российского конституционного права в постсоветское время

(Опубликовано: Право и политика. 2020. № 4. С. 18–33)

Юридическая наука всегда отличалась повышенным интересом к осмыслению сущности и развития тех или иных правовых процессов и явлений. Не остается в стороне и конституционно-правовая доктрина, нацеленная на познание природы и формирования отдельных конституционных принципов, институтов и источников. Вместе с тем наблюдается определённый дефицит обобщающих исследований, в рамках которых на мета-уровне представлен анализ развития отечественного конституционного права в целом, либо в определенные периоды его эволюции. В этой связи очевидную актуальность имеет проблематика закономерностей развития современного конституционного права России, чему и посвящена данная статья. Закономерности позволяют выявить качественное своеобразие отечественного конституционного права в новейшее время как в сравнении с предшествующими этапами его развития, так и на фоне современного зарубежного конституционализма.

Прежде всего необходимо определиться с пониманием закономерности. Как известно, любая закономерность есть доминирующее, устойчивое, регулярное направление в развитии чего-либо. Говоря о юридической, а точнее государственно-правовой закономерности хотелось бы взять за основу обстоятельное определение этого явления, предложенное и обоснованное Ю. Ю. Ветютневым. По мнению учёного, государственно-правовую закономерность следует дефинировать, как «объективную, систематическую, логически обоснованную повторяемость взаимосвязанных фактов в сфере государства и права»[1]. Именно заложенные в определении признаки позволяют отличить закономерность от иных явлений (простая тенденция, случайное совпадение и т. п.). Опираясь на данное понимание закономерности, полагаем возможным выделить и раскрыть следующие закономерности эволюции отечественного конституционного права в постсоветский период: преемственность, рецепция, интернационализация, цикличность, расширение предмета отрасли и обновление его содержания.

---

[1] Ветютнев Ю. Ю. Что такое государственно-правовая закономерность? // Право и политика. 2005. № 9. С. 36.

Преемственность. Вообще преемственность в праве является фактором стабильности и самобытности правовой системы того или иного государства. Сказанное в полной мере справедливо для преемственности конституционного развития как ключевой предпосылки «поступательного, эволюционного и цивилизованного развития государства»[2]. Выявление преемственности предполагает реконструкцию динамики конституционно-правового развития нашей страны на протяжении длительного исторического периода, своеобразное соединение прошлого и настоящего. С учётом традиционных этапов конституционного развития российского государства и общества можно вести речь между дореволюционным и советским, дореволюционным и современным, а также советским и современным периодами развития конституционного права. Фокусируя внимание на постсоветском (современном) конституционном праве, наблюдаются проявления его континуитета как с советским, так и дореволюционным правом.

Преемственность представляет собой заимствование из собственного прошлого прошедших проверку временем, наиболее устойчивых и оправдавших себя правовых институтов, явлений, ценностей. Она не является искусственным «перенесением» старых норм в новые реалии, а, по справедливому замечанию К. В. Чувилкина, представляет собой восприятие и развитие именно социально полезных элементов (институтов) предшествующего этапа развития государства[3]. Иными словами, правовые компоненты прошлой исторической эпохи или эпох находят свое место в новой правовой системе этой же страны, доказывая свою жизнеспособность и адаптивность. Во многом это естественный и добровольный процесс, основанный на учёте накопленного конституционно-правового опыта в современном нормотворчестве.

В отечественном конституционном праве постсоветской эпохи сохраняются и отражаются традиции предшествующих периодов развития российской государственности. Они подчёркивают самобытность российского конституционного права в целом и содержательное своеобразие его отдельных институтов, в частности. Полагаем возможным выделить следующие черты преемственности современного конституционного права с предшествующими этапами его развития. Преимущественно эти черты охватывают только институты конституционного права, регулирующие организацию и функционирование верховной государственной власти.

1. Доминирующая и всеохватная власть Президента РФ как главы государства. Как известно, Президент РФ занимает особое и самостоятельное положение в системе верховной государственной власти, обладает обширными и ключевыми полномочиями во всех сферах общественной жизни, существенно влияет на высшие органы государственной власти федерального и регионального уровней. Данный статус Президента РФ обусловлен не только раскладом политических сил накануне принятия Конституции РФ 1993 года и уверенной победой Б. Н. Ельцина над законодательной властью того времени, но и вековыми традициями всевластия главы российского государства (царя, императора, генерального секретаря партии).

2. Явный дисбаланс между законодательной и исполнительной ветвями власти. В классическом варианте разделение властей в России получило конституционно-правовое закрепление только в постсоветское время, но многие черты представительной демокра-

---

[2] Чувилкин К. В. Преемственность конституционного развития российского государства. Автореф. дис. … к.ю.н. М., 2013. С. 12.

[3] Чувилкин К. В. Указ. соч. С. 9.

тии и самостоятельно функционирующей исполнительной власти наблюдались и ранее. При этом атрибутом конституционного устройства страны (за исключением нескольких кратковременных периодов) являлась вертикаль сильной исполнительной власти на фоне слабых представительных органов. С учётом условий принятий действующей Конституции этот диспаритет заложен и в ней. Неудивительно, что вскоре после ее принятия депутатами неоднократно предлагались законопроекты о поправках к Конституции РФ, нацеленные на расширение полномочий палат Федерального Собрания и усиление парламентского контроля над Правительством РФ[4]. Вместе с тем ряд конституционных изменений последних лет (ежегодная отчётность Правительства РФ перед Государственной Думой, возможность проведения парламентских расследований, планируемое в предложенном Президентом РФ законопроекте о поправках к Конституции РФ утверждение Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров) свидетельствуют об усилении российского парламента в системе верховной власти.

3. Глубоко укоренившиеся традиции централизма политической жизни, управленческих процессов и правового регулирования, бюрократизации экономической и социальной сферы, имеющие в своей основе длительную историю построения монархического, унитарного и недемократического государства. Российская действительность всегда характеризовалась тотальностью государственной власти и ее вмешательством во все сферы жизнедеятельности, а «государственная политика осуществлялась в ритме задаваемом сверху»[5]. Это находит немало проявлений в современном конституционном праве. Так, федеративная форма государственного устройства России характеризуется наличием мощных унитарных начал. С одной стороны, это объясняется историческим прошлым: в дореволюционный период Россия была жёстко унитарным государством, а в советское время — своеобразной «полуфедерацией». С другой стороны, центростремительные тенденции во внутрифедеративных отношениях неуклонно наблюдаются и в постсоветский период, особенно в последние годы (централизация законодательного регулирования сферы совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, фактическое «опустошение» сферы остаточного ведения субъектов Федерации, укрупнение ряда субъектов РФ, установление мер конституционной ответственности высших органов государственной власти субъектов РФ и т. п.). В России всегда, как отмечает А. Н. Медушевский, «доминирующей оказывается такая модель, которая позволяет восстановить реальный контроль центра (в виде возвращения к унитаризму, квазифедерализму или выстраивания единой властной вертикали)»[6].

4. Федерация национального типа. Неотъемлемой чертой российской конституционно-правовой действительности был и остаётся мультикультурализм, как сложный симбиоз исторических, национально-культурных, конфессиональных, ментальных и иных особенностей народов, населяющих Российское государство. Соответственно, многонациональный состав Российской Федерации обусловливает формирование ряда субъектов (республик, автономных округов, автономной области) по национальному принципу. Более того, обеспечение баланса интересов «совокупного» Российского государства и такой разновидности его субъектов как республики повлекло за собой необходимость при-

---

[4] См. подробнее: Аничкин Е. С. Преобразование Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX — начале XXI в. М., 2010. С. 288–292.

[5] Ромашов Р. А., Ветютнев Ю. Ю., Тонков Е. Н. Право — язык и масштаб свободы. СПб., 2015. С. 300.

[6] Медушевский А. Н. Размышления о современном российском конституционализме. Москва, Берлин, 2015. С. 39.

знания последних на уровне основного закона «государствами» в составе России (ст. 78 Конституции РСФСР 1978 г. в ред. от 21.04.1992 г., ч. 2 ст. 5 Конституции РФ 1993 г.).

5. Реставрация в современном отечественном конституционном праве отдельных элементов конституционализма предшествующего периода. Главным образом, это возрождение конституционных явлений дореволюционного периода, таких как институт губернаторства, мировая юстиция, суд присяжных. Однако при общем отторжении советского конституционного опыта наблюдается и его проникновение в современное конституционное пространство. В частности, это ряд действующих в постсоветское время и до сих пор сохраняющих частичную юридическую силу законодательных актов советского периода: законы РСФСР «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР»[7], «О языках народов Российской Федерации»[8] (в ред. от 12.03.2014 г.), «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов»[9] и др.

Рецепция. В постсоветский период ведущая отрасль российского права испытывала, особенно в 90-е гг. XX в., устойчивое влияние зарубежного конституционно-правового опыта и продолжает подвергаться определённой рецепции в настоящее время. Как известно, рецепция представляет собой восприятие элементов правовой системы другого государства, их полное или частичное формальное заимствование, зачастую сопровождающееся адаптацией иностранных конституционно-правовых практик к отечественным условиям. Однако некоторые исследователи понимают рецепцию иначе. Так, С. П. Булавин именует заимствование правом того или иного государства положений современных ему правовых систем «преемственностью по горизонтали (внешней рецепцией)», выделяя наряду с ней «преемственность по вертикали (внутреннюю рецепцию»)[10]. Масловская Т. С. взаимовлияние конституционно-правового регулирования различных государств называет «интернационализацией» конституционного права[11], хотя последнее представляет собой влияние принципов и отдельных норм международного публичного права на конституционное право той или иной страны. Как видно, допускается размывание сути рецепции, ее смешение с другими явлениями и конституционно-правовыми закономерностями.

Несмотря на то, что объектами рецепции вообще являются правовые понятия, принципы, отдельные нормы, институты, целевые установки, в конституционном праве она имеет отличительную особенность. По мнению А. И. Дудко, «в сфере конституционного права происходит более глубинное заимствование правовых идей, принципов»[12], то есть особых объектов. А такое заимствование «приживётся» только в том случае, если не будет входить в конфликт с конституционной самобытностью конкретного государства и в целом с традициями, культурой, менталитетом общества. По существу, самобытность правовой системы государства, и, в частности, национального конституционного права выступает в качестве объективного предела рецепции.

---

7 Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1990. № 22. Ст. 260.

8 Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

9 Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1794.

10 Булавин С. П. Преемственность в национальном законодательстве в условиях глобализации // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 104.

11 Интернационализация конституционного права: современные тенденции / под ред. Н. В. Варламовой и Т. А. Васильевой. М., 2017. С. 46.

12 Дудко А. И. Рецепция в конституционном праве России. Автореф. дисс. … к.ю.н. Челябинск, 2010. С. 8.

В современном конституционном праве России наблюдается несколько разновидностей рецепции: составителями Конституции РФ 1993 года в процессе её разработки, Федеральным Собранием РФ иностранных конституционно-правовых образцов при разработке и доработке проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, Конституционным Судом РФ посредством принимаемых им решений. При этом объектом внимания отечественных правотворцев является североамериканский и западноевропейский опыт конституционализма.

В одной из своих работ Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин обоснованно указывал, что «российская Конституция, принятая в 1993 г., разрабатывалась на базе внимательного и последовательного учёта европейского конституционно-правового опыта»[13]. Из материалов Конституционного Совещания и работ отдельных учёных следует, что большинство глав действующей Конституции в той или иной мере испытало иностранное конституционное влияние: в главе 1 Конституции ФРГ в части соотношения национального и международного права; в главе 3 просматривается внимание к германскому и американскому конституционализму относительно общей трактовки федерализма и его принципов, а «дихотомия между органическими и обычными законами Франции появилась в предусмотренном Конституцией РФ различии между федеральными конституционными и обычными федеральными законами»[14]; в главе 7 наблюдается воздействие германского опыта в части регулирования основ конституционной юстиции; механизм пересмотра и поправок к Конституции РФ (глава 9) устанавливался с учётом опыта американского конституционного регулирования. Наиболее заметен зарубежный конституционный импакт в главе 4 «Президент Российской Федерации». В первоначальном варианте институт президентства в России во многом напоминал американскую модель исполнительной власти (а в части процедуры отрешения Президента РФ от должности до сих пор ее напоминает), в которой президент синхронно является главой государства и главой исполнительной власти. В последующем наблюдается его трансформация в сторону французской модели института президентства[15], где президент является только главой государства, избирается путём прямых выборов и обладает обширными полномочиями в плане воздействия на парламент и правительство.

Ряд действующих федеральных конституционных законов и федеральных законов разрабатывался в контексте их европейских аналогов. Например, Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» создавался на основе правового регулирования шведского омбудсмена, а при разработке Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» был взят за основу успешный опыт формирования и деятельности Социального и Экономического Совета Франции и Общественного совета Греции.

Некоторые решения Конституционного Суда РФ позволяют вести речь и о его участии в процессе рецепции. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П упомянуто решение Верховного суда Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии от 16 октября 2013 г., в котором Верховный суд отметил неприемлемость для британской правовой системы содержащегося в постановлении Европейского суда по правам человека от 6 октября 2005 г. по делу Хёрст против Соеди-

---

[13] Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен. М., 2013. С. 453.

[14] Дудко И.Г. Указ. соч. С. 17.

[15] См.: Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб., 2003. С. 396.

ненного Королевства (№ 2) толкования Конвенции о защите прав человека и основных свобод и выводов, относящихся к избирательным правам заключенных. В соответствии с позицией Верховного суда решения Европейского суда по правам человека в принципе не воспринимаются как подлежащие безусловному применению, по общему правилу они лишь «принимаются во внимание»; следование же этим решениям признается возможным лишь в том случае, если они не противоречат основополагающим материальным и процессуальным нормам национального права (абз. 8 п. 4 мотивировочной части)[16]. В данном случае британский опыт был использован для обоснования подобной позиции Конституционного Суда РФ. Как известно, спустя несколько месяцев в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» были внесены поправки, предоставившие ему дополнительное полномочие разрешать вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека (п. 3.2 ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ)[17]. Впоследствии в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 года глава государства предложил внести поправки в Конституцию РФ, закрепив положения о ее приоритете над решениями межгосударственных органов. В соответствии с этим в Проекте Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214–7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», принятом Государственной Думой 11 марта 2020 года в окончательной редакции, предусмотрено дополнение ст. 79 Конституции РФ следующим положением: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежит исполнению в Российской Федерации»[18].

Интернационализация. Несмотря на суверенитет Российского государства и обусловленную этим самобытность национально-правовой системы, последняя испытывает ощутимое воздействие международного публичного права. Наиболее рельефно это прослеживается в нескольких отраслях отечественного права, включая конституционное. В постсоветский период интернационализация ведущей отрасли права из тенденции превратилась в закономерность конституционно-правового развития, вызванную процессами глобализации и стремлением России к политико-правовой и экономической интеграции, в том числе в рамках международных организаций универсального и регионального масштаба. Несмотря на общее усложнение в последние годы международной обстановки, антироссийскую санкционную политику и попытки изолировать нашу страну на международной арене, эта закономерность сохраняется.

Под интернационализацией, по мнению В. В. Невинского, обоснованно понимать «процесс развития конституционного права различных национальных государств, заключающийся в достижении сущностной и формальной схожести юридических конструкций, системы, содержания и форм выражения устанавливаемых государством правил поведения в сфере общественных отношений, составляющих предмет конституционного пра-

---

[16] См. подробнее: Интернационализация конституционного права … С. 123–130.

[17] Собрание законодательства РФ. 2015. № 51 (ч. 1). Ст. 7229.

[18] См.: https://sozd.duma.gov.ru/ (дата обращения: 17.03.2020).

ва»[19]. В то же время подобный процесс в литературе именуется и иначе, например, «внешней рецепцией»[20], хотя она несёт иную смысловую нагрузку.

В этой связи возникает закономерный вопрос о каналах влияния международного публичного права на внутреннее конституционное право России. Представляется, что их несколько. Во-первых, еще на стадии разработки действующей Конституции был воспринят накопленный опыт наднационального регулирования основных прав и свобод человека и гражданина, следствием чего стало отражение в тексте главы 2 многих принципов, понятий и норм международного гуманитарного права. Стандартность содержания этой главы и ее тождественность конституциям многих зарубежных стран в вопросах установления конституционного статуса человека и гражданина объясняется высоким авторитетом и успешным влиянием на национальные конституции таких источников, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и других. В связи с этим объяснимы и неоднократные генеральные отсылки в Конституции РФ к общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам РФ (например, ч. 1 ст. 17, ст. 69).

Во-вторых, как известно, Конституция РФ исходит из включенности общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров в правовую систему России и приоритета последних над внутренним законодательством. Здесь можно различать, по меньшей мере, два пути воздействия международного права на конституционное: унификацию и гармонизацию. Унификация достигается путем ратификации или иного официального одобрения Российской Федерацией международного договора, что обязывает наше государство имплементировать его в национально-правовую систему и обеспечить соответствие внутреннего законодательства положениям договора. При этом речь идет о договорах разного территориального масштаба действия: универсальных (международные пакты 1966 г.), региональных (например, Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г., Соглашение стран СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г.), локальных (например, Договор между РФ и Туркменистаном о сотрудничестве в целях обеспечения прав российского меньшинства в Туркменистане и туркменского в Российской Федерации 1995 г.). Гармонизация представляет собой более мягкое воздействие международного права, когда международные акты имеют рекомендательный характер и выступают ориентиром и в ряде случаев моделью для национального регулирования тех или иных общественных отношений. К тому же гармонизация осуществляется посредством иных международных источников: модельных актов, деклараций, типовых законов и т. п. Иллюстрациями гармонизации международного и конституционного права могут послужить, в частности, рекомендованный законодательный акт Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О согласованных принципах регулирования гражданства» 1992 г., Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках СНГ 1994 г.

В-третьих, активным проводником интернационализации конституционного права является Конституционный Суд РФ. В ряде своих решений Конституционный Суд РФ упоминает международные договоры с участием РФ, воспроизводит их отдельные нормы,

---

[19] Интернационализация конституционного права … С. 52.

[20] Булавин С. П. Указ. соч. С. 104.

использует решения Европейского суда по правам человека. По данным М.А. Амировой, чаще всего в решениях встречаются ссылки на Международный пакт о гражданских и политических правах 1996 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., но фигурируют и иные договоры[21].

Вместе с тем надо признать, что процесс интернационализации не имеет и не может иметь тотального характера, поскольку сдерживается жесткими рамками предмета конституционного права и суверенной природой государства. В рамках предмета ведущий отрасли права значительную долю занимают общественные отношения в сфере организации и функционирования высших органов государственной власти, а также государственно-территориального устройства, которые не подвержены наднациональному правовому регулированию, а значит, регулируются исключительно внутренним правом. Кроме того, интернационализация в некоторых случаях может вступать в конфликт с государственным суверенитетом России и стремлением к обеспечению неприкосновенности основ конституционного строя и национальных интересов, сохранению конституционной самобытности страны. Поэтому процессам сближения наднационального и национального права, по верному замечанию Н.С. Бондаря «противостоят процессы конституционно-правовой суверенизации, … осознание необходимости защиты суверенных прав, учёта, сохранения социокультурных особенностей национально-государственных конституционных систем…»[22].

Цикличность. Государственно-правовое развитие нашей страны никогда не было ровным и линейным, что предопределяло динамизм и частые глубокие трансформации отечественного конституционного права. Специальное изучение данного вопроса позволило вести речь о конституционных циклах в истории России. Постсоветское конституционное право представляет собой качественно новый, самостоятельный этап его развития, внутри которого (также как в предшествующее время) наблюдаются определенные циклы и взаимоисключающие тенденции эволюции.

По авторитетному мнению, правовой цикл вообще это «относительно устойчивый временной и содержательный период развития правовой сферы, характеризующийся постепенными и последовательными действиями субъектов права по достижению стратегических целей»[23]. Тем самым, правовой цикл характеризуется определённой стабильностью, телеологией, временной прерывистостью и спецификой содержания. Соответственно, конституционный цикл, по мнению А.Н. Медушевского, «период времени, в ходе которого в обществе через известные промежутки времени происходит смена основных состояний конституционного регулирования — от утраты старой Конституции (Основного закона) — к принятию новой, а затем трансформация последней под влиянием реальности»[24]. Как видно, конституционный цикл имеет непосредственную формальную связь с основным законом страны, что выделяет его на фоне иных правовых циклов. Следует согласиться с А.Ю. Барсуковым в том, что именно конституционный цикл «предстает в виде наиболее протяженного во времени и наиболее устойчивого в сравнении со многими другими циклами», а его завершение и начало нового «вызывает к жиз-

---

[21] См.: Амирова М.А. Международные судебные учреждения и внутреннее право Российской Федерации. М., 2012. С. 187.

[22] Бондарь Н.С. Предмет конституционного права в контексте практики конституционного правосудия: стабильность и динамизм // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 29.

[23] Тихомиров Ю.А. Циклы правового развития // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 16.

[24] Медушевский А.Н. Указ. соч. С. 31.

ни масштабную коренную трансформацию всех ведущих элементов правовой системы общества»[25].

Каковы проявления цикличности в различных институтах (областях) современного конституционного права за период с начала 90-хх гг. XX в. до настоящего времени? За многими из них стоят известные события конституционно-правовой жизни, подробно описанные в научной литературе, поэтому ограничимся лишь общими упоминаниями о них.

Публичная власть. В данной области развитие конституционного права сопровождается сменой векторов на усиление и ослабление демократических начал в организации, функционировании и прекращении деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Прежде всего, со сменой эпохи мы наблюдаем изменение глобального тренда от единства государственной власти советов и ее тотальности на всех территориальных уровнях до разделения властей и выделения местного самоуправления как самостоятельного низового уровня публичной власти.

Далее в отношении системы сдержек и противовесов высших органов законодательной и исполнительной власти России период сильных представительных органов, характерный для начала 90-х гг. прошлого столетия, сменился с принятием Конституции РФ на приоритет исполнительной власти над законодательной, а далее через поправки к Конституции РФ 2008 и 2020 гг. последовали попытки выравнивания баланса двух ветвей власти.

Период 90-х гг. характеризовался реальной многопартийностью и конфликтностью отношений между Государственной Думой, с одной стороны, и Президентом, Правительством, с другой стороны, что находило выражение в неоднократном использовании Президентом РФ права вето в отношении принятых Государственной Думой законов. В последние годы, напротив, наблюдается явная политическая гегемония партии «Единая Россия» и вытекающие из этого стабильно-гармоничные отношения между указанными органами власти.

Развитие местного самоуправления также претерпевало в своем развитии существенные метаморфозы: от попыток построения классического местного самоуправления в 90-е гг. прошлого века, его последующей усиливающейся этатизации, и до поправок к Конституции РФ 2020 г., установивших вхождение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти и допустимость участия органов государственной власти в их формировании.

Федерализм. За неполные тридцать лет диапазон вариантов формирования российского федерализма колебался от начинающейся конфедерализации до фактической унитаризации. Конкуренция центробежных и центростремительных тенденций выразилась, в частности в смене подходов к замещению должности главы исполнительной власти субъекта РФ — от избрания населением до фактического назначения Президентом РФ, а затем опять возврат к первоначальной процедуре с некоторыми корректировками.

Активное развитие внутрифедеративного договорного процесса в виде договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ сменилось их забвением в настоящее время. Если к 2000 году действовали 42 договора, охватывающие 46 субъек-

---

[25] Барсуков А. Ю. Циклический характер трансформации права и правовой системы общества: теоретико-методологические основания исследования // Lex Russica. 2019. № 7 (152). С. 88.

тов РФ, то к 2003 году все они оказались аннулированными по инициативе федерального центра, а разграничение сферы совместного ведения стало осуществляться исключительно федеральными законами.

Равным образом, заметно преобразовалось сочетание полномочий законодательных органов Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения: от рамочного федерального регулирования и опережающего регионального регулирования в 90-е гг. до избыточно подробного, всеохватного (до 90–95% от объема регулирования того или иного предмета совместного ведения) и первичного федерального законодательного регулирования к настоящему времени. В соответствии с этим эволюционировала и сфера остаточного ведения субъектов РФ, которая на сегодняшней день оказалась выхолощенной постоянным наращиванием федерального законодательного присутствия в регулировании различных вопросов совместного ведения.

Конституция и текущее законодательство. В этой сфере конституционно-правового регулирования также просматриваются частые изменения под воздействием политической конъюнктуры. Если период 1993–2007 гг. отличался неприкосновенностью Конституции РФ для внесения поправок, то за последующее 12-летие было принято пять законов о поправках к Конституции РФ в 2008, 2014 и 2020 гг. Причем последний закон о поправках ввиду его масштабности и фундаментальности изменений позволяет вести речь о ревизии положений глав 3–8 российской Конституции.

Цикл развития конституционного законодательства в период «парада суверенитетов», характеризующийся хаотичностью и противоречивостью между федеральным и региональным уровнем законодательного регулирования, сменился чрезмерной централизацией и унификацией законодательства в начале 2000-х гг.

Дистанцирование от международного права и фактический отказ от рецепции зарубежного правового опыта в советский период (в том числе по причине уникальности политического, экономического и социального строя советской России) в постсоветское время, напротив, выразились в активной интернационализации конституционного права и заимствовании отдельных практик (хотя не всегда лучших) зарубежного конституционализма.

Права человека. Конституционный статус человека и гражданина в РФ отличается необоснованной подвижностью, особенно в части политических прав. Признание широкого перечня основных прав человека и гражданина и его фиксация в Конституции РФ перешло в фазу масштабного сужения, ограничений политических прав граждан РФ в начале «нулевых» годов (исключение норм о графе «Против всех» в избирательных бюллетенях, отмена норм о пороге явки на выборах, ограничения прав на участие в референдуме и др.). В последующем стала наблюдаться обратная тенденция в сторону демократизации: в конституционную практику стали внедряться новые политические институты, такие как, общественные палаты, публичные слушания, специализированные уполномоченные по правам человека, российские общественные инициативы и др.

Вышеуказанные иллюстрации российской конституционной действительности свидетельствуют об отсутствии во многих вопросах устойчивого направления конституционно-правового развития, неоправданном правовом динамизме, податливости правовых институтов политическому влиянию, взаимоисключающем характере отдельных циклов, когда последующий, по сути, отрицает предыдущий.

Расширение и содержательное обновление предмета конституционного права. На эту черту развития конституционного права в своих публикациях обращает внима-

ние целый ряд российских исследователей[26]. По верному наблюдению Е.А. Лукьяновой «по мере совершенствования взаимоотношений государства и общества, смещения акцентов в понимании роли государства в политической системе границы государственно-правового регулирования расширяются и выходят за рамки традиционного предмета государственного права»[27]. В постсоветское время наблюдается неуклонная диверсификация предметного поля ведущей отрасли права, а также его подвижность и содержательная модификация. В свою очередь, метаморфозы предмета отрасли объективно обусловливают увеличение объёма конституционно-правового регулирования и усложнение внутреннего строения конституционного права. Не вдаваясь в подробный анализ, раскроем данный тезис в следующих позициях.

А) Регулирование нетрадиционных для отечественного конституционного права качественно новых общественных отношений. Примером тому служит формирующееся законодательство об основах местного самоуправления, беженцах и вынужденных переселенцах, процедурах преодоления юридических коллизий, конституционном контроле, конституционной ответственности, мониторинге законодательства.

Б) Некоторые подотрасли (институты) конституционного права существенно разрослись, стали несоразмерными по сравнению с другими и заметно дифференцировались (например, гуманитарное право, избирательное право, парламентское право). Так, в рамках конституционного статуса личности (гуманитарное право) произошло формирование института правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев. В значительной мере изменилось содержание института конституционных обязанностей, поскольку специфические для социалистического строя обязанности гражданина (содействовать развитию дружбы и сотрудничества с народами других стран, бороться с хищениями и расточительством, бережно относиться к народному добру, с достоинством нести высокое звание гражданина СССР и т.п.) остались в прошлом и нашли замену в соответствие с требованием времени.

В) Видоизменение и содержательная модернизация отдельных институтов конституционного права по сравнению с советским периодом. Большей частью речь идет о тех структурных подразделениях отрасли, в основе которых лежат новые институты высшей государственной власти: Президент РФ, высшие должностные лица и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, Государственная Дума, Совет Федерации, законодательные органы субъектов РФ, Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов РФ. Важно отметить, что общественные отношения по организации и функционированию высших органов государственной власти субъектов РФ приобрели ключевой и системообразующий характер в рамках конституционного (уставного) права субъектов РФ как самостоятельного в постсоветский период уровня правового регулирования. По существу, это еще один показатель расширения и внутрисистемного усложнения конституционно-правового регулирования с 90-х гг. прошлого века до настоящего времени.

Г) По мере развития конституционной практики происходит генезис и формирование новых внеконституционных, то есть не предусмотренных непосредственно Консти-

---

[26] См., например: Бондарь Н.С. Указ. соч. С. 24–35; Осавелюк А.М. Эволюция предмета отрасли конституционного права // Мировой судья. 2014. №1. С. 9–15; Комарова В.В. Реальное и мнимое расширение предмета конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. №10 (95). С. 11–23.

[27] Лукьянова Е.А. Еще раз о предмете конституционного права с позиции нового тысячелетия // Конституционное и муниципальное право. 2010. №1. С. 16–17.

туцией РФ, явлений. Полагаем целесообразным присоединиться к мнению С. Г. Сергеева, относящего к их числу федеральные округа, Государственный совет РФ, Совет законодателей, Общественную палату РФ и общественные палаты субъектов РФ, Уполномоченный по правам ребенка в РФ и на уровне субъектов РФ, Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и аналогичные должностные лица в ряде субъектов РФ, специальные представители Президента РФ, полномочные представители Правительства РФ[28]. Данный перечень можно дополнить такими конституционно-правовыми новеллами последних лет, как поручения Президента РФ, парламентский контроль, цифровизация государственного управления и общественного контроля.

При этом мы являемся свидетелями конституционной легализации некоторых перечисленных явлений в вышеупомянутом проекте Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214–7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Так, п. «и», «м» ст. 71 дополняют перечень предметов ведения РФ такими вопросами, как «информационные технологии», «обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных»; п. «е. 5» ст. 83 устанавливает целевое назначение Государственного совета; ст. 103.1 закрепляет дополнительное полномочие палат Федерального Собрания по осуществлению парламентского контроля; ст. 113 и ч. 1 ст. 115 упоминают поручения Президента РФ. Более того, проект Закона РФ № 885214–7 предусматривает новые для отечественного конституционного права институты, в частности, федеральные территории (ч. 1 ст. 67) и предварительный конституционный контроль Конституционного Суда РФ (ч. 5.1 ст. 125), в то время как некоторые ранее предусмотренные правовые категории (например, послания Конституционного Суда РФ палатам Федерального Собрания) в новой редакции Конституции РФ содержаться не будут.

Д) Особенностью предмета современного конституционного права как отрасли российского права выступает наличие в нем оригинальных (единичных) конституционно-правовых явлений, которые не имеют или почти не имеют аналогов в зарубежном конституционном праве. Думается, к их числу можно отнести видовое многообразие субъектов РФ с особенностями их статуса, «сложносоставные» субъекты РФ, федеральные округа, «обнуление» президентских сроков, институт поручений Президента РФ и ряд других. Все эти явления — черты своеобразия предмета отечественного конституционного права и проявления конституционной самобытности сегодняшней России.

На основании вышеизложенного напрашивается ряд выводов. Во-первых, исследованные закономерности в комплексе присущи именно современному конституционному праву, а не предшествующим этапам развития отечественного конституционного права. Такие закономерности, как интернационализация, рецепция, преемственность практически не свойственны конституционному праву советского периода. Интернационализация не характерна для дореволюционного государственного права, а его предмет в тот период времени имел заметно отличающиеся рамки и содержание.

Во-вторых, все рассмотренные магистральные векторы развития отечественного конституционного права имеют универсальный характер и в определённой степени акту-

---

[28] См. подробнее: Сергеев С. Г. Учреждающая и ограничивающая роль конституции: опыт внеконституционных политических институтов в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 5–8; Сергеев С. Г. «Уполномоченные» и «спецпредставители»: расширение и углубление внеконституционности в системе государственного управления современной России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 12–17.

альны для современного конституционализма многих зарубежных стран. Однако в конституционном праве России они имеют особое наполнение, навеянное спецификой государственно-правового развития нашей страны.

В-третьих, развитие российского конституционного права в постсоветскую эпоху осуществляется на грани соотношения конституционной самобытности и конституционной универсализации. Во многом конституционная самобытность сводится к синтезу преемственности и особой цикличности в конституционно-правовой сфере. Также в качестве индикатора конституционной самобытности выступает наличие в современном отечественном конституционном праве оригинальных (единичных) конституционно-правовых явлений, которые еще предстоит осмыслить науке конституционного права. К проявлениям универсализации современного отечественного конституционного права относятся его рецепция и интернационализация.

Современная роль конституционного права в укреплении традиционных духовно-нравственных ценностей российского общества

(Опубликовано: Российско-азиатский правовой журнал. 2025. № 4. С. 42–46)

В настоящее время мы являемся свидетелями преобразования миропорядка, сложившегося несколько десятилетий назад после распада СССР, выгодного странам «коллективного Запада», которые упорно отстаивают его неизменность. При остром глобальном противостоянии разных систем ценностей, приоритетов и моделей развития постепенно формируется многополярный мир, одним из лидеров которого становится Россия. Более того, в условиях проводимой гибридной войны именно наша страна приняла на себя основной идеологический и ментальный удар со стороны стран «коллективного Запада». По справедливому замечанию отдельных экспертов, цель этой атаки «разрушение духовной монолитности многонациональной России, уничтожение единого культурного пространства страны и ликвидация российской государственности»[29]. Это грозит опасностью дестабилизации обстановки в стране и ослабления государственного суверенитета, а значит, требует оперативных и адекватных мер по противодействию этому вызову. Такого рода ответом должно стать формирование ускоренными темпами национальной шкалы ценностей, внедрение ее в нашем праве и законодательстве, трансляция вовне[30]. Неоднократно обсуждался вопрос о необходимости становления духовного суверенитета, как самостоятельности «государства в определении, формировании, укреплении и защите собственной системы ценностей в духовной сфере с опорой на исторически присущую нашей стране самобытность»[31]. Это имеет под собой серьёзные основания:

---

[29] Кузнецова А. А. Духовно-нравственные ценности в праве России: конституционные основы становления и развития // Современное право. 2025. № 1. С. 23.

[30] Мохов А. А. От Указа Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» к одноименному федеральному закону? // Современное право. 2024. № 8. С. 6.

[31] Вилкова А. В., Строгович Ю. Н. О некоторых проблемах на пути возвращения к традиционным духовно-нравственным ценностям // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2025. № 1. С. 8.

как известно, в переломные моменты истории нашей страны, кроме военного потенциала, именно традиционные духовно-нравственные ценности российского общества становились цементирующим началом для преодоления внешних угроз и внутренних кризисов.

Исходя из природы и значимости традиционных ценностей российского общества, именно конституционное право, как основополагающая и ведущая отрасль российского права, должно брать на себя основную нагрузку по инкорпорации этих ценностей в свою систему норм и институтов, а также их правоинтерпретационному и правоприменительному обеспечению. Иное означало бы, что оно остаётся в стороне от экзистенциально важного процесса развития отечественного общества и государства.

Вопрос о важности официального признания на общегосударственном уровне традиционных российских ценностей обсуждался различными общественными силами неоднократно. К примеру, еще в 2011 году на XV Всемирном Русском Народном Соборе обсуждался свод основополагающих государственных ценностей, предлагаемых Русской Православной Церковью. По итогам работы Собора был подготовлен проект «Базисные ценности — основа общенациональной идентичности», но тогда он не получил юридического оформления на государственном уровне. Появление же спустя несколько лет Указа Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 «Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей»[32] оказалось закономерным и ожидаемым. Ряд его положений получили воспроизведение и конкретизацию в других актах стратегического планирования. Так, в Основах государственной политики Российской Федерации в области исторического просвещения, утверждённых Указом Президента РФ от 8 мая 2024 г. № 314 (п. 8), содержатся положения как о сохранении традиционных духовно-нравственных ценностей, так и о создании условий для противодействия попыткам навязывания народу России деструктивных идеологических установок, противоречащих традиционным российским духовно-нравственным ценностям[33].

Примечательно, что в п. 4 Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей дано определение этого понятия, представляющего собой «нравственные ориентиры, формирующие мировоззрение граждан России, передаваемые от поколения к поколению, лежащие в основе общероссийской гражданской идентичности и единого культурного пространства страны, укрепляющие гражданское единство, нашедшие свое уникальное, самобытное проявление в духовном, историческом и культурном развитии многонационального народа России». Согласно п. 7 данных Основ Российская Федерация рассматривает традиционные ценности как основу российского общества, позволяющую защищать и укреплять суверенитет России, что подчёркивает их важное социальное, духовное и политическое значение.

В перечень традиционных российских духовно-нравственных ценностей, подлежащих обязательной защите, Указом Президента РФ включены:

— жизнь и достоинство человека;
— права и свободы человека;

---

[32] Указ Президента РФ от 09.11.2022 г. № 809 (ред. от 04.03.2026) «Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 46. Ст. 7977.

[33] Основы государственной политики Российской Федерации в области исторического просвещения, утв. Указом Президента РФ от 08.05.2024 г. № 314 // Собрание законодательства РФ. 2024. № 20. Ст. 2587.

— патриотизм, гражданственность, служение Отечеству и ответственность за его судьбу;
— высокие нравственные идеалы, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение;
— крепкая семья;
— созидательный труд;
— историческая память и преемственность поколений, единство народов Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что данный Указ впервые официально дефинировал рассматриваемое понятие и предусмотрел виды традиционных ценностей. До этого понятие «традиционные духовно-нравственные ценности» только упоминалось в нескольких нормативных правовых актах (Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года, утвержденная Президентом РФ 15 сентября 2012 г. № Пр-2789, Указ Президента РФ от 20 октября 2012 г. № 1416 «О совершенствовании государственной политики в области патриотического воспитания» и др.), но его содержательное наполнение не уточнялось.

Как видно, традиционные ценности имеют смешанный по своей природе характер и представляют собой совокупность личных, государственных, религиозных, семейных и этических идеалов и ориентиров. При этом наблюдается их тесная взаимосвязь и даже совпадение с отдельными конституционными ценностями, ранее получившими юридическое признание в решениях Конституционного Суда РФ. В частности, в его правовых позициях нашли отражение такие конституционные ценности, как «жизнь и здоровье людей»[34], «трудовая и иная общественно полезная деятельность»[35], «институт семьи и приоритет семейного воспитания детей и заботы об их благосостоянии и развитии»[36], «исторические традиции и сохранение исторически сложившегося государственного единства»[37] и ряд других. Очевидно, что эти близкие явления не могут противопоставляться друг другу, а в современных условиях повышенной защиты традиционных духов-

---

[34] Постановление Конституционного Суда РФ от 13.12.2022 № 54-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Октябрьского районного суда города Екатеринбурга» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 52. Ст. 9756.

[35] Постановление Конституционного Суда РФ от 28.01.2020 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений части четвертой статьи 7 Закона Российской Федерации „О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей", подпункта 2 пункта 1 статьи 6, пункта 2.2 статьи 22 и пункта 1 статьи 28 Федерального закона „Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", подпункта 2 пункта 1 статьи 419 Налогового кодекса Российской Федерации, а также частей 2 и 3 статьи 8, части 18 статьи 15 Федерального закона „О страховых пенсиях" в связи с жалобой гражданки О. В. Морозовой» // Российская газета. № 22. 2020. 4 февраля.

[36] Постановление Конституционного Суда РФ от 29.06.2021 № 30-П «По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона „О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" в связи с запросом Конаковского городского суда Тверской области» // Собрание законодательства РФ. 12.07.2021. № 28 (часть II). Ст. 5629.

[37] Постановление Конституционного Суда РФ от 23.09.2014 № 24-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 6.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой граждан Н. А. Алексеева, Я. Н. Евтушенко и Д. А. Исакова» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2014. № 40 (Часть III). Ст. 5489.

но-нравственных ценностей, по справедливому суждению М. С. Пермиловского, «конституционный контроль должен быть официально включен в механизм такой защиты, а в содержание конституционных ценностей — продолжено инкорпорирование духовных, исторических и культурных смыслов общероссийской гражданской идентичности»[38].

Кроме того, в ходе конституционной реформы 2020 года некоторые традиционные духовно-нравственных ценности были конституционализированы и получили закрепление в тексте Основного закона в виде соответствующих правовых категорий. Это не только подчёркивает прямую взаимосвязь между традиционными ценностями и Конституцией РФ, но и, как верно замечают А. Н. Митин и Д. В. Лебедев, «указание на традиционные ценности завершает оформление Конституции РФ в качестве идеологической основы общества и государства»[39]. Несмотря на то, что в рассматриваемом контексте слово «ценность» напрямую употребляется в Основном законе лишь дважды (в ст. 2 высшей ценностью названы человек, его права и свободы, а в п. «в» ч. 1 ст. 114 на Правительство РФ возложена задача сохранения традиционных семейных ценностей), косвенно традиционные ценности упоминаются в нескольких положениях Конституции РФ. О роли Конституции РФ как правовой основе национального мировоззрения свидетельствует не только преамбула, но и ряд её новых норм, закрепляющих «память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства», «признание исторически сложившегося государственного единства» (ч. 2 ст. 67.1); «память защитников Отечества», «защита исторической правды», «подвиг народа при защите Отечества» (ч. 3 ст. 67.1); «русский язык как язык государствообразующего народа», культура как «уникальное наследие многонационального народа» России (ч. 1 и 4 ст. 68). Инкорпорация отдельных традиционных ценностей в содержание Основного закона подчёркивает не только потенциал Конституции в их укреплении, но и современную роль конституционного права в целом в сфере духовного развития России. Однако надо признать, что этот важный шаг осложняется как отсутствием единообразного доктринального понимания некоторых традиционных ценностей, так и их легальных дефиниций.

Поскольку традиционные духовно-нравственные ценности имеют смешанный характер, то в их поддержании и защите участвуют в соответствии с вышеназванным Указом Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 не только органы публичной власти, но и религиозные организации традиционных конфессий, а также институты гражданского общества, включая органы общественного контроля.

Наделение органов публичной власти, а равно органов общественного контроля соответствующими полномочиями уже свидетельствует о включении конституционного права в регулирование вопросов сохранения и укрепления традиционных духовно-нравственных ценностей. Наряду с Президентом РФ и Правительством РФ задачами в данном направлении наделяются отдельные федеральные органы государственной власти. Так, в соответствии с п. 6 Указа Президента РФ от 13 января 2023 г. № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» одной из его задач названо осуществление

---

[38] Пермиловский М. С. Традиционные российские духовно-нравственные ценности и российские конституционные ценности: догматическое соотношение // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 11. С. 23.

[39] Митин А. Н., Лебедев Д. В. Духовно-нравственные ценности в правовых документах России: отражение в информационном пространстве // Современное право. 2024. № 9. С. 13.

деятельности, направленной на сохранение и укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей[40].

Важной мерой стала детализация Указа Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 в Распоряжении Правительства РФ от 1 июля 2024 г. № 1734-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации в 2024–2026 годах Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей», где подробно определены конкретные программы, подзаконные нормативные правовые акты, требуемые методические рекомендации, сроки, ответственные органы власти[41]. Данный план отводит значимое место Общественной палате РФ и общественным палатам субъектов РФ, рекомендует образовать в их составе соответствующие профильные комиссии, что уже во многом сделано. Главным образом, данным институтам отведена роль осуществления общественного контроля за реализацией государственной информационной политики, направленной на усиление роли традиционных ценностей в массовом сознании и противодействие распространению деструктивных идеологий. С учётом перспективы принятия Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат муниципальных образований субъектов Российской Федерации», проект которого проходит сейчас активное общественное обсуждение[42], подобную задачу целесообразно было бы возложить и на муниципальные общественные палаты. Более того, в ряде субъектов РФ уже приняты законы об общественных палатах муниципальных образований[43].

Среди перспективных организационно-институциональных механизмов важно отметить предусмотренные Планом мероприятий координационные советы при главах субъектов Российской Федерации и главах муниципальных образований по сохранению и развитию традиционных российских духовно-нравственных ценностей (пункт 20). По обоснованному мнению А. Н. Диденко, «советы при главах регионов и муниципалитетов могут стать координаторами работы по формированию системы воспитания личности, здоровой, многодетной семьи и солидарного общества, которая таким образом обретает свою публичность, властную и общественную поддержку»[44].

Правовые основы укрепления традиционных российских цивилизационных ценностей также нуждаются в модернизации и дополнении. В последнее время встречаются экспертные мнения о необходимости обновления федерального законодательства о средствах массовой информации, о культуре в направлении сохранения и поддержки традиционных ценностей[45], хотя актуальным является мониторинг в этом разрезе и других федеральных законов. Положительным является правовой опыт принятия отдельными

---

[40] Указ Президента РФ от 13.01.2023 г. № 10 (ред. от 17.09.2025) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 3. Ст. 553.

[41] Распоряжение Правительства РФ от 01.07.2024 г. № 1734-р (ред. от 14.11.2025) «Об утверждении Плана мероприятий по реализации в 2024–2026 годах Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 28. Ст. 4058.

[42] Чеботарев Г. Н. Трансформация права в сфере сохранения и укрепления традиционных российских духовно-нравственных ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 2. С. 7.

[43] Закон Московской области от 04.07.2024 № 114/2024-ОЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат муниципальных образований Московской области» // Официальный интернет-портал Правительства Московской области. http://www.mosreg.ru, 05.07.2024.

[44] Диденко А. Н. Соотношение публично-властных и общественных компонентов в организации местного самоуправления и муниципальных образований и их опора на традиционные российские цивилизационные ценности // Местное право. 2025. № 2. С. 12.

[45] Мохов А. А. Указ. соч. С. 8.

субъектами РФ законов о запрете на склонение к абортам и пропаганды идеологии чайлдфри (отказа от деторождения), который можно распространить на все регионы. В этой связи принципиально важно выстроить единую систему нормативно-правового регулирования с необходимой конкретизацией на региональном и муниципальном уровнях. В частности, во всех субъектах РФ и муниципальных образованиях должны быть приняты учитывающие региональную и местную специфику аналоги федерального Плана мероприятий по реализации в 2024–2026 годах Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей.

В аспекте укрепления традиционных российских духовно-нравственных ценностей актуальным представляется выявление новых сюжетов и проблем в конституционно-правовой науке. Так, интересными векторами научного поиска, на наш взгляд, могли бы стать правовые начала конституционной идентичности России, правовая взаимосвязь между защитой традиционных ценностей и обеспечением государственного суверенитета, правовой потенциал регионов в деле укрепления традиционных ценностей и ряд других. Думается, через такие правовые начала конституционной идентичности России как конституционные традиции, конституционная преемственность и оригинальные конституционно-правовые явления можно было бы раскрыть первичный характер и влияние на них традиционных духовно-нравственных ценностей[46].

Полагаем, с учётом воспитательной функции конституционного права как учебной дисциплины, рассматриваемый вопрос целесообразно представить в качестве одной из тем учебников (учебных пособий) по курсу «Конституционное право Российской Федерации» и сделать его предметом специального обсуждения на лекционных и семинарских занятиях.

Правовые основы конституционной идентичности современной России

(Опубликовано: Тенденции развития юридической науки на современном этапе: материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (16 мая 2025 г.) / отв. ред. Е.С. Трезубов. М.: РГ-Пресс, 2025. С. 27–33)

Менее года назад был принят Указ Президента РФ от 18.06.2024 № 529 «Об утверждении приоритетных направлений научно-технологического развития и перечня важнейших наукоемких технологий»[47]. В соответствии с данным Указом одним из приоритетных направлений научно-технологического развития является «укрепление социокультурной идентичности российского общества и повышение уровня его образования», а в качестве соответствующей критической технологии указан «современный инструментарий исследования и укрепления цивилизационных основ и традиционных духовно-нравственных ценностей российского общества». Указ является очень своевременным, поскольку в настоящее время в условиях глобальных трансфор-

[46] Аничкин Е.С. Правовые основы конституционной идентичности современной России // Тенденции развития юридической науки на современном этапе: материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (16 мая 2025 г.) / отв. ред. Е.С. Трезубов. М.: РГ-Пресс, 2025. С. 27–33.

[47] Собрание законодательства РФ. 2024. № 26. Ст. 3640.

маций российское государство находится в активном поиске направления дальнейшей эволюции и своего индивидуального пути развития, который предстоит дополнительно осмыслить. Актуализация вопроса о национальной конституционной идентичности, собственном конституционном своеобразии представляется невозможной без понимания ее фундаментальных юридических основ. В принципе они могут рассматриваться как базовые начала конституционной самобытности многих (если не всех) государств, но для России эти правовые основы имеют специфическое наполнение, формируя тем самым содержательную уникальность её конституционной идентичности. Полагаем, таких основы, по меньшей мере три: конституционные традиции, конституционная преемственность и оригинальные (не повторяющиеся нигде) конституционно-правовые явления. Каждая из них в отдельности и все они в совокупности представляют собой цивилизационные истоки и образ отечественного конституционализма, основанный на сложной и уникальной истории отечественного государства и права.

1. **Конституционные традиции.** Среди ключевых традиций и особенностей российского государства и общества, оказывающих длительное и устойчивое влияние на конституционное право, можно выделить следующие:

— монократизм и вытекающее из него монархическое патерналистское правосознание народа с преувеличенными надеждами на персонального носителя верховной власти вплоть до его идеализации;
— авторитаризм верховной власти, обусловливающий конформизм подавляющего большинства членов общества и вполне терпимое отношение к диктатуре;
— духовный и политический разрыв между правящими кругами и народом, отсутствие выстроенного диалога и доверия между властью и обществом, следствием чего является низкая самостоятельность и аполитичность населения;
— сильные традиции правового нигилизма, преимущественно негативного и неуважительного восприятия права. По справедливому замечанию Д. В. Меняйло, «повсеместное нарушение правовых предписаний, скрытое, а порой откровенное попирание права, непонимание фундаментальных ценностей правового бытия (и нежелание их понять) — все это и многое другое есть проявление юридического нигилизма российского менталитета»[48];
— значительная роль политического влияния и политического усмотрения в развитии права в целом и конституционного права в особенности;
— мультикультурализм, то есть сложный сплав и переплетение национально-культурных, духовных, психологических, исторических, конфессиональных и иных особенностей народов, проживающих в нашей стране.

Перечисленные традиции имеют неформальный характер, но находят прямое отражение в государственно-правовом развитии России[49] и выступают в качестве факторов развития конституционного права. Они представляют собой глубоко укоренившиеся и прошедшие проверку временем начала, которые заимствуются из собственного прошлого и являются атрибутами отечественного конституционализма.

2. **Конституционная преемственность.** В отечественном конституционном праве постсоветской эпохи сохраняются и отражаются традиции предшествующих периодов

---

[48] Меняйло Д. В. Русский правовой менталитет и правовая культура // Правовая культура в России на рубеже столетий: материалы Всерос. научно-теор. конф. / под ред. Н. Н. Вопленко. Волгоград: Изд. группа ВРО МСЮ. 2001. С. 71.

[49] Арановский К. В. Конституционная традиция в российской среде. СПб: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 138–141.

развития российской государственности. Они подчёркивают самобытность российского конституционного права в целом, содержательное своеобразие его отдельных институтов и имеют стабильный и переходящий характер от одной исторической эпохи к другой. Полагаем возможным выделить несколько черт преемственности современного конституционного права с предшествующими этапами его развития, которые охватывают преимущественно институты конституционного права, регулирующие организацию и функционирование государственной власти.

1. Доминирующая и всеохватная власть Президента РФ как главы государства, имеющая устойчивую тенденцию к его усилению в системе органов публичной власти. Как известно, Президент РФ занимает особое и самостоятельное положение в системе верховной государственной власти, обладает обширными и ключевыми полномочиями во всех сферах общественной жизни, существенно влияет на высшие органы государственной власти федерального и регионального уровней. Данный статус Президента РФ обусловлен не только раскладом политических сил накануне принятия Конституции РФ 1993 года и уверенной победой Б. Н. Ельцина над законодательной властью того времени, но и вековыми традициями всевластия главы российского государства (царя, императора, генерального секретаря партии).

2. Явный дисбаланс между законодательной и исполнительной ветвями власти с доминированием последней. В классическом варианте разделение властей в России получило конституционно-правовое закрепление только в постсоветское время, но многие черты представительной демократии и самостоятельно функционирующей исполнительной власти наблюдались и ранее. При этом атрибутом конституционного устройства страны (за исключением нескольких кратковременных периодов) являлась вертикаль сильной исполнительной власти на фоне слабых представительных органов и представительной демократии вообще. С учётом условий принятия действующей Конституции этот диспаритет заложен и в ней. Неудивительно, что вскоре после ее принятия депутатами неоднократно предлагались законопроекты о поправках к Конституции РФ, нацеленные на расширение полномочий палат Федерального Собрания и усиление парламентского контроля над Правительством РФ[50]. Вместе с тем ряд конституционных изменений последних лет (ежегодная отчётность Правительства РФ перед Государственной Думой, возможность проведения парламентских расследований, утверждение Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров) свидетельствуют об определённом усилении российского парламента в системе верховной власти.

3. Глубоко укоренившиеся традиции централизма политической жизни, управленческих процессов и правового регулирования, бюрократизации экономической и социальной сферы, имеющие в своей основе длительную историю построения монархического, унитарного и недемократического государства. Российская действительность всегда характеризовалась тотальностью государственной власти и ее вмешательством во все сферы жизнедеятельности, а «государственная политика осуществлялась в ритме задаваемом сверху»[51]. Это находит немало проявлений в современном конституционном праве. Так, федеративная форма государственного устройства России характеризуется наличи-

---

[50] См. подробнее: Аничкин Е. С. Преобразование Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX — начале XXI в. М., 2010. С. 288–292.

[51] Ромашов Р. А., Ветютнев Ю. Ю., Тонков Е. Н. Право — язык и масштаб свободы. СПб., 2015. С. 300.

ем мощных унитарных начал. С одной стороны, это объясняется историческим прошлым: в дореволюционный период Россия была жёстко унитарным государством, а в советское время — своеобразной «полуфедерацией». С другой стороны, центростремительные тенденции во внутрифедеративных отношениях неуклонно наблюдаются и в постсоветский период, особенно в последние годы (централизация законодательного регулирования сферы совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, фактическое «опустошение» сферы остаточного ведения субъектов Федерации, укрупнение ряда субъектов РФ, установление мер конституционной ответственности высших органов государственной власти субъектов РФ и т. п.). В России всегда, как отмечает А. Н. Медушевский, «доминирующей оказывается такая модель, которая позволяет восстановить реальный контроль центра (в виде возвращения к унитаризму, квазифедерализму или выстраивания единой властной вертикали)»[52].

4. Федерация, созданная по национально-территориальному принципу. Неотъемлемой чертой российской конституционно-правовой действительности был и остаётся мультикультурализм, как сложный симбиоз исторических, национально-культурных, конфессиональных, ментальных и иных особенностей народов, населяющих Российское государство. Соответственно, многонациональный состав Российской Федерации обусловливает формирование ряда субъектов (республик, автономных округов, автономной области) по национальному принципу. Более того, обеспечение баланса интересов «совокупного» Российского государства и такой разновидности его субъектов как республики повлекло за собой в свое время необходимость признания последних на уровне основного закона «государствами» в составе России (ст. 78 Конституции РСФСР 1978 г. в ред. от 21.04.1992 г., ч. 2 ст. 5 Конституции РФ 1993 г.). Более того, эта характерная черта конституционно-правового состояния подчеркивается даже в преамбуле Конституции РФ, начинающейся словами «мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединённые общей судьбой на своей земле…».

5. Частным случаем преемственности в современном отечественном конституционном праве является реставрация отдельных элементов конституционализма предшествующих периодов. Главным образом, это возрождение конституционных явлений дореволюционного периода, таких как губернаторы, мировая юстиция, суд присяжных и даже соответствующей терминологии (например, «сенаторы Российской Федерации» вместо «члены Совета Федерации»[53]). Примечательно, что при общем отторжении советского конституционного опыта наблюдается и его проникновение в современное конституционное пространство, что можно наблюдать, например, в реанимации на уровне законодательства отдельных субъектов РФ наказов избирателей.

Также подтверждением преемственности является сохранение частичной юридической силы ряда законодательных актов советского периода: это законы РСФСР «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР»[54], «О языках народов Российской Федерации»[55], «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов»[56]. В соответствии с п. 1 раздела второго «Заклю-

---

[52] Медушевский А. Н. Размышления о современном российском конституционализме. Москва, Берлин, 2015. С. 39.

[53] Ряховская Т. И. Современное конституционное право России: преемственность, новации и конституционная самобытность // Юридическая наука и практика. 2022. Т. 18. № 1. С. 8.

[54] Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1990. № 22. Ст. 260.

[55] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

[56] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1794.

чительные и переходные положения» Конституции РФ действие сохраняет также Федеративный договор в части, не противоречащей Основному закону.

3. **Оригинальные конституционно-правовые явления.** Особенностью современного конституционного права России и одновременно маркером его самобытности выступает наличие в нем оригинальных конституционно-правовых явлений и институтов, которые не имеют аналогов в зарубежном конституционном праве. К числу наиболее ярких иллюстраций можно отнести видовое многообразие субъектов РФ с особенностями их статуса, «сложносоставные» субъекты РФ, федеральные округа и возглавляющие их Полномочные Представители Президента РФ, двухуровневая система местного самоуправления с широким перечнем разновидностей муниципальных образований. Во многом эта уникальность обусловлена сложным федеративным и административно-территориальным устройством, рекордным количеством субъектов федерации и огромной территорией нашего государства. Как видно, уникальные явления сосредоточены в сфере федеративного государственно-территориального устройства, в то время как другие области отечественного конституционного права, напротив, отличатся универсальностью (основы конституционного строя), подвергаются интернационализации (конституционный статус личности), либо испытывают влияние рецепции зарубежного опыта (некоторые институты высших государственных органов).

Таким образом, взаимосвязанными и системообразующими правовыми началами национальной конституционной идентичности, предопределяющими её содержательное наполнение и специфику, выступают традиции, преемственность и оригинальные (не имеющие аналогов) явления.

Конституционные ценности современной России: сущность и характерные черты

(Опубликовано: Правовой порядок и правовые ценности: сборник научных статей II Всероссийской научно-практической конференции 20–23 сентября 2018 г. Краснодарский край, п. Дивноморское / под. ред. д-ра социол. наук, канд. юрид. наук, доц. Ю. И. Исаковой; д-ра филос. наук, д-ра юрид. наук, профессора Г. С. Працко; канд. экономич. наук Е. Ю. Сапожниковой. Ростов н/Д, 2018. С. 24–30)

Предстоящий двадцатипятилетний юбилей Конституции РФ 1993 года актуализировал отдельные вопросы её содержания и реализации, среди которых прочно укоренилась проблема понимания, видового разнообразия, иерархии и обеспечения, заложенных в Основном законе конституционных ценностей. Осмысление конституционных ценностей, их восприятие профессиональным юридическим сообществом, внедрение в массовое сознание и адекватное претворение в общественную практику представляются весьма важными и насущными. Конституционная аксиология в России находится лишь в начале своего развития, но это развитие не сможет стать слаженным и эффективным без познания базового вопроса о правовой природе, значении и месте конституционных ценностей в системе современного российского конституционализма. Именно по данному фундаментальному вопросу хотелось бы высказать некоторые соображения.

Впервые в практике российского конституционного правосудия понятие «ценность» применено в 1992 году в постановлении по делу о проверке правоприменительной практики по делам о восстановлении на работе. В данном решении Конституционный Суд отметил, что «утвержденные обществом и государством права и свободы человека, его честь и достоинство являются высшей ценностью»[57].

Через три года в Постановлении № 8-П от 23.06.1995 Конституционный Суд РФ впервые указал на аналогичные положения новой Конституции РФ от 12.12.1993, а именно на статью 2, которая ранее в Конституции РФ 1978 года была 31-й, что также символизирует об изменении политико-правового отношения к иерархии общественных ценностей[58].

Значимость прав и свобод человека как высшей ценности подтверждает и практика конституционного правосудия последних лет — так, только за 2011 год Конституционный Суд в более чем 25 решениях указывает на исключительное положение прав и свобод человека на вершине конституционных ценностей. При этом на необходимость достижения баланса иных конституционных ценностей указывается в 22 решениях, что примерно соизмеримо с частотой указания на высшую ценность. Анализ аналогичных данных за 1992–2010 годы также подтверждает тезис о приоритетном внимании конституционного правосудия именно правам и свободам человека, как исходным ценностям (всего за указанный период Конституционный Суд РФ в своих решениях более 500 раз использует категории «ценность» и «конституционная ценность»).

Вопрос четкого определения конституционных ценностей является наиболее сложным, поскольку не может быть сведён, как это нередко происходит, исключительно к их перечислению. Прежде всего, в самом элементарном понимании конституционные ценности не что иное, как основополагающие правовые устои общественной и государственной жизни, нашедшие прямое закрепление в тексте Конституции РФ или вытекающие из её общих начал и смысла. В более развёрнутой дефиниции под ними следует понимать совокупность универсальных и приоритетных социальных принципов и целей, формализованных в основном законе и (или) исходящих из результата конституционно-оценочной деятельности судебных органов конституционного контроля, обеспечивающих наиболее оптимальное развитие личности, общества и государства на основе баланса частных и публичных интересов.

Конституционные ценности не могут существовать сами по себе в отрыве от Основного закона, они в любом случае основаны на нём и не должны входить в противоречие с его предписаниями. В то же время конституционные ценности могут развивать и уточнять положения российской Конституции, конкретизировать их смысл с учётом процессов модернизации, дополнять политической составляющей, выступать в качестве неписаной первоосновы конституционных норм, соединяя «букву» и «дух» Основного закона.

---

[57] По делу о проверке конституционности правоприменительной практики по делам о восстановлении на работе, сложившейся на основании части четвертой статьи 90 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде, части пятой статьи 211 КЗоТ Российской Федерации и пункта 271 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 26 апреля 1984 года № 3 «О применении судами законодательства, регулирующего заключение, изменение и прекращение трудового договора»: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.06.1992 № 8-П // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1809.

[58] По делу о проверке конституционности части первой и пункта 8 части второй статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР в связи с запросом Муромского городского народного суда Владимирской области и жалобами граждан Е. Р. Такновой, Е. А. Оглоблина, А. Н. Ващука: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.06.2012 № 8-П // Собрание законодательства РФ. 1995. № 27. Ст. 2622.

В последнем случае конституционные ценности выступают в качестве «доконституционной» основы, аккумулируя основные ценности и стратегические приоритеты социальной жизнедеятельности и являясь своеобразным источником писаной конституции.

Исследуемое понятие представляет собой особое самостоятельное явление, отличающееся от близких юридических категорий. Отождествить их с правовыми принципами не представляется возможным ввиду того, что конституционные ценности играют роль ядра и наиболее важного элемента правовых ценностей. Во многом это объясняется тем, что первые прямо или косвенно отражены в основном законе государства, а, значит, обладают специфическими чертами и преимуществами норм конституции. Кроме того, конституционные ценности имеют публично-правовую направленность и частноправовые устои отражают в меньшей степени. Например, к числу признанных конституционных ценностей относятся основные права человека и гражданина, государственная независимость, суверенитет и единство России, республиканский государственный строй, федерализм и народовластие, социальный и правовой характер российской государственности, гражданский мир и согласие, ответственность граждан перед будущими поколениями россиян. Частно-правовые ценности находят основное формальное выражение в принципах гражданского, семейного и трудового законодательства (например, свобода договора, беспрепятственное осуществление гражданских прав, добровольность брачного союза мужчины и женщины).

Близко примыкает понятие «основы конституционного строя». С одной стороны, любая основа конституционного строя в главе 1 Конституции РФ уже является конституционной ценностью. С другой стороны, конституционные ценности воплощены и в других главах Конституции РФ, а также в её преамбуле. Так, В.И. Крусс обоснованно выводит из преамбулы Конституции РФ такие конституционные ценности как «память предков как необходимая предпосылка сохранения национально-культурной идентичности, народного самоуважения», «любовь и уважение к Отечеству», «осознанная ответственность за свою Родину перед будущими поколениями» и ряд других[59]. Как видно, конституционные ценности представляют собой более широкое по смыслу понятие, охватывая установленные в главе 1 Конституции РФ положения.

Смежной является и категория «конституционно-правовые ценности». Последние более широки по смыслу, поскольку отражают не только содержание основного закона государства, но и текущего законодательства, а также иных источников конституционного права. Очевидно, центральное место среди конституционно-правовых ценностей занимают идеи и принципы, основанные собственно на конституции.

Не менее важный вопрос — стоит ли различать понятия «конституционные», «конституционно значимые» и «конституционно-защищаемые» ценности?

Подобные категории применяются в практике Конституционного Суда РФ. Так в 2011 году в деле о проверке конституционности Федерального закона «О безопасности дорожного движения» было признано недопустимым «нарушение баланса *конституционно защищаемых ценностей* и возложение на собственника чрезмерных обременении»[60]. В этом же году в другом решении Конституционного Суда РФ отмечено, что конституту-

---

[59] Крусс В.И. Российская конституционная аксиология: актуальность и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2007. №2. С. 10.

[60] По делу о проверке конституционности положения пункта 3 статьи 15 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» в связи с жалобой гражданки Г.В. Шикуновой: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2011 г. №5-П // Российская газета. 2011. 4 мая.

ционное регулирование «требует от федерального законодателя соблюдения на основе принципа соразмерности баланса таких *конституционно значимых ценностей*, как ответственность перед обществом судебной власти как института, служащего гарантией законности и верховенства права, с одной стороны, и независимость и неприкосновенность судьи — с другой»[61].

Считаем, что конституционные ценности одновременно конституционно значимы и конституционно важны и защищаемы, так как их аксиологическая природа подкрепляется конституционными формально-юридическими нормами и принципами.

О специфическом характере конституционных ценностей свидетельствуют и особые юридические свойства данного явления. Во многом они производны от особой правовой природы Основного закона. Неразрывно связанные с Конституцией РФ конституционные ценности обладают верховенством на всей территории России и высокой степенью стабильности. Закономерным их качеством выступает абстрактность, предельная общность формально-юридического выражения. Подобно нормам Конституции РФ находятся под повышенной охраной, организационно-правовыми компонентами которой выступают, в том числе, Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Небесспорным признается такое свойство, как иерархичность конституционных ценностей. По мнению Е. В. Ереклинцевой, «поскольку невозможно установить нормативное закрепление иерархии конституционных ценностей, такой признак не является определяющим в связи с его изменчивостью в зависимости от вида тех правовых отношений, в которых он выражается»[62]. Думается, это не совсем так, поскольку из Конституции РФ следует определённая иерархия конституционных ценностей. Наиболее высокое место по отношению к остальным ценностям занимает генеральное гуманистическое начало — признание человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ). С известной долей условности можно вести речь об иерархии конституционных ценностей, вытекающих из положений главы 1 Конституции РФ (первый уровень) и других глав Конституции РФ (второй уровень).

В отдельных выступлениях председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина обоснованно подчеркивается, что Конституционный Суд является ключевым хранителем отечественной Конституции, и, прежде всего, — закрепленных в ней фундаментальных конституционных ценностей[63]. Однако способом охраны Конституции РФ является и формирование Конституционным Судом РФ новых конституционных ценностей, формально не зафиксированных в Конституции РФ, но обусловленных смысловым посылом той или иной конституционной нормы. Сложно не согласиться с Н. С. Бондарем в том, что в разряд неписаных конституционных ценностей Конституционный Суд РФ вывел такие как справедливость и правовая определённость, стабильность и определённость публичных правоотношений, гуманизм, стабильность условий хозяйствования,

---

[61] По делу о проверке конституционности положений статей 144, 145 и 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и пункта 8 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С. Л. Панченко: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 октября 2011 года № 23-П // Собрание законодательства РФ. 2011. № 44. Ст. 6319.

[62] Ереклинцева Е. В. Суверенитет и демократия как конституционные ценности современной России. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 12.

[63] Зорькин В. Д. Выступление на торжественном заседании, посвященном двадцатилетию Конституционного Суда РФ (Москва. Кремль. 27 октября 2011 года). URL: http://www.ksrf.ru/News/Speech/Pages/default. aspx.

поддержание баланса публичных интересов государства и частных интересов субъектов гражданско-правовых отношений[64]. В этой связи нельзя не отметить инструментальную роль конституционных ценностей, служащих критерием оценки состояния тех или иных общественных отношений, способом восполнения пробелов в их правовом регулировании, возможной мерой преодоления дефектов проверяемых на конституционность нормативных правовых актов, приоритетами развития текущего законодательства и одним из путей укрепления легитимности Конституции РФ. Они могут служить обоснованием корректировки действующего законодательства и основой разработки новых нормативных правовых актов. Нельзя не отметить реальную способность каждой конституционной ценности непосредственно оказывать воздействие на общественные отношения, практику государственного развития и векторы дальнейшего формирования конституционализма.

Важной характерной чертой конституционных ценностей является их политическая природа. Представляется, что большая часть закрепленных в конституциях целей и установок являются сами по себе особо значимыми и представляющими повышенный интерес для действующего политического режима, а значит ценными. В данном случае ценность должна определяться не только с точки зрения интересов правящей элиты, руководящей бюрократии, но с точки зрения идеологии всеобщего благополучия и прав человека. Сущность конституционных ценностей в конечном итоге заключается в их смежной исторической, идеологической, психологической природе. Они имеют социально-исторический характер, обладают свойством относительной стабильности. Идеологический аспект конституционных ценностей заключается в концентрированном выражении в них сложившихся на определенном историческом этапе общественных установок политического, экономического, культурного характера.

Высокое социальное назначение конституционных ценностей способствует их распространению в общественном сознании[65], формированию чувства защищённости граждан, повышению уровня общей и правовой культуры. Исходя из этого, они занимают свою нишу в рамках правовой культуры, отечественного конституционализма и правовой политики российского государства. Более того, рассматриваемые ценности испытывают на себе существенное влияние государственной политики: в их уяснении, разъяснении и осуществлении просматривается перманентная политическая составляющая, придающая некоторую подвижность понимания и оценки, а в повседневном восприятии конституционных ценностей тесно переплетены правовые и политические начала.

Конституционные ценности основаны на формальных источниках права — конституциях. Значимость конкретной конституционной ценности основана на ее оценке со стороны создателей и интерпретаторов основных законов государств, одновременно ориентированной на общечеловеческие ценности. Среди неотъемлемых признаков конституционных ценностей также выделяется не только их конституционное признание, особая значимость, но и конституционная защита.

Конституционные ценности служат критерием оценки состояния общественных отношений, способом восполнения пробелов в праве, мерой преодоления дефектов проверяемых на конституционность нормативных правовых актов, приоритетами развития те-

---

[64] Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 168.

[65] Исаева Н. В. Конституционные ценности в правовой идентичности личности: к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 16. С. 4–5.

кущего законодательства и одним из путей укрепления легитимности Конституции РФ. Они могут являться обоснованием изменений действующего законодательства и основой разработки новых нормативных правовых актов.

Конституционно-правовые циклы в России: постсоветский период

(Опубликовано: Тенденции развития юридической науки на современном этапе: материалы конференции. V Всероссийская с международным участием научная конференция / отв. ред. Е. С. Трезубов; Кемеровский государственный университет. М.: Проспект, 2022. С. 8–13)

Государственно-правовое развитие нашей страны никогда не было ровным и линейным. Это обусловливало и соответствующую эволюцию правовой системы России, различных отраслей права. При этом отечественное конституционное право, как системообразующая отрасль права, регулирующая ключевые властеотношения, испытывала динамизм и частые глубокие трансформации наиболее ощутимо. По существу, конституционная история нашей страны представляет собой цепь сменяющих друг друга циклов, являющихся следствием неустойчивости в развитии Российского государства, частой смены трендов государственной политики.

Постсоветское конституционное право представляет собой качественно новый, самостоятельный этап его развития, внутри которого (также как в предшествующее время) наблюдаются определенные циклы и взаимоисключающие тенденции эволюции. По авторитетному мнению, правовой цикл вообще это «относительно устойчивый временной и содержательный период развития правовой сферы, характеризующийся постепенными и последовательными действиями субъектов права по достижению стратегических целей»[66]. Тем самым, правовой цикл характеризуется определённой стабильностью, телеологией, временной прерывистостью и спецификой содержания. Соответственно, конституционный цикл, по мнению А. Н. Медушевского, «период времени, в ходе которого в обществе через известные промежутки времени происходит смена основных состояний конституционного регулирования — от утраты старой Конституции (Основного закона) — к принятию новой, а затем трансформация последней под влиянием реальности»[67]. Как видно, конституционный цикл имеет непосредственную формальную связь с основным законом страны, что выделяет его на фоне иных правовых циклов. Следует согласиться с А. Ю. Барсуковым в том, что именно конституционный цикл «предстает в виде наиболее протяженного во времени и наиболее устойчивого в сравнении со многими другими циклами», а его завершение и начало нового «вызывает к жизни масштабную коренную трансформацию всех ведущих элементов правовой системы общества»[68].

В настоящей статье мы ведем речь о близком, но не тождественном явлении — конституционно-правовых циклах. Их особенности заключаются в том, что данные циклы осно-

---

66 Тихомиров Ю. А. Циклы правового развития // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 16.

67 Медушевский А. Н. Размышления о современном российском конституционализме. Москва, Берлин: Директ-Медиа, 2015. С. 31.

68 Барсуков А. Ю. Циклический характер трансформации права и правовой системы общества: теоретико-методологические основания исследования // Lex Russica. 2019. № 7 (152). С. 88.

ваны не только на основном законе, но и на иных источниках конституционного права, главным образом, на учёте динамики текущего федерального законодательства; в отличие от общего конституционного цикла способны дифференцироваться внутри на отдельные периоды и охватывают только те общественные отношения, которые регулируются конституционным правом.

Закономерно, что принятие Конституции РФ 12 декабря 1993 года породило новый конституционный цикл, продолжающийся до сих пор. Но столь же очевидно, что за почти тридцатилетний период после этого события содержание конституционного права, его отдельных институтов неоднократно испытывало существенные изменения. Отсюда зададимся вопросом: каковы проявления цикличности в различных институтах (областях) современного конституционного права за период с начала 1990-х гг. до настоящего времени? За многими из них стоят известные события внутриполитической и внешнеполитической жизни, подробно описанные в научной литературе, поэтому ограничимся лишь общими упоминаниями о них. Обратим внимание на преимущественно политическую окраску[69] тех обстоятельств, которые детерминируют завершение одного конституционно-правового цикла и генезис следующего за ним, то есть на политический импакт в конституционно-правовой цикличности.

Публичная власть. В данной области развитие конституционного права сопровождается сменой векторов на усиление и ослабление демократических начал в организации, функционировании и прекращении деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Прежде всего, со сменой эпохи мы наблюдаем изменение глобального тренда от единства государственной власти советов и ее тотальности на всех территориальных уровнях до разделения властей и выделения местного самоуправления как самостоятельного низового уровня публичной власти.

Далее в отношении системы сдержек и противовесов высших органов законодательной и исполнительной власти России период сильных представительных органов, характерный для начала 1990-х гг., сменился с принятием Конституции РФ на приоритет исполнительной власти над законодательной, что стало следствием известных печальных событий, предшествующих принятию Конституции РФ. Затем через поправки к Конституции РФ 2008 г. и 2020 г. последовали попытки выравнивания баланса двух ветвей власти за счёт усиления влияния Государственной Думы на Правительство РФ. Это выразилось в заслушивании ежегодных отчётов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам поставленным Государственной Думой, утверждении кандидатуры Председателя Правительства РФ, а также утверждении по представлению Председателя Правительства РФ кандидатур его заместителей и большинства федеральных министров.

Период 1990-х гг. характеризовался реальной многопартийностью и конфликтностью отношений между Государственной Думой, с одной стороны, и Президентом, Правительством, с другой стороны, что находило выражение в неоднократном использовании Президентом РФ права вето в отношении принятых Государственной Думой законов, а также в угрозе роспуска Государственной Думы в марте-апреле 1998 года в связи с двойным отказом дать согласие на назначение Председателем Правительства РФ С. В. Кириенко. В последние годы, напротив, наблюдается явная политическая гегемония партии «Еди-

[69] Аничкин Е. С., Бочарова Н. В. Особенности факторов развития конституционного законодательства Российской федерации // Юристъ-правоведъ. 2015. № 6 (73). С. 81–87.

ная Россия» и вытекающие из этого стабильно-гармоничные отношения между указанными органами власти.

Конкуренция центробежных и центростремительных тенденций выразилась в неоднократной смене подходов к замещению должности главы исполнительной власти субъекта РФ. Если период 1991–1996 гг. характеризовался указным правом Президента РФ, когда Б. Н. Ельцин назначал губернаторов своими указами, то в последующем наблюдается период прямых выборов губернаторов народом, продолжающийся до 2005 года. Затем очередной этап фактического назначения Президентом РФ в виде наделения губернатора полномочиями решением соответствующего законодательного органа субъекта РФ по представлению Президента РФ, а затем после 2010 года опять возврат к процедуре народных выборов губернаторов, хотя и с некоторыми корректировками (назначение Президентом РФ временно исполняющего обязанности главы субъекта РФ и его последующее участие в выборах в качестве кандидата в губернаторы). В настоящее время вновь наблюдается отход от демократической модели в связи с принятием Федерального закона от 21 декабря 2021 года «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», установившем возможность косвенных выборов, то есть избрания главы субъекта РФ (губернатора) депутатами законодательного органа субъекта РФ (ст. 23)[70].

Развитие местного самоуправления также претерпевало существенные метаморфозы: от попыток построения классического местного самоуправления в 1990-е гг., его последующей усиливающейся этатизации, и до поправок к Конституции РФ 2020 г., установивших вхождение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти и допустимость участия органов государственной власти в их формировании. Очередной вехой на пути свёртывания демократических начал в организации местного самоуправления стал принятый в настоящее время в первом чтении проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»[71]. Данный законопроект не предусматривает нижестоящего (поселенческого) территориального уровня местного самоуправления, то есть фактически отдаляет местную публичную власть от населения.

Федерализм. За неполные тридцать лет диапазон вариантов формирования российского федерализма колебался от начинающейся конфедерализации до фактической унитаризации. Так, активное развитие внутрифедеративного договорного процесса в виде договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ сменилось их забвением в настоящее время. Если к 2000 г. действовали 46 договоров, то к 2003 г. все они оказались аннулированными по инициативе федерального центра, а разграничение сферы совместного ведения стало осуществляться исключительно федеральными законами.

Равным образом, заметно преобразовалось сочетание полномочий законодательных органов Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения: от рамочного федерального регулирования и опережающего регионального регулирования в 1990-е гг. до избыточно подробного, всеохватного (до 90–95% от объема регулирования того или иного предмета совместного ведения) и первичного федерального законодательного регулирования к настоящему времени. Для того чтобы убедиться в правомерности дан-

---

[70] Собрание законодательства РФ. 2021. №52 (часть I). Ст. 8973.

[71] См.: https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361–8 (дата обращения: 11.04.2022).

ного тезиса достаточно посмотреть на объём, характер и уровень детализации федерального правового регулирования избирательных отношений и отношений по организации и функционированию высших органов государственной власти субъектов РФ. В соответствии с этим эволюционировала и сфера остаточного ведения субъектов РФ, которая на сегодняшней день оказалась выхолощенной постоянным наращиванием федерального законодательного присутствия в регулировании различных вопросов совместного ведения. Иными словами, ст. 73 Конституции РФ об остаточной компетенции субъектов РФ давно обрела признаки фиктивности.

Очередной импульс централизации внутрифедеративных отношений придали поправки к Конституции РФ 2020 г. Как известно, ими было предусмотрено создание федеральных территорий (ч. 1 ст. 67), по определению находящихся под особым контролем и управлением федерального центра, а также введён предварительный конституционный контроль за законодательством субъектов РФ (ч. 5.1 ст. 125).

Права человека. Конституционный статус человека и гражданина в РФ отличается необоснованной подвижностью, особенно в части политических прав. Признание широкого перечня основных прав человека и гражданина и его фиксация в Конституции РФ перешло в фазу масштабного сужения, ограничения политических прав граждан РФ в начале «нулевых» годов (исключение норм о графе «против всех» в избирательных бюллетенях, отмена норм о пороге явки на выборах, ограничения прав на участие в референдуме, существенное расширение цензов при пассивном избирательном праве, допустимость замещения должности главы муниципального образования не по результатам выборов, а по конкурсу и др.).

В последующем стала наблюдаться обратная тенденция в сторону демократизации: в конституционную практику стали внедряться институты общественного контроля (общественные палаты, общественные советы, общественные инициативы) и иные политические институты присущие гражданскому обществу (публичные слушания, специализированные уполномоченные по правам человека, общественный мониторинг и др.). Хотя, как справедливо замечает С.А. Авакьян, «пока не ощущается реальной действенности всех общественных институтов», поскольку чиновничья бюрократия «пытается подчинить себе их реальное использование и регулирование»[72].

Также немаловажным является появление новых прав и свобод человека и гражданина и обеспечение их защиты (персональные данные, право на забвение, право на информирование о публичных делах и др.).

Однако в связи с пандемией коронавирусной инфекции произошёл новый виток в трансформации конституционного статуса человека и гражданина, выразившийся в: 1) ограничении ряда конституционных прав (на свободу передвижения, выезд за пределы России, на медицинскую помощь); 2) приостановлении реализации некоторых конституционных прав (право на участие в выборах, право на проведение публичных манифестаций); 3) возложении дополнительных обязанностей (соблюдение карантина, дистанционного режима обучения, использование средств индивидуальной защиты), что наблюдается до сегодняшнего дня.

Конституция и текущее законодательство. В этой сфере конституционно-правового регулирования также просматриваются частые изменения под воздействием поли-

---

[72] Авакьян С.А. Основные тенденции современного развития конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2017. №4. С. 4.

тической конъюнктуры. Если период 1993–2007-е гг. отличался неприкосновенностью Конституции РФ для внесения поправок, то за последующие годы было принято пять законов о поправках к Конституции РФ в 2008, 2014 и 2020 гг. Причем последний закон о поправках ввиду его масштабности и фундаментальности изменений позволяет вести речь о ревизии положений глав 3–8 российской Конституции. Как известно, 206 поправок 2020 года затронули 41 статью Конституции РФ.

Цикл развития конституционного законодательства в период «парада суверенитетов», характеризующийся хаотичностью и противоречивостью между федеральным и региональным уровнем законодательного регулирования, сменился чрезмерной централизацией и унификацией законодательства с начала 2000-х гг.

Дистанцирование от международного права и фактический отказ от рецепции зарубежного правового опыта в советский период (в том числе по причине уникальности политического, экономического и социального строя советской России) в постсоветское время, напротив, выразились в активной интернационализации конституционного права и заимствовании отдельных практик зарубежного конституционализма. Напротив, после известных событий 2014 года Россия стала противодействовать массированному давлению международного права вплоть до внесения в Конституцию поправок, подчёркивающих незыблемость Основного закона и приоритет актов Конституционного Суда РФ по отношению к актам толкования международных договоров с участием России уполномоченными наднациональными органами (ст. 79). Последние события в связи со специальной российской военной операцией на Украине и выходом России из Совета Европы свидетельствуют об ослаблении приоритета международного права и усилении внимания к защите национальных интересов.

Итак, вышеуказанные иллюстрации российской конституционной действительности свидетельствуют об отсутствии во многих вопросах устойчивого направления конституционно-правового развития, неоправданном правовом динамизме, податливости правовых институтов политическому влиянию, взаимоисключающем характере отдельных циклов, когда последующий, по сути, отрицает предыдущий. Все это наглядно демонстрирует нестабильную эволюцию отечественного конституционного права, являющуюся отражением неустойчивости политических векторов развития постсоветской России.

Фикции в конституционном праве Российской Федерации: особенности, виды, действие

(Опубликовано: Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2018. № 2. С. 87–105)

Современная правовая действительность России чрезвычайно сложна, многообразна и динамична. Тем не менее в ней просматриваются некоторые константы, неотъемлемые свойства. Одним из них является эпизодически наблюдаемое расхождение между писаным правом и правовой реальностью, формальной и фактической сторонами правовой жизни. Наиболее явным проявлением дисгармонии норм права и действительности выступают фикции, встречающиеся в различных отраслях российского права.

Как известно, слово «фикция» происходит от лат. fictio, то есть выдумка, вымысел. В толковом словаре русского языка фикция определяется как «намеренно созданное, измышленное положение, построение, не соответствующее действительности, а также вообще подделка»[73]. Правовая фикция представляет собой явление, при котором вымышленное положение воспринимается как существующее и приобретает обязательный характер в силу его отражения в нормах права либо, наоборот, реальное положение признается несуществующим. Иными словами, фикция проявляется как очевидное несоответствие между правовой нормой и действительностью, когда те или иные юридические последствия нормы права связывают с заведомо ирреальными фактами.

На первый взгляд, фикция совершенно не уместна и даже вредна в юриспруденции, поскольку праву должны быть чужды неточности, неопределенности и тем более вымыслы. Однако развитие общественных отношений и правовая практика вызвали к жизни данный феномен и прочно укоренили его в правовой жизни. В связи с этим уже с XIX в. фикция стала объектом пристального научного внимания известных ученых того времени — Е. В. Васьковского, Ю. С. Гамбарова, Г. Ф. Дормидонтова, Д. И. Мейера. Традиция исследования фикций была продолжена в советский период такими видными учеными, как С. С. Алексеев, М. Л. Давыдова, В. И. Каминская, А. Нашиц и др. В современной юридической науке проблеме фикций также уделено определенное внимание, свидетельством чему являются труды Е. А. Джазояна, Л. А. Душаковой, О. А. Курсовой, Р. К. Лотфуллина, И. В. Филимоновой.

Сложность и многогранность исследуемой категории обусловливает многообразие точек зрения на природу фикции как правового явления. В этой связи любопытно обобщение подходов к пониманию фикции, проведенное И. В. Филимоновой. Она выделяет семь подходов: 1) классический (традиционный), в рамках которого фикция рассматривается как прием юридической техники, состоящий в признании существующим несуществующего и наоборот; 2) «двойственный», в соответствии с которым фикция воспринимается и как прием юридической техники и как свойство нормы права не соответствовать потребностям общества в процессе правотворческой или правоприменительной деятельности; 3) нормативный, изучающий фикцию как норму права; 4) презумптивный, когда фикция определяется как предположение и ассоциируется с презумпцией; 5) юридико-фактический, согласно которому фикция представляет собой юридический факт; 6) узкоотраслевой, применяемый в криминалистике и уголовном процессе; 7) расширенный (синтетический), рассматривающий фикцию как прием, применяемый при осуществлении различных видов юридической деятельности[74]. В рамках настоящей статьи мы придерживаемся классического понимания правовой фикции.

Внешне, текстуально правовые фикции выражаются словами «считаться», «являться», «как бы», «как если бы», «тождественно» и т. п. Наиболее распространенными объектами фикции являются факты, лица, предметы, территория, время, вид деятельности. По сути, фикция выступает в качестве особого приема юридической техники, позволяющего исключить избыточность правового регулирования, восполнить пробелы в праве, упростить правовое регулирование чрезмерно сложных правовых отношений и в целом оптимизировать нормативную систему. Еще Г. Еллинек справедливо отмечал, что фик-

---

[73] Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М.: А ТЕМП, 2010. С. 854.

[74] Филимонова И. В. Основные современные учения о юридических фикциях в праве России. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 212–213.

ция является «вспомогательным средством конструкции, предназначенным к тому, чтобы распространять юридические нормы за пределы их первоначальной цели, смягчать суровость формального права, облегчать доказывание в процессе»[75]. Преимущественно положительно роль фикций в праве оценивают и современные юристы. Так, по мнению К. В. Карпенко, «они выражают глубинную, сущностную способность права к саморегулированию и самовоспроизводству» и с помощью фикций «право получает возможность существовать бесконечно долго во времени и пространстве, постоянно перерабатывая самое себя»[76]. Вместе с тем встречается и негативная оценка этого феномена. Так, по мнению Ю. В. Кима, «фикции деформируют гражданское правосознание и „искривляют" государственно-правовое пространство»[77]. Не вдаваясь в дискуссию о роли фикций в праве, заметим, что эффект от их использования неоднозначен: в отдельных случаях применение этого приема юридической техники спасает положение, в других — создает дополнительные сложности и снижает действенность правового воздействия.

Немаловажное значение в правовой жизни России играют конституционно-правовые фикции. Это объясняется не только их сравнительно (с другими отраслями права) слабой изученностью, но и практической значимостью. Фундаментальное положение конституционного права в правовой системе России, наивысший уровень юридической силы положений Конституции РФ как главный источник конституционного права, традиционная условность и ирреальность отдельных положений основного закона государства, существенная зависимость конституционного права от официальной идеологии и политической ситуации и ряд других обстоятельств создают благоприятную почву для формирования конституционно-правовых фикций и объективно актуализируют данную проблематику. Объясняя сосредоточение в конституционном праве правовых фикций, Ю. В. Ким аргументированно связывает это с природой основного закона государства, который «предстает в качестве своеобразного (и мощнейшего по влиянию на общественное сознание) юридического инструмента, конституирующего политические „мифы" и „легенды" соответствующей эпохи»[78].

Следует согласиться с теми исследователями, которые указывают на фиктивность Конституции РФ[79]. Классификация конституций по критериям «реальные» и «фиктивные» весьма условна, поскольку никакая конституция не может быть в полной мере реальной или в полной мере фиктивной. Следовательно, правильнее вести речь о фиктивности отдельных положений действующей Конституции. Основная предпосылка такой фиктивности, по справедливому мнению В. С. Нерсесянца, состоит в том, что закрепленные в ней правовые начала «по своему социально-историческому смыслу и содержанию характерны для прочно сложившегося буржуазно-демократического строя»[80], который в настоящее время в нашей стране только формируется.

---

75 Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Юрид. центр-Пресс, 2004. С. 178.

76 Карпенко К. В. Юридические фикции и презумпции в конституционном праве России // Моск. журн. междунар. права. 2013. № 2 (90). С. 139.

77 Ким Ю. В. Фикции в конституционном праве: происхождение, сущность, значение. Кемерово: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2014. С. 153.

78 Там же. С. 7.

79 Мухачев И. В. Проблемы теории российского конституционного права. М.: Манускрипт, 1998. С. 31; Лукьянова Е. А. Государственность и конституционное законодательство России: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 316–317; Нерсесянц В. С. Философия права. М.: НОРМА-ИНФРА, 1998. С. 389–392.

80 Нерсесянц В. С. Философия права. М.: НОРМА-ИНФРА, 1998. С. 389.

Иногда фиктивность норм конституции возникает из-за отсутствия необходимых условий их реализации[81]. Прежде всего необходимо различать несколько уровней реализации Конституции РФ: реализацию Конституции в целом, реализацию отдельных глав Конституции и реализацию отдельных норм Конституции. В данном контексте мы имеем в виду последний уровень реализации Конституции РФ. При этом реализация норм Конституции РФ дифференцируется в зависимости от вида этих норм. Так, И. П. Ильинский выделял три вида норм Конституции исходя из способа их реализации: программные положения и нормы-принципы, нормы общерегулирующего характера, нормы непосредственно регулирующего действия[82]. Однако более точной представляется позиция И. А. Кравца, выделяющего следующие нормы Конституции РФ в соответствии с механизмом их реализации: самодостаточные нормы, то есть нормы, реализация которых не требует конкретизации в иных нормативных правовых актах; конституционные провозглашения; нормы, допускающие развитие своих предписаний в текущем законодательстве и бланкетные нормы, которые в обязательном порядке подлежат конкретизации в назывных актах[83]. Из этого следует, что реализация охватывает подавляющее большинство норм Конституции РФ.

Вместе с тем в процессе реализации возникает ряд препятствий внеправового и правового характера. В частности, к внеправовым препятствиям реализации норм Конституции РФ могут быть отнесены низкий уровень правовой культуры органов власти и населения, сознательное уклонение законодателя от реализации соответствующих норм Конституции РФ, отсутствие необходимых социально-экономических и политических условий. Например, крайне слабо реализуются положения ст. 40 о праве каждого на жилище, ст. 42 о праве каждого на благоприятную окружающую среду, ст. 41, в соответствии с которой «медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений». К правовым препятствиям «правильной» реализации Конституции РФ относятся, на наш взгляд, неопределенность ее отдельных положений, коллизионность некоторых норм Конституции, искажение смысла нормы Конституции в текущем законодательстве. Так, определенным обесцениванием положений ст. 7 Конституции РФ, провозгласившей Россию социальным государством, явилось принятие Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"», — закона, известного как «закон о монетизации льгот», который заменил большинство социальных льгот различным категориям граждан скромными денежными компенсациями и ухудшил тем самым соци-

---

[81] Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. 687 с.; Зражевская Т. Д. Реализация конституционного законодательства: дис. … д-ра юрид. наук. Воронеж, 1999. 371 с.; Мазуров А. В. Конституция и общественная практика. М.: Частное право, 2004. 364 с.

[82] Ильинский И. П. К вопросу о правовой природе и механизме действия советских конституционных норм // Конституционная система развитого социализма / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 1980. С. 12.

[83] Кравец И. А. Российская Конституция и проблемы эффективности ее реализации // Конституц. право: восточноевроп. обозрение. 2003. № 4 (45). С. 73–76.

альное положение многих граждан России[84]. Более того, вопросы вызывает соответствие названного закона положениям ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, согласно которым «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

Если Основной закон фиктивен, то он не может сохранять длительную стабильность. Иными словами, залог стабильности основного закона состоит в том, что он отличается реальностью, то есть адекватно отражает действительность. В целом стабильность конституции — положительное и желаемое явление. Однако стабильность основного закона имеет и оборотную сторону: конституция не должна превращаться в архаичный документ или в акт, оторванный от реальности и устремленный в будущее. Безусловно, планка конституционных ценностей и целей бывает весьма высокой и для того, чтобы к ней приблизиться, необходимо определенное время. Поэтому вполне обоснованным представляется закрепление в конституции программных положений. Такого рода положения выступают своеобразной гарантией стабильности основного закона. Однако место ориентированных на будущее предписаний в конституции не должно быть значительным, ибо «потенциал закона нельзя считать эффективностью его действия»[85]. К тому же реализации «перспективных» положений конституции приходиться ждать неопределенно долгое время, что свидетельствует о некоторой фиктивности основного закона.

Фиктивность конституции может быть обусловлена и частой изменчивостью общественных отношений, подвижностью внутренней политики государства. Особенно заметным это становится на примере «жестких» конституций, которые плохо приспособлены для оперативных и в то же время необходимых текстуальных изменений (например, конституции США, Польши, Португалии). Формальная неизменность конституции на фоне динамично развивающейся конституционной практики начинает отдалять Основной закон от действительности, ослабляя его регулятивное значение. Конституция может не только игнорировать происходящие в обществе процессы, но и в известной мере препятствовать им. Такое положение становится закономерным в переходные эпохи, когда новый тип общественных отношений еще не сложился, а социальные, экономические и политические структуры еще не укоренились. Следовательно, конституция, принятая в переходный период, в принципе не может отличаться длительной стабильностью. В лучшем случае метаморфозы основного закона выражаются в поправках, а в худшем — завершаются его пересмотром.

Фиктивность конституции представляет собой наиболее очевидное, но не единственное проявление фикций в конституционном праве. В связи с этим возникают вопросы о характерных чертах, видах и конкретных примерах конституционно-правовых фикций. Представляется возможным выделить три отраслевые особенности конституционно-правовых фикций.

---

[84] Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.

[85] Старилов Ю. Н. Будущее Конституции Российской Федерации: «реализация без изменений», «преобразование» или «неизбежность пересмотра»? (часть 1) // Право и политика. 2005. № 1. С. 7.

Во-первых, конституционно-правовые фикции проявляются в особой сфере, очерченной предметом конституционного права. В силу особой важности общественных отношений, регулируемых конституционным правом, и широты предмета данной отрасли права конституционно-правовые фикции имеют обширное поле действия и затрагивают приоритетные области жизнедеятельности. Главным образом, фикции применяются при регулировании вопросов федерализма, демократии, разделения властей, местного самоуправления, принципов правового положения личности. Масштабностью конституционно-правовых фикций объясняется их более заметное в сравнении с ролью фикций в иных отраслях права влияние на общественное сознание и развитие государства.

Во-вторых, конституционно-правовые фикции «зачастую носят ярко выраженную политическую и идеологическую окраску, выражают определенное мировоззрение, стремления, чаяния граждан, их образований и организаций, народа, общества в целом»[86]. Политико-идеологическая «заряженность» фикций имеет свое объяснение, поскольку производна от политизированности и сильного идеологического импакта самой отрасли права.

В-третьих, в конституционном праве наблюдаются особые случаи действия фикций, следующие определенные ситуации, свидетельствующие о фиктивности конституционно-правовых норм.

А) Средой обитания фикций являются абстрактные правовые понятия, термины, понимание и толкование которых отличается дискуссионностью и неоднозначностью. Как правило, у таких понятий отсутствуют легальные определения, не детализированы правовые признаки, что обусловливает их смысловую подвижность в зависимости от складывающейся конъюнктуры. В частности, к числу таких понятий относятся «государство», «демократия», «суверенитет», «справедливость», «свобода», «достоинство», «гражданское общество», «федерализм».

Б) С высокой степенью вероятности можно утверждать, что индикатором фиктивности являются ситуации, когда определенные конституционно-правовые нормы не получают должной конкретизации и дополнения (например, в нижестоящих по юридической силе актах) либо «обездвижены» отсутствием необходимого механизма реализации, организационных институтов, финансовых средств, гарантий правовой защиты и т. п. Иными словами, фиктивность конституционно-правовых норм вызывается незавершенностью и неполноценностью правового регулирования. Например, в течение 23 лет не реализуются нормы Конституции РФ, предусматривающие принятие федерального конституционного закона об изменении статуса субъекта РФ (ч. 5 ст. 66), Федерального конституционного закона о Конституционном Собрании (ч. 2 ст. 135), а также Федерального закона о статусе Совета Безопасности РФ (п. «ж» ст. 83). Только спустя девять лет после принятия Конституции РФ была развита в отдельном федеральном законе норма о праве граждан на альтернативную гражданскую службу (ч. 3 ст. 59)[87]. Лишь в 2001 г. с принятием Уголовно-процессуального кодекса были реализованы конституционные положения об исключительно судебных решениях по вопросам ареста, заключения под стражу и содержания под стражей (ч. 2 ст. 22).

---

[86] Пяткин В. Н. Фикции в конституционном праве // Вектор науки Тольят. гос. ун-та. Сер.: Юрид. науки. № 3 (26). 2016. С. 87.

[87] Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3030.

В отдельных случаях фиктивность вызвана футуристичностью самой нормы Конституции, ее оторванностью от реалий общественной жизни. В действующей Конституции с момента ее принятия содержались основополагающие положения с весьма отдаленной перспективой реализации. К числу таковых могут быть отнесены, в частности, нормы, характеризующие Российскую Федерацию в качестве правового (ч. 1 ст. 1) и социального (ст. 7) государства.

В) Развитие нашей страны, особенно в первые годы XXI в., придало фиктивный характер ряду других норм Российской Конституции. В настоящее время мало общего с действительностью имеют нормы Основного закона о разграничении посредством договоров компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти (ч. 3 ст. 11), о республике как государстве в составе РФ (ч. 2 ст. 5), о существовании сферы остаточного ведения субъектов РФ (ст. 73), об осуществлении исполнительной власти в Российской Федерации Правительством РФ (ч. 1 ст. 110) и др.

Так, усиление центростремительных тенденций во внутрифедеративных отношениях ослабило самостоятельность субъектов РФ и укрепило их зависимость от федерального центра. В этих условиях обнажились недостатки вертикальных внутрифедеративных договоров, в связи с чем федеральный центр взял курс на аннулирование действующих и ограничение появления новых договоров. Названная перспектива была подтверждена Президентом РФ в его Послании Федеральному Собранию 2001 г. В нем глава государства особо подчеркнул, что определение конкретных полномочий центра и субъектов РФ в рамках их совместной компетенции должно осуществляться «именно федеральными законами и прежде всего федеральными законами»[88]. Легальная основа свертывания договорного процесса была заложена в ст. 26.7 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (в редакции от 4 июля 2003 года) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно закону, заключение внутрифедеративных вертикальных договоров возможно только в случае, «если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий»[89]. Из этого следует, что, во-первых, установлен приоритет федерального закона по отношению к договору, во-вторых, возможности субъектов РФ по заключению договоров оказались значительно сужены, поскольку не каждый из них в состоянии обосновать необходимость заключения подобного договора. В результате изменения политической практики оказались нейтрализованы положения ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, предусматривающие разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов посредством соответствующих договоров. Очевидно, что потенциал одной и той же нормы Конституции РФ (ч. 3 ст. 11) проявился по-разному в зависимости от изменения политического курса на соответствующем этапе развития страны.

В отношении положения Конституции РФ об осуществлении исполнительной власти в Российской Федерации Правительством РФ конституционное законодательство и конституционная практика демонстрируют активную роль Президента РФ в форми-

---

[88] Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Рос. газ. 2001. № 66, 4 апр.

[89] Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

ровании Правительства РФ, установлении его структуры, прекращении деятельности и, главное, — акцентируют непосредственное подчинение главе государства отдельных федеральных органов исполнительной власти в области обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, в вопросах предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Вследствие изменения общественно-политической обстановки закономерны трудности в реализации подобных норм-фикций вплоть до невозможности их правоосуществления.

Г) Конституционно-правовые фикции обнаруживают себя в случаях «преобразования» норм Конституции текущим законодательством или решениями Конституционного Суда РФ. (Под «преобразованием» Конституции РФ мы понимаем изменение, порой существенное, смысла ее отдельных положений без формального вторжения в конституционный текст.)[90]. «Преобразованная» норма получает новое прочтение и начинает жить второй жизнью, воспринимается не в буквальном первоначальном виде, а в том контексте, который формируется посредством развивающих норму Конституции РФ федеральных конституционных законов, федеральных законов, постановлений и определений Конституционного Суда РФ. Собственно норма Основного закона приобретает фиктивный характер, поскольку в своем изначальном смысловом варианте перестает существовать.

Когда конституция отличается подлинной стабильностью, вероятным и оптимальным вариантом ее развития становится адекватная (то есть не порождающая нарушений) реализация конституционных положений в текущем законодательстве и решениях правоприменительных органов. Если же неизменность конституции искусственно поддерживается верховной властью, то такая стабильность является только внешней. В условиях, когда стабильность конституции начинает мешать общественному развитию, а ее отдельные нормы оказываются нежизнеспособными, рано или поздно встанет вопрос о внесении в конституцию поправок и даже ее пересмотре. Переходным этапом между адекватной реализацией конституции и ее текстуальными изменениями является «преобразование» основного закона. Зачастую «преобразование» выступает показателем отдаленности некоторых норм конституции от действительности и одновременно способом ослабления их фиктивности. Именно такой гибкий, промежуточный путь развития российской Конституции наблюдается в современный период. Другими словами, Конституция РФ, сохраняя формальную стабильность, фактически начинает ее утрачивать. Следовательно, стабильность Конституции РФ приобретает мнимый, декоративный характер. Использование такого варианта развития Основного закона, как «преобразование», позволяет ослабить фиктивность формальной Конституции РФ и в то же время усилить ее адекватность фактической конституции. В этой связи следует согласиться с мнением Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, согласно которому нашу Конституцию как богатейшую кладовую неявных знаний «следует не править, а интерпретировать»[91].

«Преобразование» раскрывается в особых юридико-технических приемах, представляющих собой своего рода инструментарий нетекстуальной модификации Конституции РФ. На наш взгляд, к их числу могут быть отнесены следующие: 1) ограничение первоначального смысла нормы; 2) расширение первоначального смыслового объема нормы; 3) искажение подлинного смысла нормы, вплоть до его выхолащивания (например, пу-

---

[90] Аничкин Е.С. Преобразование Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX — начале XXI в. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 153.

[91] Корня А. Конституции приспособят к жизни // Независимая газ. 1 марта. 2004. С. 3.

тем изменения характера предписаний нормы); 4) фактическое дополнение нормы в результате обнаружения скрытого в ней смысла; 5) заполнение пробела в основном законе и, как следствие этого, фактическое создание новых конституционных норм, внедрение новых правовых понятий; 6) «восполнение» конституционной нормы путем насыщения конкретным содержанием абстрактных понятий и юридических конструкций; 7) нейтрализация нормы Основного закона в результате вытеснения ее «преобразованной» нормой или вследствие долговременного отсутствия практики ее реализации (так называемые мертвые нормы). В этом плане «преобразование» представляет собой своеобразный инструментарий отклонения от нормативно заданной реализации Конституции РФ. Конституционная норма может «преобразовываться» одновременно с помощью нескольких совместимых приемов (например, путем расширения буквального смысла нормы и ее фактического дополнения).

Примером «преобразования» Конституции РФ путем ограничения буквального смысла содержащегося в ней понятия может служить Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Он принят на основе ч. 2 ст. 65 Конституции РФ, в которой установлено, что «принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом». Буквальное понимание термина «образование» в данном контексте позволяет вести речь, по крайней мере, о таких случаях, как объединение субъектов РФ, разделение субъекта РФ на два и более новых субъекта РФ, выделение одного субъекта РФ из состава другого. Однако согласно ч. 1 ст. 5 закона «образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации»[92]. Как видно, законодатель уравнял по смыслу понятия «образование» и «объединение», хотя первое понятие по смыслу более широкое.

Или другой пример. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» Суд модифицировал положения ч. 4 ст. 125 Конституции РФ путем придания им обязывающего характера. Согласно данным положениям Конституционный Суд по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Разъясняя это правило, Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» указал на то, что суды могут обращаться в Конституционный Суд России[93]. Последний сформулировал иное правило: «Суд общей юрисдикции или арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этого закона» (п. 2 резолютивной части Постановления от 16

---

[92] Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. 1. Ст. 4916.

[93] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюл. Верховного Суда Рос. Федерации. 1996. № 1.

июня 1998 г. № 19-П)[94]. Из сказанного следует, что нейтральная по характеру предписаний норма сначала была «преобразована» в дозволительную, а затем в обязывающую.

Интересна иллюстрация «преобразования», связанная с неопределенностью нормы Конституции РФ. Неопределенность правовой нормы влечет ее разное понимание, толкование, а также «допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу»[95]. Еще серьезнее ситуация, когда речь идет о норме Конституции РФ, которая из-за своей неопределенности подвергается односторонней трактовке, подрывающей ее демократический потенциал. Иллюстрацией может послужить Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 года № 28-П по делу «О толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации». По данному Постановлению трое судей Конституционного Суда (Н. В. Витрук, В. О. Лучин, В. И. Олейник) выразили особые мнения, что весьма показательно. В своем запросе Государственная Дума просила Конституционный Суд разъяснить, вправе ли Президент РФ вновь представлять отклоненную Государственной Думой кандидатуру Председателя Правительства РФ. Суд решил, что «Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды, либо представлять каждый раз нового кандидата»[96]. Прав Н. В. Витрук, отмечая в особом мнении, что «из буквального смысла текста статьи 111 ... вытекает следующее общее правило: Президент Российской Федерации должен представлять каждый раз новую кандидатуру на пост Председателя Правительства Российской Федерации при ее отклонении Государственной Думой», ибо слово «кандидатура» предполагает множественность лиц. Таким образом, Суд расширил варианты поведения главы государства в сравнении с буквальным смыслом конституционных положений.

Познание конституционно-правовых фикций невозможно без выявления многообразия видов данного феномена. В правовой доктрине вообще и науке конституционного права в частности предлагается ряд классификаций фикции[97]. Наиболее распространено деление фикций по уровню юридической силы, по содержанию, по продолжительности существования, по форме выражения, по отношению к фактическим обстоятельствам, по институтам конституционного права.

В зависимости от уровня юридической силы фикции принято подразделять на конституционные, то есть содержащиеся непосредственно в тексте основного закона, и подконституционные — закрепляемые в иных нормативных правовых актах. Если фикции первого типа имеют первичный и базовый характер, то фикции второго типа — произ-

---

[94] Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 года № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 3004.

[95] Басангов Д. А. Доктринальное конституционное толкование в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. М., 2004. С. 106.

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

[97] Курсова О. А. Фикции в российском праве: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2001. 34 с.; Танимов О. В. Система юридических фикций в современном российском праве // Вестн. Рос. правовой акад. 2007. № 1. С. 13–16; Ильина Е. В. Классификация конституционно-правовых фикций [Электронный ресурс] // Современные науч. исследования и инновации. 2011. № 6. URL: http://web.snauka.ru/issues/2011/10/3011 (дата обращения: 14.08.2017).

водный. Так, признаки фиктивности имеет установленный в ч. 1 ст. 5 Конституции РФ принцип равноправия субъектов РФ, поскольку из этого принципа сам же Основной закон делает ряд исключений в ч. 2 ст. 5, ч. 3 ст. 66 и ч. 4 ст. 66. Примером подконституционных фикций являются положения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (в редакции от 28 декабря 2016 года) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подвергнувшие существенной корректировке буквальный смысл конституционной нормы о самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ). Несмотря на положение Конституции РФ, Закон от 6 октября 2003 года устанавливает унифицированную структуру органов местного самоуправления в лице представительного органа (ст. 35), главы муниципального образования (ст. 36) и местной администрации (ст. 37)[98], чем нейтрализует действенность соответствующей конституционной нормы.

Критерий содержания позволяет различать материальные, процессуальные и смешанные фикции. Примером материальной фикции, фиксирующей определенные факты или состояния, выступает абстрактная и недефинируемая категория «суверенитет нации». Иллюстрацией процессуальной фикции в рамках законодательных процедур являются положения ч. 4 ст. 105 Конституции РФ, согласно которым «федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации». То есть Совет Федерации может вообще устраниться от рассмотрения федерального закона, но его фактическое бездействие будет рассматриваться как одобрение закона «по умолчанию». В качестве смешанной фикции, на наш взгляд, можно указать не совсем адекватную реальности ч. 1 ст. 19 Конституции РФ о равенстве всех перед законом. Отечественное законодательство изобилует огромным количеством всевозможных исключений из этого правила, ставящих под сомнение собственно конституционное правило.

Разграничение фикций по продолжительности существования предполагает их статический и динамический характер. Как следует из названия, статические фикции отличаются длительностью существования и относительной устойчивостью, а динамические, напротив, кратковременны, подвижны и ситуативны. В частности, статичную фиктивность демонстрирует ст. 10 Конституции РФ о разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную. Авторитет данной нормы подрывается ч. 2 ст. 95 Конституции РФ, предусматривающей, что в «Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации — по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти». Иными словами, со времени принятия Конституции РФ при формировании состава Совета Федерации наблюдается не разделение, а смешение двух ветвей власти. Заметим, что ст. 10 Конституции РФ относится к основам конституционного строя, которым не могут противоречить никакие другие положения Конституции РФ. Более того, основы конституционного строя как нормы базового характера должны поддерживаться действием более конкретных норм, содержащихся в главах 2–9 Конституции РФ.

Динамичная фикция просматривается в положениях ч. 3 ст. 93 Конституции РФ: «Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должно-

---

[98] Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

сти должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным». Как видно, бездействие верхней палаты Федерального Собрания в пределах строго определенного срока влечет за собой освобождение главы государства от уголовной ответственности даже в случае, когда имеются ее основания.

Форма выражения как критерий классификации обусловливает выделение открытых и скрытых (латентных) фикций. Если открытые фикции очевидны и прямо закреплены в тексте нормативного правового акта, то скрытые фикции имеют завуалированный характер и обнаруживаются через толкование норм права. Более того, при преобразовании Основного закона скрытые фикции являются нетекстуальными, поскольку норма конституции остается формально неприкосновенной. Например, традиционно признаками фиктивности обладает любое делегирование полномочий. В этой связи пример открытой фикции — ч. 3 ст. 92 Конституции РФ, в соответствии с которой «во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации». Пример скрытой фикции демонстрирует Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П, которым был преобразован буквальный смысл ч. 2 ст. 125 Конституции РФ. Согласно п. 2.1 Постановления Суд выступает в качестве судебной инстанции, «уполномоченной окончательно разрешать публично-правовые споры о соответствии Конституции Российской Федерации и федеральным законам нормативных актов субъектов Российской Федерации, в том числе устанавливая, что акты, которыми определяется их конституционный статус, противоречат федеральному закону»[99]. Тем самым кроме Конституции РФ эталоном проверки региональных нормативных правовых актов стал также федеральный закон. Однако ч. 2 ст. 125 Конституции РФ предусматривает возможность проверки различных нормативных актов и нормативных договоров на предмет соответствия только Конституции РФ.

По отношению к фактическим обстоятельствам различаются положительные и отрицательные фикции. Положительные фикции признают реально не существующие обстоятельства существующими, а отрицательные, наоборот, отрицают реально существующие обстоятельства. Иллюстрацией положительной фикции является декларирование республик в составе РФ в качестве государств (ч. 2 ст. 5), хотя очевидно, что необходимыми признаками государства они не обладают. Противоположная фикция (отрицательная) усматривается нами в положениях ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, согласно которой «государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». Не требует доказывания тезис о выполнении государственно-властной деятельности органами прокуратуры, но согласно указанной норме они находятся за пределами субъектов, осуществляющих государственную власть.

---

[99] Постановление Конституционного Суда РФ от 04 апреля 2002 года № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 15. Ст. 1497.

Указанные факты фикций наблюдаются в различных институтах конституционного права России. Фиктивные правовые начала частично проникли в основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство, институт президентства, парламентское право, законодательный процесс, в местное самоуправление.

Вышесказанное позволяет предложить следующее определение конституционно-правовых фикций: это нормативные положения, содержащиеся в Конституции РФ и иных источниках конституционного права, которые признают заведомо несуществующее положение существующим и наоборот, а также имеют отраслевые особенности.

Анализ Конституции РФ и текущего законодательства подтверждает всеохватность и распространенность фикций в рамках конституционного права как отрасли права, что придает определенную злободневность вопросу о пределах их осуществления. Учитывая неоднозначную роль фикций в конституционном праве, полагаем, что применение фикции как приема юридической техники целесообразно тогда, когда ее неприменение вызовет более негативные последствия. В ряде случаев применение фикций необходимо и неизбежно, но при любых обстоятельствах они не должны подрывать действенность права как регулятора общественных отношений и эффективность его реализации. Использование фикций в конституционном праве должно быть глубоко обоснованным, умеренным и фрагментарным. Несмотря на возможные колебания в интенсивности применения этого приема юридической техники, фикции были и остаются ярким свидетельством расхождения между формальной конституцией и действительностью, а также атрибутом правовой жизни современной России.

Нормативно-преобразующие свойства решений Конституционного Суда Российской Федерации как источника права

(Опубликовано: Российско-азиатский правовой журнал. 2022. № 3. С. 4–11)

Определение актуальной системы источников национального права традиционно является одним из ключевых вопросов правовой доктрины каждой страны. Не является исключением и современная Россия. Проблема актуализации круга источников российского права осложняется несколькими факторами: федеративным государственно-территориальным устройством, разным уровнем правового развития отдельных территорий России, отсутствием неоднократно предлагаемого к принятию Федерального закона «О нормативных правовых актах» (аналоги которого есть во многих странах мира), сложным соотношением наднационального и внутригосударственного права и пр. Весьма неоднозначно рассматривается вопрос о правотворческих возможностях судов и месте решений судов высшего звена в системе российского права.

В свете определения перечня источников современного отечественного права нельзя не отметить особой роли решений (главным образом, постановлений и определений) Конституционного Суда РФ. На сегодняшний день в российской теории и практике отсутствует четкий ответ на вопрос о юридической природе и силе таких правовых актов. В целом преобладает понимание их как особых, нетипичных источников отечественно-

го права[100]. При более детальном рассмотрении вопроса об отнесении постановлений и определений Конституционного Суда РФ к источникам отечественного права складывается вывод о трех основных точках зрения.

1. Согласно первой из них[101], постановления и определения Конституционного Суда РФ, формулирующие определенные конституционные правила поведения различных субъектов конституционно-правовых отношений (фактически конституционные нормы) не просто выступают источниками права, но и являются одним из важнейших системообразующих звеньев федерального законодательства. При этом по юридической силе содержание настоящих решений приравнивается к юридической силе самой Конституции РФ. Нормотворчество Конституционного Суда воплощается в его «правовых позициях», т. е. обобщенных представлениях Суда по конкретным конституционно-правовым проблемам. Из предлагаемых определений понятия «правовые позиции»[102] наибольшей полнотой и четкостью отличается, на наш взгляд, определение, предложенное Н. В. Витруком. По его мнению, «правовые позиции Конституционного Суда РФ есть правовые выводы и представления Суда как результат интерпретации (толкования) судом духа и буквы Конституции РФ и истолкование им конституционного смысла (аспектов) положений отраслевых (действующих) законов и других нормативных актов в пределах его компетенции, которые снимают неопределенность в конкретных конституционно-правовых ситуациях и служат правовым основанием итоговых решений (постановлений) Конституционного Суда»[103]. Правовые позиции, во-первых, носят официальный характер; во-вторых, общий характер, т. е. распространяются не только на конкретное рассмотренное Конституционным Судом дело, но и на аналогичные случаи, возможные в будущем; в-третьих, многократно применимы; в-четвёртых, имеют такую же юридическую силу и обязательность по всей территории России, как и сами решения Конституционного Суда. Правовые позиции по своему характеру и содержанию не могут отождествляться с самим постановлением (определением) Конституционного Суда, поскольку выступают лишь его частью (хотя бы и наиболее важной) и логико-правовой основой резолюции.

---

100 Минникес И. В. Нетипичные источники в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 4.

101 Витрук Н. В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 95–102; Невинский В. В. Российское конституционное законодательство: проблемы системообразования и пределы унификации // Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования: Мат. респ. науч. конф. / под ред. В. К. Гавло, В. Я. Музюкина, В. В. Невинского. Барнаул, 2001. С. 15–17; Ведерников Н. Т. Актуальные вопросы деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Государственная власть и права человека: Мат. науч.-практ. конф., посвященной 85-летию со дня рождения профессора А. И. Кима. 14 декабря 2000 г. / Отв. ред. В. Ф. Волович. Томск, 2001. С. 124; Бланкенагель А. Пробелы в Конституции Российской Федерации и возможности ее совершенствования // Пробелы в Российской Конституции и возможности ее совершенствования / Ред.-сост. К. Г. Гагнидзе. М., 1998. С. 12; Татаринов С. А. Вопросы конституционного законодательства в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992–2001 гг.): Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Томск, 2002. С. 18.

102 Гаджиев Г. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 81–85; Кряжков В. А., Лазарев Л. В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С. 246–249; Смирнов Л. В. Деятельность судов Российской Федерации как источник права // Журнал российского права. 2001. № 3. С. 51–52.

103 Витрук Н. В. Указ. соч. С. 95.

2. Представители второго направления[104] не исключают отнесения нормативных постановлений и определений Конституционного Суда к источникам права, но настаивают на «подконституционном» уровне их юридической силы. При этом существует разброс мнений, когда решение Конституционного Суда РФ по юридической силе ставится на уровень между Конституцией РФ и другими законами (Авакьян С.А.); объявляется тождественным конституционному закону (Ж.И. Овсепян, Ю.А. Киреева) или же превалирующим над обыкновенным законом (М.В. Баглай). Своеобразно мнение Г. Гаджиева, полагающего, что правовая позиция коррелирует с правом, «а вот постановление Конституционного Суда с оценкой оспоренной нормы всегда имеет отношение к законодательству»[105].

3. Ряд ученых в различных вариациях отрицают нормативную юридическую силу правовых позиций Конституционного Суда и не относят его решения к источникам права[106]. Так, Ю.А. Тихомиров обосновывает свою точку зрения тем, что официальное толкование конституции — не самостоятельные нормы, а своего рода обязательные содержательные приложения, раскрывающие их ценностный смысл для правотворчества и последующего законотворчества[107]. Б.А. Страшун усматривает «ненормативность» правовых позиций в том, что они содержатся «только в мотивировочной части постановлений», хотя они присутствуют и в резолютивной части[108].

Своеобразна позиция В.В. Захарова, признающего источником права особого рода только решения о неконституционности норм права, но не иные виды решений Конституционного Суда РФ[109].

Изучение правовых позиций Конституционного Суда, особенно по делам о толковании отдельных положений Конституции РФ, позволяет утверждать, что Суд зачастую формирует новое положение нормативного характера, развивающее и обогащающее нормы Конституции РФ и находящееся с ней в неразрывной связи. В связи с этим нарушение правовых позиций Конституционного Суда РФ «будет означать нарушение интерпретируемых норм Конституции России»[110]. Правовые позиции выступают логическим продолжением норм конституции и потому не могут обладать отдельной от нее юридической силой. Более того, иногда правовые позиции опережают и предвосхищают федерального законодателя, задавая рамки и критерии его будущих норм в виде соответствующих реко-

---

104 Овсепян Ж.И. Акты органов судебного (квазисудебного) конституционного контроля (на материалах Австрии, Италии, Испании, Франции, ФРГ) // Государство и право. 1994. №3. С. 118–119; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 27; Киреева Ю.А. Конституционный Суд и конституционное судопроизводство. Дисс… канд. юрид. наук. Краснодар, 1998. С. 169; Авакьян С.А. Конституционное право России: в 2т. Том 1. М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 86.

105 Гаджиев Г. Указ. соч. С. 85.

106 Пиголкин А.С. Толкование норм права и правотворчество: проблемы соотношения // Закон: создание и толкование / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 1998. С. 73–74; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1999. С. 18–22; Арзамасов Ю.Г. Нормотворчество органов внутренних дел: Учеб. пособие. Барнаул, 2000. С. 8; Михалева Н.А. Координация правотворчества в Российской Федерации. М., 1996. С. 15; Лапаева В.В. Разграничение законодательных правомочий Федерации и ее субъектов (на материалах законодательства об общественных объединениях) // Журнал российского права. 2002. №12. С. 15.

107 Тихомиров Ю.А. Система конституционного законодательства // Законодательство и экономика. 1998. №6. С. 7.

108 Страшун А.Б. Федеральное конституционное право России. М., 1996. С. 11.

109 Захаров В.В. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права. М., 2005. С. 45.

110 Бриксов В.В. Критерии конституционности объектов федерального судебного конституционного контроля: некоторые проблемы // Государство и право. 2002. №12. С. 104.

мендаций. В итоге становится очевидным, что правовые позиции, содержащиеся в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ способны корректировать нормативно-правовую среду, а значит выступать в качестве своеобразных источников права. Как справедливо замечают М. П. Авдеенкова и Ю. А. Дмитриев, «Конституционный Суд РФ не ограничивается отменой норм права, обосновывая свою позицию, он фактически создаёт новые нормы права, которые должны ложиться в основу всех нормативных правовых актов в РФ»[111]. Такое положение обусловливает вывод не только о правотворческом характере некоторых решений Конституционного Суда России, но и об их «преобразовательной» роли в отношении конкретных норм Основного закона. Другими словами, в решениях Конституционного Суда содержатся правовые позиции, которые, при определённых обстоятельствах трансформируют действительный смысл той или иной нормы действующей конституции, адаптируя положения конституции к изменяющимся условиям жизни российского общества[112].

Нормотворчество Конституционного Суда может быть убедительно проиллюстрировано правовыми позициями по различным вопросам общественной и государственной жизни. Данные правовые позиции стали предметом научной систематизации в ряде изданий[113]. Тесная связанность Конституции РФ и правовых позиций Конституционного Суда РФ позволяет, по мнению М. А. Митюкова, говорить о Конституции в широком смысле слова, которую фактически составляют кроме самого конституционного текста федеральные конституционные законы и постановления Конституционного Суда об официальном и казуальном толковании Основного закона[114]. В США, по свидетельству В. Е. Чиркина, часто говорится о «живой конституции», под которой понимают толкование статей американской конституции Верховным Судом за более чем 200-летний период ее действия[115]. Кроме правотворческого характера, постановления и определения Конституционного Суда обладают многими качествами нормативного правового акта, как то: абсолютно обязывающая сила для всех государственных и местных органов власти, должностных лиц и граждан, то есть общеобязательность; неограниченность действия во времени; общенациональный масштаб действия; обязательность опубликова-

---

111 Конституционное право в Российской Федерации: Курс лекций. В 9 тт. Т. 1. Основы теории конституционного права / М. П. Авдеенкова, Ю. А. Дмитриев. М.: Весь Мир, 2005. С. 177.

112 Волкова Н. С. Приёмы формирования правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. №9. С. 79–85; Варламова Н. А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: юридическая природа, техника выявления и проблемы имплементации в правовую систему // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: Мат. Всерос. совещания (Москва, 22 марта 2001 г.) / под ред. М. А. Митюкова, С. В. Кабышева, В. К. Бобровой и С. Е. Андреева. М., 2001. С. 140–148.

113 Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: ОАО Издательский дом «Городец», «Формула права», 2003; Любимов А. П. Комментарий к Конституции Российской Федерации (толкования и истолкования Конституции РФ в решениях Конституционного Суда РФ с постатейным алфавитно-предметным указателем. М.: Экзамен, 2005; Несмеянова С. Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.

114 Митюков М. А. Поправки к конституции: некоторые политико-юридические аспекты // Конституция как фактор социальных изменений / Отв. ред. Л. О. Иванов. М., 1999. С. 81.

115 Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1999. С. 27; Фридмен Л. Введение в американское право. М., 1993. С. 152.

ния; многократная применимость ко всем аналогичным случаям, что также подчёркивается рядом исследователей[116].

С учётом лимита настоящей статьи и ее тематической направленности, ограничимся кратким рассмотрением отдельных решений Конституционного Суда РФ, в которых раскрываются их нормативно-преобразовательные свойства, касающиеся законотворческих процедур и действия нормативных правовых актов. Наиболее отчётливо это выразилось в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П «О толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации». В названном Постановлении Суд завершил урегулирование процедуры внесения поправок в Основной закон, дав акту о поправках к Конституции РФ наименование. По существу, Суд создал новую норму права, придя к выводу о том, что «положения статьи 136 Конституции Российской Федерации могут быть реализованы только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона» (п. 4 Постановления)[117]. Фактически своим Постановлением Суд легализовал новый вид закона — закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, который непосредственно Конституцией России не предусматривается, но при помощи которого конституционный текст может быть изменён и дополнен. В этой связи примечательно мнение В. В. Невинского о том, что «данное толкование … осуществлено с опережением законодательного регулирования порядка внесения поправок в Конституцию Российской Федерации»[118]. Действительно, данное Постановление послужило основой принятия Федерального закона от 4 марта 1998 года «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»[119]. Вместе с тем, в оценках Постановления от 31 октября 1995 года встречается мнение, согласно которому Конституционный Суд не «сотворил право», а лишь выявил скрытый смысл конституционной нормы[120].

Существенные изменения были привнесены Конституционным Судом РФ в конституционную регламентацию законодательного процесса. Постановление Конституционного Суда от 22 апреля 1996 года «О толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации», наделившее Президента РФ правом возвращать в палату Федерального Собрания, поступившие ему на подпись федеральные законы без рассмотрения (что не относится к вето Президента РФ по смыслу ч. 3 ст. 107 Конституции РФ) обусловило появление в законодательном процессе не предусмотренной Конституцией РФ и ещё более затягивающей его новой стадии. Неудивительно, что в этом Постановлении «Суду вновь пришлось брать на себя функции законодателя» путём введения «ново-

---

116 Эбзеев Б. С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. № 5. С. 7; Бондарь Н. С. Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного Суда Российской Федерации как источников права // Журнал российского права. 2007. № 4. С. 75; Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма; Инфра-М, 2011. С. 125–128.

117 Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П «О толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

118 Невинский В. В. Конституционный Суд Российской Федерации и правотворчество в России // Вестник Конституционного Суда. 1997. № 3. С. 71.

119 Федеральный закон от 4 марта 1998 года «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

120 Захаров В. В. Указ. соч. С. 140.

го, ранее неизвестного науке и практике понятия «возвращение Президентом принятого Федеральным Собранием федерального закона без рассмотрения»[121].

В Постановлении Конституционного Суда от 23 марта 1995 г. № 1-П «О толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» обнаруживаются интересные «уточнения» толкуемых положений. Как известно, Суду надлежало разъяснить, распространяется ли 14-дневный срок, установленный ч. 4 ст. 105 Конституции для рассмотрения и одобрения федеральных законов в Совете Федерации, на федеральные законы, подлежащие обязательному рассмотрению в Совете Федерации, то есть принятые Государственной Думой по вопросам, перечисленным в ст. 106 Конституции РФ. По мнению Суда, установленный в ч. 4 ст. 105 Конституции РФ 14-дневный срок рассмотрения действителен и для законов, подлежащих обязательному рассмотрению в Совете Федерации. В то же время Суд подчеркнул специальный характер положений ст. 106 по отношению к ч. 4 ст. 105 Конституции РФ, указав: «Если рассмотрение в Совете Федерации федеральных законов, принятых по вопросам, перечисленным в ст. 106 Конституции Российской Федерации, не завершено в установленный частью 4 статьи 105 срок, оно должно быть продолжено на следующем заседании Совета Федерации и завершено принятием решения»[122]. Другими словами, признавая единство срока рассмотрения федеральных законов в Совете Федерации, Суд предусматривает различные правовые последствия несоблюдения 14-дневного срока: законы, принятые Государственной Думой по вопросам, перечисленным в ст. 106 Конституции РФ не могут считаться одобренными, а законы, принятые Государственной Думой по иным вопросам автоматически считаются одобренными Советом Федерации. Применительно к законам, принятым по вопросам, перечисленным в ст. 106, основная идея заключается в необходимости приступить к их рассмотрению в 14-дневный срок, а в отношении других законов 14-дневный срок решает их дальнейшую «судьбу». В процессе рассмотрения дела сформировалось и иное понимание толкуемых положений. В частности, судья Конституционного Суда Ю. Д. Рудкин полагал, что 14-дневный срок, установленный ч. 4 ст. 105 Конституции в полной мере проецируется на федеральные законы, принимаемые по вопросам, указанным в ст. 106 Конституции и в течение этого срока Совет Федерации обязан вынести решение об одобрении или отклонении принятого Государственной Думой федерального закона. При неисполнении данной обязанности наступают последствия, предусмотренные ч. 4 ст. 105 Конституции РФ, то есть федеральный закон считается одобренным[123].

В нескольких решениях Конституционный Суд России подчеркнул особенности отдельных видов нормативных правовых актов, хотя из Конституции РФ такого рода правоположения не следуют. Так, в Постановлении от 23 апреля 2004 г. № 9-П Суд убедительно обосновал тезис, согласно которому «федеральный закон о федеральном бюджете пред-

---

121 Хабриева Т. Я. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ «О толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б. С. Эбзеев. В 2 т. М., 2000. Т. 1. С. 70, 74.

122 Постановление Конституционного Суда от 23 марта 1995 г. № 1-П «О толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 13. Ст. 1207.

123 Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Ю. Д. Рудкина по делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда. 1995. № 2–3. С. 11.

ставляет собой законодательный акт особого рода»[124]; в Постановлении от 5 июля 2001 г. № 11-П выявил специфику постановлений Государственной Думы об амнистии, приравняв их по своему значению к принимаемым Государственной Думой законам[125]; в Постановлении от 29 июня 2004 г. № 13-П отразил особую роль кодекса как акта осуществляющего «комплексное нормативное регулирование тех или иных отношений» и способного обладать в соответствующей сфере приоритетом перед иными федеральными законами[126]; в Постановлении от 11 апреля 2000 г. № 6-П провёл различие в юридических последствиях признания закона субъекта РФ недействительным и недействующим, вызванные различиями между его несоответствием Конституции РФ и несоответствием федеральному закону[127]; в ряде постановлений (например, в Постановлении от 16 октября 1997 г. № 14-П) признал возможность принятия законов индивидуально-распорядительного характера, в частности, о досрочном прекращении полномочий конкретного выборного органа местного самоуправления[128]. Излишне доказывать, что перечисленные нюансы в Конституции РФ не отражены, а являют собой пример своеобразного правотворчества Конституционного Суда, как минимум «достраивающего» определённые конституционные положения.

Кроме того, сам Конституционный Суд РФ увеличил количество объектов конституционной проверки по линии абстрактного и конкретного нормоконтроля, фактически дополнив перечень объектов проверки, установленный в ст. 125 Конституции РФ. В качестве реальных объектов абстрактного нормоконтроля стали фигурировать федеральные конституционные законы[129], а в качестве потенциальных объектов — законы субъектов РФ, принятые по вопросам их остаточного ведения[130]. Объектами конкретно-

---

124 Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского // Российская газета. 2004. 28 апреля.

125 Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД „О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации „Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов" в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан"» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 3059.

126 Постановление Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2804.

127 Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона „О прокуратуре Российской Федерации" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

128 Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 42. Ст. 4902.

129 Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона „О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон „О референдуме Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 25. Ст. 2564.

130 Определение Конституционного Суда РФ от 31 мая 1999 г. № 60-О по делу «О проверке конституционности положений статей 4, 5 и 6, части 2 статьи 7 и статьи 9 Закона Санкт-Петербурга „О порядке регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга"» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 23. Ст. 2891.

го нормоконтроля стали опять же федеральные конституционные законы[131], а также постановления прежнего Верховного Совета РФ о порядке введения в действие законов[132], постановления Государственной Думы об амнистии[133], а также отменённые или утратившие силу законы[134]. Включение в перечень объектов конституционной проверки постановлений Государственной Думы об амнистии и постановлений Верховного Совета объяснялось их приравниванием по своему уровню и материально-правовому содержанию к законам. Последний случай объяснялся ссылкой на положения ч. 2 ст. 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», предусматривающие возможность проверки на конституционность актов отменённых или утративших силу к началу или в период рассмотрения дела в Конституционном Суде России. Обоснование отнесения к числу объектов проверки федеральных конституционных законов, по свидетельству М.А. Митюкова, вообще отсутствовало[135]. В качестве объектов проверки они были инкорпорированы в текст ст. 125 Конституции РФ только в результате поправок 2020 года.

Также в Постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П (п. 4) Конституционный Суд выявил признаки нормативности собственных решений, в результате которых неконституционные нормативные правовые акты утрачивают юридическую силу. По мнению Суда, его решения «имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов»[136]. Тем самым, Суд не только провёл отличие своих решений от решений других государственных судов, но и придал им нормотворческий характер.

---

131 Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона „О референдуме Российской Федерации" в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьёва и В.Д. Уласа"» // Российская газета. 2007. 30 марта.

132 Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пункта 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, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях" в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан"» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 6. Ст. 867.

133 Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 г. № 492-III ГД „О внесении изменения в Постановление государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации „Об объявлении амнистии в связи с 55-летием победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов" в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан"» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 3059.

134 Определение Конституционного Суда РФ от 8 октября 1998 г. № 139-О по жалобе гражданина Апушкина Павла Георгиевича на нарушение его конституционных прав статьями 43 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Документ опубликован не был // СПС «Консультант Плюс».

135 Митюков М.А. Конституция Российской Федерации 1993 года и модернизация полномочий Конституционного Суда Российской Федерации // Учёные записки юридического факультета Санкт-Петербургского университета экономики и финансов / под. ред. А.А. Ливеровского. 2005. Вып. 1 (12). С. 92–93.

136 Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

Таким образом, в рамках правового регулирования законотворческих процедур и действия нормативных правовых актов нормотворческо-преобразующее воздействие решений Конституционного Суда на положения Конституции РФ выразилось в создании нового вида законов, уточнении и изменении содержания отдельных этапов законодательного процесса, выявлении специфики отдельных видов нормативных правовых актов и собственно решений высшего органа конституционной юстиции. Иными словами, Суд создает своеобразные правоположения, которые, наполняя ту или иную норму Конституции РФ конкретным содержанием, уточняя механизм её реализации посредством определения сферы и границы действия, в некоторых случаях трансформируют подлинный смысл положений Основного закона. Примечательно, что «преобразующий» характер имеют не только и не столько постановления Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ, сколько постановления по делам об абстрактном и конкретном нормоконтроле, «отказные» определения, определения о прекращении производства по делу. По причине активного воздействия на законодательный процесс, высокого уровня юридической силы, способствования формированию позитивного конституционного права, постановления и определения Конституционного Суда укоренились в качестве самостоятельного и авторитетного источника современного российского права.

Раздел 2

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Предпосылки и формы развития Конституции Российской Федерации 1993 года

(Опубликовано: Право и государство: теория и практика. 2009. № 4 (52). С. 20–23)

Недавно был отмечен пятнадцатилетний юбилей Конституции Российской Федерации 1993 года. Данное событие в очередной раз усилило интерес научной и политической общественности к Основному закону нашего государства, его состоянию и перспективам развития. В связи с этим особую актуальность приобрёл вопрос об оптимальном соотношении стабильности и динамичности действующей Конституции, нахождении баланса её неизменности и подвижности.

В целом стабильность конституции — это положительное и желательное явление. Однако стабильность основного закона имеет и оборотную сторону: конституция не должна превращаться в архаизм и в равной мере в оторванный от реальности и устремлённый в будущее идеал. Безусловно, планка конституционных ценностей и целей бывает весьма высокой, в связи с чем необходимо определённое время, чтобы к ней приблизиться. Поэтому вполне обоснованным представляется закрепление в любой конституции программных положений как предписаний ориентированных на будущее. Однако место таких положений в конституции не должно быть значительным, ибо позитивный потенциал закона вряд ли можно считать критерием эффективности его действия. К тому же реализации «перспективных» положений конституции приходиться ждать неопределённо долгое время, что свидетельствует о некоторой фиктивности основного закона.

Фиктивность конституции может быть обусловлена и частой изменчивостью общественных отношений, подвижностью внутренней политики государства. Особенно заметным это становится на примере «жёстких» конституций, которые плохо приспособлены для оперативных и в то же время необходимых текстуальных изменений (например, конституции США, Польши, Португалии). Формальная неизменность конституции на фоне динамично развивающейся конституционной практики начинает отдалять основной закон от действительности, ослабляя его регулятивное значение. Более того, конституция может не только игнорировать происходящие в обществе процессы, но и в известной мере препятствовать им. Такое положение становится закономерным в переходные эпохи, когда «новый тип общественных отношений ещё не сложился и социально-экономи-

ческие и политические структуры не устоялись»[1]. Следовательно, конституция, принятая в переходный период в принципе не может отличаться длительной стабильностью: в лучшем случае метаморфозы основного закона выражаются в поправках, а в худшем случае завершаются его пересмотром.

Сказанное в полной мере может быть отнесено к Конституции РФ 1993 года. При сохранении формальной стабильности она как изначально, так и в последующие годы не всегда отличается адекватным отражением политико-правовых реалий. Представляется, что это выражается в следующем. Во-первых, в действующей Конституции с момента её принятия содержались положения с весьма отдалённой перспективой реализации. Например, положения, характеризующие Российскую Федерацию в качестве правового (ч. 1 ст. 1) и социального (ст. 7) государства во многом остаются пока добрым пожеланием. Во-вторых, в ряде случаев длительное время приходится ждать реализации «рядовых» положений Конституции РФ. К примеру, только спустя девять лет после принятия Конституции РФ была развита в отдельном федеральном законе норма о праве граждан на альтернативную гражданскую службу (ч. 3 ст. 59)[2], лишь в 2001 году с принятием Уголовно-процессуального кодекса были реализованы положения об исключительно судебных решениях по вопросам ареста, заключения под стражу и содержания под стражей (ч. 2 ст. 22). Некоторые нормы Конституции РФ (особенно бланкетные) не реализованы и к настоящему времени: не определён федеральным законом статус Совета Безопасности (п. «е» ст. 83), не установлен федеральным конституционным законом порядок изменения статуса субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 66), не принят предусмотренный ч. 2 ст. 135 Конституции РФ федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании. В-третьих, развитие нашей страны, особенно в первые годы XXI века, повлекло за собой нежизнеспособность ряда других норм российской Конституции. В настоящее время мало общего с действительностью имеют положения о политическом многообразии и многопартийности (ч. 3 ст. 13), о разграничении посредством договоров компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти (ч. 3 ст. 11), о существовании сферы остаточного ведения субъектов РФ (ст. 73).

Конституция РФ подобно живому организму имеет собственное существование и обладает потенциальной способностью к развитию. Исходя из вышесказанного, необходимость в развитии Основного закона актуализируется, главным образом, при усилении его фиктивности. Это обусловливает необходимость постановки вопроса о возможных формах развития отечественной Конституции. На наш взгляд, Конституции РФ присущи четыре формы эволюции. Две из них имеют нетекстуальный характер, а две формы направлены на изменение конституционного текста. Во-первых, это реализация конституционных положений. Реализация — это естественный вариант развития Конституции РФ сопровождающий Основной закон до тех пор, пока он действует. Реализация может быть адекватной, то есть не порождающей нарушений конституционных норм, а может быть неадекватной. Когда конституция отличается подлинной стабильностью, адекватная реализация конституционных положений в текущем законодательстве и решениях правоприменительных органов становится объективным и оптимальным вариантом её

---

[1] Сорокин В. В. Конституция Российской Федерации 1993 года: критерии стабильности // Ежегодный научно-практический доклад Российского Союза Юристов. М., 2004. С. 32.

[2] См.: Федеральный закон от 25 мая 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.

развития. Если же неизменность конституции искусственно поддерживается правящими силами, то стабильность основного закона является только внешней.

Во-вторых, действующая Конституция развивается в форме «преобразования». Под «преобразованием» конституции принято понимать существенное изменение смысла её отдельных положений без формального вторжения в конституционный текст[3]. «Преобразование» Конституции РФ явление неоднозначное, поскольку может иметь не только позитивную, но и негативную направленность. Позитивное «преобразование» выражается в конструктивном уточнении и обогащении смыслового содержания конституционной нормы, принципиально не подрывающем её сущность. Негативное «преобразование» выхолащивает первоначальный доктринальный и правоустанавливающий смысл конституционной нормы, гипертрофирует её подлинное назначение[4]. К тому же Конституцию РФ нельзя «преобразовывать» бесконечно, поскольку по сравнению с первоначальным вариантом она может измениться до неузнаваемости. Поэтому закономерным может стать внесение в Конституцию РФ поправок, причём необязательно вытекающих их «преобразованных» норм Основного закона. По сути «преобразование» является промежуточным вариантом между адекватной реализацией Конституции РФ и её текстуальными изменениями. Зачастую факты «преобразования» являются показателем отдалённости отдельных норм Конституции РФ от реалий и одновременно способом ослабления их фиктивности. При «преобразовании» Конституция РФ, сохраняя формальную стабильность, фактически начинает её утрачивать, в связи с чем устойчивость Основного закона приобретает мнимый, декоративный характер.

За годы действия Основного закона конституционная практика накопила немало примеров его «преобразования» посредством федерального законодательства и решений Конституционного Суда РФ. Назовём лишь некоторые. 1) Включение в число субъектов, обладающих правом на обращение в Конституционный Суд РФ в порядке конкретного нормоконтроля Генерального прокурора РФ (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ). Данное правило было сформулировано в Законе РФ от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 17 ноября 1995 г.). Согласно п. 6 ст. 35 Закона «Генеральный прокурор Российской Федерации вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, применённым или подлежащим применению в конкретном деле»[5]. Между тем, Конституция РФ позволяет обращаться в Конституционный Суд РФ с целью проверки конституционности закона, применённого или подлежащего применению в конкретном деле только по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов. 2) Фактическое дополнение ч. 4 ст. 125 Конституции РФ положением о том, что с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод в Конституционный Суд РФ могут обращаться не только граждане, но и лица без гражданства. В Постановлении от 17 февраля 1998 г. № 6-П Конституционный Суд установил дополнительное

---

[3] См.: Митюков М. А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112; Невинский В. В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев. Новосибирск, 2005. С. 8–18.

[4] См. подробнее: Аничкин Е. С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Барнаул, 2008. С. 37–40.

[5] См.: Российская газета. 1995. 25 ноября.

субъективное право апатридов: «Возможность защиты прав и свобод посредством конституционного правосудия должна быть обеспечена каждому, в том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства, если законом нарушены их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации» (п. 2)[6]. 3) Ограничение буквального смысла положений ч. 2 ст. 65 Конституции РФ, в соответствии с которыми «принятие в Российскую Федерацию и образование в её составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом». Буквальное понимание термина «образование» в данном контексте позволяет вести речь, по крайней мере, о таких случаях, как объединение субъектов РФ, разделение субъекта РФ на два и более новых субъекта РФ, выделение одного субъекта РФ из состава другого. Однако согласно ч. 1 ст. 5 Федерального конституционный закон от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации» «образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации»[7]. 4) Изменение положений ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ указанием на то, что по предметам совместного ведения РФ и её субъектов издаются не только федеральные законы, но и федеральные подзаконные нормативные правовые акты. Столь расширительное понимание «федеральных законов» было легализовано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» (п. 6)[8].

В-третьих, формой развития Конституции РФ являются поправки. Совсем недавно впервые за 15 лет действия в Конституцию РФ были внесены поправки в части увеличения срока полномочий Президента РФ до 6 лет и Государственной Думы до 5 лет, а также усиления контрольных функций Государственной Думы в отношении Правительства РФ[9]. Вместе с тем предложения о внесении поправок в различные положения глав 3–8 Конституции РФ стали озвучиваться уже вскоре после её принятия. За период действия Конституции РФ в Государственную Думу различными уполномоченными субъектами был внесен 31 законопроект о поправках к ней[10]. В этих законопроектах предложено более 70 поправок к Конституции России. Многочисленные предложения о поправках в Основной закон были высказаны и отдельными учёными[11]. Подавляющее большинство предложенных поправок являются сущностно-содержательными и лишь небольшая часть имеет редакционно-технический характер. С точки зрения содержания предлагаемых поправок они затрагивают федеративное устройство, правовое положение Президента РФ, высшие органы всех ветвей власти. Рекомендованные поправки к Конституции РФ рас-

---

6 Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.

7 Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (часть 1). Ст. 4916.

8 Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

9 См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»; Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 31 декабря.

10 Соответствующие законопроекты опубликованы на сайте: http://www.constitution.garant.ru /DOC_1300.htm.

11 См., например: Зиновьев А. В. Концепция первоочередных поправок в Конституцию Российской Федерации // Правоведение. 2000. № 4. С. 46–61; Кондрашев А. А. Конституция России: варианты модернизации — проблемы и решения // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / под ред. С. А. Авакьяна. Т. 1. М., 2004. С. 164–172.

пределяются неравномерно: большинство из них касаются реформирования положений глав 4–6 (более 70%) при отсутствии предложений о поправках к главе 8. Ряд предложений о поправках к Конституции РФ повторяются в нескольких законопроектах. В частности, трижды (20.01.1995 г. — постановлением Совета Федерации, 22.02.1995 г. — решением Московской областной Думы, 22.04.1998 г. — постановлением Государственного Совета Республики Татарстан) было предложено дополнить положения п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ установлением права Совета Федерации решать вопрос о возможности использования Вооружённых Сил Российской Федерации на территории России.

Иногда предлагаемые коррективы по своему содержанию затрагивают положения глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, что согласно ст. 135 Конституции влечёт за собой возможность её пересмотра. Например, О. О. Миронов предлагает исключить из главы 1 Конституции РФ статью 12, а В. Е. Чиркин считает необходимым закрепить в главе 1 Конституции РФ принципы социально-ориентированной рыночной экономики и социальной солидарности[12]. Более того, изменения в главы 1, 2 и 9 были предложены в пяти законопроектах «о поправках». Так, в законопроекте «О поправке к статье 135 Конституции Российской Федерации», внесённом в 1995 году группой депутатов Государственной Думы, было предложено увеличить число голосов членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в поддержку пересмотра положений глав 1, 2 и 9 с «трёх пятых» до «четырёх пятых».

Примечательно, что рассмотренные формы развития Конституции РФ не являются взаимоисключающими, поскольку могут осуществляться синхронно в отношении различных норм Конституции РФ. Более того, воздействие всех трёх вариантов развития может испытывать и отдельно взятая норма Основного закона, но лишь при условии асинхронности её нетекстуальной и текстуальной модификации.

В-четвёртых, потенциальной формой эволюции действующей Конституции РФ может стать её пересмотр, необходимость которого обосновывает ряд исследователей[13]. Несмотря на немалое число приверженцев пересмотра Конституции РФ, полагаем невозможным согласиться с ними по нескольким причинам. Во-первых, в нашей Конституции должно быть то, с чем подавляющее большинство членов общества принципиально мириться не может. Очевидно, в настоящее время Конституция РФ выполняет своё назначение и не создаёт препятствий для жизни и развития российского общества. Следовательно, глубинные и серьёзные предпосылки для смены действующей Конституции отсутствуют. В этой связи следует поддержать мнение В. Д. Зорькина о том, что «Конституцию нужно менять только в том случае, когда не менять невозможно»[14]. Во-вторых, пересмотр Конституции РФ неизбежно повлечёт за собой существенную деформацию правовой системы, которая формируется на базе Основного закона. В свою очередь, вызванная пересмотром Конституции РФ правовая нестабильность, дополнит внеправовые проблемы российского общества и может спровоцировать массовое социальное недовольство. В-третьих, нет гарантии того, что новый основной закон окажется близким к идеалу и позволит искоренить сложности, вызванные прежней конституцией. В извест-

---

[12] См.: Миронов О. О. Конституция не может быть неизменной // Государство и право. 1998. № 4. С. 5–9; Чиркин В. Е. Конституция: российская модель. М., 2004. С. 76, 84.

[13] См: Авакьян С. А. Проблемы реформы Конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., 1999. С. 75; Осейчук В. И. О необходимости нового этапа конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 7.

[14] Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007. С. 348.

ной мере такого рода надежды иллюзорны, поскольку существующие государственные и общественные проблемы обусловлены не несовершенством Конституции РФ, а глубинными факторами. Поскольку Конституция РФ по историческим меркам очень «молода» и её потенциал реализован слабо, во главу угла следует поставить не идею ревизии Основного закона, а идею всевозможного раскрытия его позитивных начал и сглаживания негативных проявлений.

Таким образом, в настоящее время Конституция РФ не отличается достаточной стабильностью, поскольку испытывает динамичное развитие нетекстуального (реализация, «преобразование») и текстуального (поправки) характера. Вместе с тем, это утверждение справедливо для большинства, но не для всех норм Конституции РФ, поскольку развитие некоторых из них до настоящего времени отсутствует. Остальные нормы Конституции РФ развиваются неравномерно: одни подвергаются адекватной реализации, вторые нарушаются, третьи «преобразуются», в четвёртые вносятся поправки, пятые испытывают несколько вариантов развития.

Формальная Конституция и конституционная практика в России: варианты взаимодействия

(Опубликовано: Юридическая наука и практика: вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 4 (40). С. 10–15)

Двадцатитрехлетний период действия Конституции РФ обусловливает устойчивую актуальность вопроса о степени соответствия ей сложившихся общественно-политических реалий, о соотношении формальных конституционных положений и фактической конституционной практики. Адекватность конституционной действительности предписаниям основного закона свидетельствует о реальности и действенности конституции, и, напротив, разрыв между формальной конституцией и конституционной практикой сигнализирует о фиктивности учредительного акта и снижении эффективности регулирования основополагающих общественных отношений. В связи с этим доктринальную и социальную злободневность обретает проблема взаимоотношений действующей Конституции и конституционной практики.

Прежде всего, необходимо определиться с тем, что следует понимать под «конституционной практикой». Несмотря на широкое распространение данного понятия в юридической доктрине, специальному теоретическому исследованию в постсоветский период оно почти не подвергалось. Исключением являются несколько публикаций, авторы которых по-разному понимают сущность конституционной практики.

Так, В. В. Бородин представляет это явление как совокупность положений конституций различных стран, как содержание норм основных законов[15]. Несколько шире понимает конституционную практику А. Е. Постников. Содержание его статьи позволяет сделать вывод о том, что конституционная практика, по мнению учёного, не только собственно положения Конституции РФ, но и их последующее развитие в федеральных законах, решениях Конституционного Суда РФ и иных источниках права, а также со-

[15] Бородин В. В. Современная мировая конституционная практика // Право и жизнь. 1998. № 17.

ответствующие изменения векторов государственной политики[16]. Ещё одна позиция представлена в монографии А. В. Мазурова, определяющего данный феномен предельно широко — как «деятельность субъектов конституционно-правовых отношений (граждан, должностных лиц, государства, народа) на основе конституции»[17].

Из вышеприведённых мнений принципиально сложно согласиться с интерпретацией конституционной практики в качестве положений основного закона. В этом случае происходит смешение формальной конституции как важнейшего правового акта, обладающего высшей юридической силой, и фактической конституции, которая, как известно, представляет собой существующие в действительности основы политического и экономического строя, реальное положение человека в том или ином государстве. Иными словами, конституционная практика должна рассматриваться в качестве субстанции, находящейся за пределами собственно конституции. По сути это правовая действительность, которая может в большей или меньшей степени совпадать с формальной конституцией или расходиться с ней. Действительность включает в себя множество элементов, составляющих содержание конституционной практики, среди которых нормотворческая, правореализационная (в том числе правоприменительная), правоинтерпретационная деятельность, действие источников конституционного права, функционирование высших органов государственной власти и ряд других.

Конституционную практику необходимо отличать от более широкого по смыслу понятия «конституционализм». При многообразии подходов к его определению безошибочна, по нашему мнению, следующая дефиниция конституционализма: «теория и практика организации государственной и общественной жизни в соответствии с конституцией»[18]. Помимо Основного закона и конституционной практики, конституционализм содержит такие компоненты как конституционная доктрина, конституционное правосознание, процесс разработки конституции, поглощая, таким образом, исследуемые категории.

Познание конституционной практики невозможно без выявления и анализа её характерных черт, без определения её места в рамках юридической практики вообще. С одной стороны, конституционная практика вбирает в себя черты юридической практики, с другой стороны, имеет свою специфику. Представляется, что общими чертами любой юридической практики, включая конституционную, можно считать реалистичность, динамизм, неотделимость от развития общества и государства, противоречивость. В то же время именно конституционной практике свойственен основополагающий, системообразующий характер, что обусловлено назначением конституционного права как базовой отрасли российского права. Только конституционная практика сигнализирует о действенности Основного закона и выступает показателем уровня его реальности. Лишь для конституционной практики характерна корректирующая направленность по отношению к формальной конституции, когда первая играет роль основы для поправок к действующей конституции или даже для определения содержания новой конституции.

Ключевое значение имеет вопрос о соотношении формальной конституции и конституционной практики. Полагаем возможным выделить три основных варианта их взаимодействия: а) гармония; б) конфликт; в) коррекция. Если гармония свидетельствует о единстве и согласованности рассматриваемых феноменов, то конфликт и коррекция —

---

[16] Постников А. Е. Конституционные принципы и конституционная практика // Журнал российского права. 2008. № 12.

[17] Мазуров А. В. Конституция и общественная практика. М., 2004.

[18] Российская юридическая энциклопедия / Под ред. А. Я. Сухарева. М., 1999. С. 1340.

о разной степени отклонения конституционной практики от нормативно заданных предписаний основного закона.

Гармония предполагает адекватное осуществление конституционных предписаний в законодательстве, правоприменительных актах, поведении граждан, органов государственной власти и местного самоуправления. Это нормативное и ненормативное развитие основного закона в рамках его «буквы» и «духа», отсутствие формальных нарушений конституции. Залог гармонии заключается в высоком юридическом качестве и реальности самой конституции, в разумной гибкости её положений, а также в оптимальности пределов конституционного регулирования общественных отношений. Полная гармония выступает скорее в качестве идеального состояния и желательного варианта соотношения конституции и конституционной практики. Несмотря на подвижность уровня гармонизации Конституции РФ и конституционной практики в разные периоды новейшей истории России, в целом российская правовая реальность сегодня в большей мере представлена именно этим вариантом.

Конфликт — не что иное, как расхождение между конституцией и конституционной практикой, когда практическая деятельность субъектов конституционно-правовых отношений в тех или иных проявлениях осуществляется вопреки основному закону и приводит к его нарушению. То есть в буквальном смысле слова такая практика «неконституционна», противоположна предписаниям основного закона, но она выступает в качестве реального и, к сожалению, распространённого варианта сосуществования формальной конституции и конституционной действительности. На возможность и факты расхождения между «бумажной конституцией» и реалиями справедливо указывают ряд исследователей[19]. Причины такого состояния связываются как с недостатками текста Конституции РФ, так и с некоторыми внеправовыми изменениями российской общественной жизни в период действия Основного закона.

Во-первых, действующая конституция не свободна от формально-юридических дефектов: противоречий меду отдельными нормами, неопределённости ряда положений, фиктивности некоторых установлений. Так, определённой футуристичностью и оторванностью от реалий общественной жизни отличаются нормы о Российской Федерации как правовом (ч. 1 ст. 1) и социальном (ст. 7) государстве. Признаки фиктивности имеет установленный в ч. 1 ст. 5 Конституции РФ принцип равноправия субъектов РФ, поскольку из этого принципа сам же Основной закон делает ряд исключений в ч. 2 ст. 5, ч. 3 ст. 66 и ч. 4 ст. 66 в отношении республик в составе РФ, автономной области и автономных округов.

В то же время вряд ли фактором расхождений конституционной практики с формальной конституцией можно считать вариативность содержания последней. Скорее вариативность и абстрактность отдельных норм Конституции РФ необходима в целях снижения вероятности возникновения противоречий между конституцией и изменяющимися общественными условиями и обеспечения долговременного стабильного действия основного закона. В частности, из положений ч. 3 ст. 80, согласно которым «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государ-

---

[19] Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2006. С. 149; Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России: проблемы методологии, теории, практики. Самара, 2003. С. 80–86; Кравец И. А. Формирование российского конституционализма: проблемы теории и практики. Автореф. дисс. … докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 10, 20, 42.

ства», мы не получаем чёткого ответа на вопрос о характере и содержании данной политики. Парадоксальность ситуации состоит в том, что различные варианты такой политики будут «вписываться» в указанную норму Конституцию РФ, в связи с чем несоответствие конституционной практики ч. 3 ст. 80 почти исключено.

Во-вторых, индикатором расхождений между конституцией и конституционной практикой являются нереализуемость отдельных норм Конституции РФ в силу отсутствия их конкретизации в иных нормативных правовых актах, либо необходимого механизма реализации, организационных институтов, финансовых средств, гарантий правовой защиты. Так, в течение 23 лет не реализуются нормы Конституции РФ, предусматривающие принятие федеральных конституционных законов об изменении статуса субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 66) и о Конституционном Собрании (ч. 2 ст. 135), а также федерального закона о статусе Совета Безопасности РФ (п. «ж» ст. 83).

В-третьих, развитие нашей страны в последние годы нейтрализовало потенциал ряда положений российской Конституции. На фоне активных изменений государственной политики архаичный и оторванный от действительности характер обрели нормы о договорном способе разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ (ч. 3 ст. 11), о сфере остаточного ведения регионов (ст. 73), о республике как государстве в составе РФ (ч. 2 ст. 5), об осуществлении исполнительной власти в Российской Федерации только Правительством РФ (ч. 1 ст. 110) и др.

Противоречие между конституционно-правовыми реалиями и писаной конституцией, с одной стороны, подрывает реальность Основного закона и его авторитет, с другой стороны, свидетельствует о несовершенстве содержания и консерватизме конституции. Закономерными следствиями такого состояния становятся нигилистические настроения в обществе и расширение неконституционной практики, которая находит выражение в увеличении количества фактов неконституционности нормативных правовых актов, росте числа правоприменительных актов, входящих в противоречие с Конституцией РФ, неисполнении требований Конституции РФ органами публичной власти, должностными лицами и гражданами.

Если конфликт представляет собой прямое столкновение формальной конституции и конституционной практики, то коррекция — это вариант постепенного и зачастую завуалированного отклонения, отдаления конституционной действительности от «буквы» и «духа» основного закона, либо, напротив, их «плавного» сближения. Думается, коррекция может принимать текстуальную и нетекстуальную формы. Текстуальная форма состоит в том, что выработанные конституционной практикой «новые решения, конструкции …, возникающие в жизни, в случае своей значимости, перспективности должны найти своё выражение, закрепление в конституционной норме»[20]. Другими словами, сближение исследуемых явлений осуществляется через поправки к Конституции РФ, через прикосновение к её тексту. Конституционная практика способна выявлять формальные недостатки Конституции РФ (пробелы, противоречия, фикции, неточные формулировки), а также её концептуальные недочёты и сообразно им вырабатывать предложения по текстуальному совершенствованию Основного закона.

---

[20] Верёвкина Ю. Ю. Взаимоотношения Конституции и конституционализма в России. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2013. С. 7.

Например, изначальный дисбаланс высших органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации, заложенный в Конституции, и выраженный, главным образом, в весьма скромных конституционно-правовых инструментах влияния Федерального Собрания РФ на деятельность Правительства РФ, обусловил постепенное усиление воздействия палат парламента на высший орган исполнительной власти. В частности, это расширение контрольных полномочий палат парламента, нашедшее формальное выражение в Федеральном законе от 12 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»[21]. Примечательно, что за семь лет до этого события законопроект «О поправках к статьям 101, 102 и 103 Конституции Российской Федерации (о парламентском расследовании)» был отклонен. Впоследствии названная тенденция проявилась более ярко — через внесение в конце 2008 года поправок в Конституцию РФ. Как известно, Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»[22] были внесены изменения и дополнения в ч. 1 ст. 103 и п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, которыми была установлена обязанность Правительства РФ осуществлять ежегодный отчёт об итогах своей деятельности перед Государственной Думой, включая вопросы, поставленные Государственной Думой непосредственно.

Нетекстуальная форма коррекции, на наш взгляд, находит проявление в преобразовании Конституции РФ складывающейся конституционной практикой. Под преобразованием Конституции РФ мы понимаем изменение (порой существенное) смысла её отдельных положений без формального вторжения в конституционный текст. По сути, оно представляет собой своеобразный инструментарий отклонения от нормативно заданной буквальной реализации Конституции РФ. В сравнении с текстуальной трансформацией Конституции РФ преобразование обладает определёнными преимуществами, к числу которых относятся гибкость (приспособляемость к существенно изменившимся обстоятельствам); оперативность; возможность максимального использования потенциала конституции, основанного на первоначальном тексте; сравнительно высокая вероятность избежания социально-политических катаклизмов, часто сопровождающих официальное реформирование конституции. Автором этих строк проблема преобразования была исследована специально, выявлено и рассмотрено более 150 случаев смыслового изменения норм Конституции РФ в 1994–2010 гг. посредством федеральных конституционных законов, федеральных законов, постановлений и определений Конституционного Суда РФ[23]. В связи с этим, не вдаваясь в подробности, для иллюстрации приведём лишь несколько примеров нетекстуальной модификации действующей Конституции.

Своеобразным отступлением от положений Конституции РФ о том, что «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации» (ч. 1 ст. 110) стало дополнительное полномочие Президента РФ осуществлять непосредственное руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (ст. 32 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. «О Прави-

---

[21] Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

[22] Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

[23] Аничкин Е. С. Преобразование Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX — начале XXI в. М., 2010. С. 177–275.

тельстве Российской Федерации»)[24]. При этом «преобразующая» норма появилась независимо от предписания Конституции РФ о Президенте РФ как главе государства (ч. 1 ст. 80), не выступающим одновременно в качестве главы исполнительной власти. Однако ещё на стадии обсуждения проекта Конституции РФ идея о совмещении Президентом РФ должностей главы государства и главы исполнительной власти отвергалась, как не вписывающаяся в концепцию проекта Основного закона[25]. С юридической точки зрения вести речь о нарушении Конституции РФ в данном случае нет оснований, ибо в рамках существующей формальной процедуры неконституционность указанных норм Конституционным Судом РФ не устанавливалась.

Немногочисленные факты преобразования Конституции РФ со временем вызревают в конституционные поправки, что свидетельствует о возможности перехода нетекстуальной формы коррекции Основного закона в текстуальную форму. Так, посредством Закона РФ от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» в его редакции от 17 ноября 1995 г. (в настоящее время действует в ред. Федерального закона от 7 марта 2017 г.) в дополнение к закреплённому перечню исключительных полномочий Совета Федерации было установлено назначение на должность и освобождение от должности первого заместителя и заместителей Генерального прокурора РФ (п. 2 ст. 12) (первоначально по представлению Генерального прокурора)[26]. Это правило закономерно следует из полномочия Совета Федерации (п. «з» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ) по назначению на должность, а также освобождению от должности Генерального прокурора РФ. Удачное «доформирование» конституционной нормы путём текущего законодательства обусловило через несколько лет соответствующую поправку к Конституции РФ с той лишь разницей, что теперь кандидатуры указанных лиц представляет Совету Федерации Президент РФ[27].

Таким образом, оптимальным вариантом взаимодействия формальной конституции и конституционной практики является гармония, допустимым вариантом — коррекция, а нежелательным, хотя и закономерным сценарием соотношения — конфликт. В Российской Федерации в разной степени представлены все три варианта взаимодействия Конституции и конституционной практики. При этом судьба различных норм Конституции РФ в плане взаимодействия с конституционной практикой складывается вариативно: одни подвергаются нормальной реализации, вторые нарушаются, третьи испытывают преобразовательный эффект, к четвёртым принимаются поправки, а пятые в разное время своего действия претерпевают несколько вариантов влияния конституционной практики. Поэтому уровень стабильности различных норм формальной Конституции и степень воздействия на них конституционной практики неодинаковы.

---

[24] Собрание законодательства РФ. 1997. №51. Ст. 5712.

[25] Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Том 12. М., 1996. С. 281, 318.

[26] Российская газета. 1995. 25 ноября.

[27] Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 №2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 10.02.2014. №6. Ст. 548.

Конституция Российской Федерации в условиях современного развития

(Опубликовано: Проблемы конституционного и муниципального строительства на современном этапе: опыт России и зарубежных стран: Материалы Международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. Москва, 9–14 марта 2010 года / под ред. С. А. Авакьяна. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. С. 22–25)

Со времени принятия действующей Конституции РФ и до настоящего времени в политических кругах и научном сообществе не прекращаются дискуссии о путях повышения авторитета Основного закона и его значимости как непосредственного регулятора общественных отношений. Будучи по своей юридической природе актом прямого действия, Конституция РФ обладает огромным синергетическим потенциалом и призвана стать детерминантой устойчивого развития общества и государства. При этом она должна оставаться фактором стабильного функционирования правовой системы и правовой основой изменяющейся внутренней и внешней политики страны. Совместить и решить данные задачи крайне сложно без необходимого развития положений Конституции РФ в иных нормативных правовых актах, совершенствования практики её применения, а также (в исключительных случаях) без улучшения юридического качества текста Основного закона. В этой связи актуальным представляется осмысление возможных путей совершенствования Конституции РФ с точки зрения её состояния, практики применения и возможной текстуальной модификации.

1. *Развитие положений Конституции РФ в текущем законодательстве.* Прежде всего, необходима полная реализация бланкетно-отсылочных норм Конституции РФ. За годы её действия было принято подавляющее большинство федеральных конституционных законов и именных федеральных законов. Однако до сих пор остаются не принятыми федеральные конституционные законы об изменении статуса субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 66), о Конституционном Собрании (ч. 2 ст. 135), о Верховном Суде Российской Федерации (ч. 3 ст. 129), а также федеральный закон о статусе Совета Безопасности РФ (п. «ж» ст. 83). Такое положение свидетельствует о незавершённости реализации отсылочных норм федеральной Конституции и обусловленной этим пробельности конституционно-правового регулирования. Восполнение такого рода пробельности особенно необходимо для того, чтобы усилить эффект прямого действия Конституции РФ (ч. 1 ст. 15).

Более того, в русле конкретизации предписаний Конституции РФ было принято немало законов, обусловленных смысловым посылом той или иной конституционной нормы. Так, на основании и в развитие отдельных положений Конституции РФ были приняты федеральные законы «О национально-культурной автономии» (п. «в» ст. 71), «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ст. 31), «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» (ст. 33). Положения ч. 1 ст. 77 Конституции РФ о праве субъектов РФ устанавливать систему региональных органов государственной власти вызвали появление во всех субъектах РФ законов об их органах го-

сударственной власти[28]. В то же время отсутствуют предполагаемые ч. 1 ст. 85 и ч. 2 ст. 77 Конституции РФ федеральные законы «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации», «О взаимоотношениях федеральных органов исполнительной власти и государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», на важность принятия которых справедливо указывается в литературе[29].

Крайне важным является дальнейшее поддержание верховенства Конституции РФ. Ведущей мерой в этом направлении остаётся преодоление противоречий нормам Конституции РФ положений иных нормативных правовых актов. Думается, что в настоящее время акцент следует ставить не на приведение в соответствие с Конституцией РФ иных нормативных правовых актов, а на их согласование с нормами Основного закона. Иными словами, центр тяжести необходимо перенести с устранения нормативных коллизий, на их предотвращение, снижение вероятности появления. Одной из действенных мер могло бы стать согласование проекта конституции (устава) субъекта РФ и проектов законов о поправках к конституции (уставу) субъекта РФ как основополагающих актов в системе законодательства субъектов РФ с Федеральным Собранием РФ. На основании п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ данную процедуру целесообразно предусмотреть в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Ввиду недавнего создания Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации[30] целесообразно было бы установить обязанность законодательного (представительного) органа государственной власти направлять проекты названных законов в Центр мониторинга права. Соответственно, в Положении о Центре мониторинга права важно предусмотреть его обязанность проводить экспертизу проекта конституции (устава) субъекта РФ, проектов законов о поправках к конституции (уставу) субъекта РФ с вынесением заключений рекомендательного характера. В настоящее время Положение о Центре мониторинга права закрепляет лишь общие задачи и функции данного органа (например, анализ результатов законодательной деятельности на региональном уровне)[31], которые могут

---

[28] См., например: Закон Республики Башкортостан от 30 декабря 2002 г. № 448-з «О Государственном Собрании — Курултае Республики Башкортостан» // Республика Башкортостан. 2003. 10 января; Закон Алтайского края от 3 ноября 2005 г. № 94-ЗС «Об Администрации Алтайского края» // Алтайская правда. 2005. 12 ноября; Закон Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241–21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2000. № 9.

[29] См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С. М. Миронова, Г. Э. Бурбулиса. М., 2007. С. 235; Колесов Ю. И. Правовое пространство России. Участие органов юстиции в обеспечении его единства. М., 2004. С. 106; Анненкова В. Г. Единство российского государства: проблемы конституционной теории и практики. Автореф. дисс. … д.ю.н. М., 2006. С. 10.

[30] См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 16 ноября 2007 г. № 496-СФ «О Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 48 (ч. 2). Ст. 5853.

[31] См.: Положение о Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25 апреля 2008 г. № 173рп-СФ // СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

быть конкретизированы в русле предварительной проверки региональных основных законов (законопроектов о поправках к ним). В случае если конституция республики в составе Российской Федерации принимается особым учредительным органом или посредством республиканского референдума, обязанность направления проекта конституции можно возложить на особый учредительный орган и комиссию, осуществляющую подготовку и проведение референдума республики в составе Российской Федерации по принятию республиканской конституции.

2. *Совершенствование применения Конституции РФ.* В этом плане актуальным является выявление и поддержание условий эффективного применения Основного закона. К числу таких условий могут быть отнесены, в частности, обеспеченность реализации норм Конституции РФ необходимыми финансовыми ресурсами и организационным механизмом; установление мер юридической ответственности за неправильное применение Конституции РФ; адекватность понимания и толкования норм Конституции РФ субъектами-правоприменителями; соблюдение полноты и последовательности применения норм Конституции РФ; низкие количественные показатели правоприменительных актов, входящих в противоречие с положениями Основного закона; чёткое выявление конституционно-правового смысла норм текущих правовых актов.

Кроме того, весьма востребованной в настоящее время представляется организация мониторинга практики применения Конституции РФ как одного из направлений деятельности Центра мониторинга права. В частности, перспективной могла бы стать систематизация и анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ с целью отбора наиболее конструктивных и рациональных правоприменительных решений, посредством которых возможно совершенствование конституционного текста. Например, это предоставление Генеральному прокурору РФ права на обращение в Конституционный Суд РФ по вопросу о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных актов и нормативных договоров, перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ. Основа этого правила (хотя и в усечённом виде) была заложена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г., в котором в дополнение к субъектам, перечисленным в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, правом на обращение в Конституционный Суд РФ по вопросу о соответствии Конституции Российской Федерации конституций и уставов субъектов Федерации был наделён Генеральный прокурор РФ[32]. Или дополнение ст. 83 Конституции РФ нормой, закрепляющей полномочие Президента РФ издавать указы о включении в статью 65 Конституции РФ новых наименований субъектов Российской Федерации. Как известно, такое полномочие Президента РФ было сформулировано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 года по делу «О толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации»[33].

3. *Возможные поправки к Конституции РФ: критерии оптимизации.*

Любые поправки, вносимые в Конституцию РФ, должны быть реально назревшими и оправданными. Представляется возможным выделить ряд критериев обоснованности

---

[32] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. по делу «О проверке конституционности положений ст. 115 и 231 ГПК РСФСР, ст. 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Российская газета. 2003. 29 июля.

[33] См.: Собрание законодательства РФ. 1995. №49. Ст. 4868.

поправок. Их целесообразно учитывать при оценке поправок, которые могут быть внесены в Основной закон в перспективе.

А) Поправки должны быть объективно обусловлены, то есть вызваны реально назревшей необходимостью конституционных перемен. Это означает, что изменение общественных отношений, регулируемых Конституцией РФ, должно приобрести существенный и необратимый характер.

Б) Критерием обоснованности поправок в Конституцию РФ является их легитимность. Они должны иметь широкую социальную поддержку, найти понимание и положительный отклик у большинства членов общества. Соответственно, поправки в Конституцию РФ не должны быть продиктованы групповыми интересами или интересами конкретных личностей, олицетворяющих верховную власть.

В) Предмет регулирования, охваченный поправкой к Конституции РФ, должен отличаться повышенной важностью и значимостью, что обусловливает невозможность и недопустимость его регулирования посредством текущего законодательства.

Г) Важно, чтобы поправки в Конституцию РФ усиливали положительные тенденции общественного и государственного развития (например, развитие институтов гражданского общества) и способствовали искоренению отрицательных тенденций (например, ослабление федеративных начал построения государства). Одним из проявлений положительного влияния поправок могла бы послужить их направленность на корректировку нежизнеспособных норм и на улучшение качества конституционного текста (восполнение пробелов, ликвидацию противоречий, устранение смысловой неопределённости).

Д) Посредством поправок в Конституцию РФ не следует решать краткосрочные, конъюнктурные задачи, ибо поправки преследуют стратегические цели и должны быть рассчитаны на долговременную перспективу.

Е) Законопроект о поправках не должен иметь концептуальных недочётов, создающих угрозу нарушения целостности и смыслового единства конституционного текста.

С этих позиций заслуживают внимание ряд проектов поправок к Конституции РФ, предложенных ранее. Большинство из них сложно воспринимать однозначно положительно: они не всегда реально необходимы и имеют концептуальные недочёты. Вместе с тем несколько ранее рекомендованных проектов поправок представляются обоснованными и в будущем могли бы быть внесены в Основной закон.

Во-первых, это проект Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 93, 103, 109, 125 Конституции Российской Федерации», преследующий цель упрощения процедуры отрешения от должности Президента РФ. По мнению авторов законопроекта, оно должно выразиться в исключении из числа участников данной процедуры Верховного Суда РФ и в расширении оснований импичмента (достаточно постановления Государственной Думы «о возбуждении дела об отрешении Президента Российской Федерации»)[34].

Во-вторых, конструктивным представляется предложение наделить Совет Федерации правом решать вопрос «о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Российской Федерации для обеспечения суверенитета и государ-

[34] Законопроект был внесён группой депутатов Государственной Думы 29 июня 1998 г. и снят с рассмотрения на основании протокола №83 (п. 63) Совета Государственной Думы от 29 марта 2005 г. в связи с несоответствием требованиям статьи 134 Конституции РФ (число авторов на момент заседания Совета составляло менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы в связи с отзывом некоторыми депутатами своих подписей).

ственной целостности Российской Федерации, защиты прав и свобод человека и гражданина»[35], дополнив, тем самым, положения п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ.

В-третьих, в проекте закона Российской Федерации «О поправках к частям 3 и 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации» обоснованно предусматривалось увеличение срока рассмотрения Советом Федерации принятого Государственной Думой федерального закона с четырнадцати дней до тридцати дней[36].

В-четвёртых, привлекательной является идея законопроекта «О поправках к статьям 104 и 125 Конституции Российской Федерации о наделении Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы, правом обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации и об изменении наименования главы 7 Конституции Российской Федерации»[37] на «Судебная власть. Прокуратура».

Политическое влияние как фактор развития Конституции Российской Федерации

(Опубликовано: Право и политика. 2012. № 5. С. 867–874)

Проблема соотношения права и политики долгое время продолжает оставаться одним из остро стоящих и нерешённых вопросов юриспруденции. Составной частью этой проблемы является вопрос взаимодействия политики и основного закона государства. Его можно рассматривать, по меньшей мере, в двух аспектах: политического влияния на конституцию и обратного влияния Основного закона на политику государства. В рамках настоящей статьи подвергается исследованию первый аспект вопроса о взаимодействии политики и Основного закона государства на примере действующей Конституции России. Истоки политического влияния на конституцию обусловлены природой и содержанием самого основного закона. Любая конституция является не только правовым актом высшей юридической силы, но и важнейшим политическим документом. Политическая функция присуща конституции потому, что она всегда устанавливает основы организации и функционирования верховной государственной власти, а также закрепляет принципы государственной политики, выступая, тем самым, одновременным регулятором политических отношений.

---

[35] Проект Закона Российской Федерации «О поправке к части 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации (об использовании Вооружённых Сил Российской Федерации на территории Российской Федерации)» был предложен Государственным Советом Республики Татарстан, 21 мая 1998 г. принят к рассмотрению протоколом № 140 заседания Совета Государственной Думы, 6 октября 1998 г. снят Государственной Думой с рассмотрения (выписка № 162–44). См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3005366.htm

[36] Законопроект был внесён Советом Федерации 17 декабря 1994 г., 21 мая 1998 г. принят к рассмотрению протоколом № 140 заседания Совета Государственной Думы, 14 октября 1998 г. не принят при рассмотрении в первом чтении (постановление № 3084-II ГД). См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3004387.htm

[37] См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3007201.htm. Данный законопроект был внесён в Государственную Думу членами Совета Федерации 20 ноября 1998 г., но Постановлением Государственной Думы от 22 сентября 1999 г. № 4340-II ГД был отклонён. См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 40. Ст. 4795.

Конституция РФ не является исключением. Более того, в российской Конституции немало норм, провоцирующих политическую составляющую в их понимании, реализации и развитии (в том числе посредством текущего законодательства). Во-первых, Конституция РФ предусматривает принятие различного рода политических документов: «доктрины» (п. «з» ст. 83), «посланий» (п. «е» ст. 84, ч. 3 ст. 100), «программ» (ч. 2 ст. 41, п. «е» ст. 71)[38]. Во-вторых, Конституция РФ закладывает возможность возникновения политических конфликтов. Например, в сфере функционирования высших органов государственной власти это выражается в чрезмерных полномочиях Президента РФ за счёт ограничения полномочий иных органов государственной власти, в первую очередь — Федерального Собрания РФ. Конфликтность отношений между Президентом РФ и Федеральным Собранием РФ (особенно Государственной Думой) была показательной для 90-х гг. прошлого века. В-третьих, диспозитивные, неопределённые по смыслу и рамочные нормы Конституции РФ предопределяют высокую вероятность политического усмотрения высших органов государственной власти при их толковании и реализации. В частности, сложно не согласиться с Л.А. Шарниной в том, что на основе политического усмотрения производится назначение Президентом РФ Председателя Правительства РФ (ст. 111 Конституции РФ), принятие Президентом РФ решения об отставке Правительства РФ (ст. 117 Конституции РФ), использование Президентом РФ права на отклонение федерального закона, принятого Государственной Думой и одобренного Советом Федерации (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ)[39].

В силу политических причин отдельные нормы Конституции РФ могут оказываться недействующими, невостребованными общественной практикой. К примеру, чтобы не будировать общественно-политические кампании по пересмотру Конституции РФ, долгие годы не принимается предусмотренный ч. 2 ст. 135 федеральный конституционный закон «О Конституционном Собрании». Подобным образом сдерживается решение вопроса о принятии федерального конституционного закона «Об изменении статуса субъекта Российской Федерации» (ч. 5 ст. 66 Конституции РФ).

Взаимосвязь Конституции РФ и политики прослеживается как на этапе создания Основного закона, так и в ходе его последующего действия: при реализации его норм субъектами верховной власти, при проверке на соответствие Конституции РФ нормативных правовых актов, при текстуальном и нетекстуальном развитии конституционных положений. В связи с этим актуальность представляет выявление основных путей политического влияния на развитие Конституции РФ.

1. Прежде всего, политическое влияние неизбежно на стадиях разработки и принятия Основного закона. Среди прочего эта закономерность проявляется в том, что определённые положения включаются в проект Основного закона и в его окончательный текст под воздействием тех или иных политических обстоятельств, важнейших событий общественной и государственной жизни. Иными словами, отдельные нормы Основного закона имеют политические истоки и являются следствием (а иногда и одновременно превенцией на будущее) определённых политических процессов и событий, предшествовавших принятию конституции. Данный тезис хорошо просматривается на примере Конституции РФ 1993 года. Ввиду того, что она с точки зрения сложившегося на момент приня-

---

[38] См. подробнее: Кондратьева М.А. Конституционное право и политика в Российской Федерации: соотношение в сфере регулирования и конституционного контроля. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2010. С. 17.

[39] См.: Шарнина Л.А. Понятие политического усмотрения // Конституционное и муниципальное право. 2008. №5. С. 7, 8.

тия соотношения сил в механизме верховной власти стала итогом борьбы и показателем победы Президента РФ Б. Н. Ельцина и руководимого им Совета Министров РФ над Съездом народных депутатов РФ и Верховным Советом РФ, неудивительно такое важнейшее начало действующей конституции как сильная президентская власть на фоне относительно слабого парламента.

Подобные факты встречаются и в нормах конституций (уставов) субъектов РФ, на содержание которых оказывают влияние определённые политические ситуации. Например, следствием военно-политического конфликта 1992 г. между Республикой Ингушетия и Республикой Северная Осетия (Алания) стало появление в нормах Конституции Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 г., закрепляющих основы конституционного строя республики, положений о необходимости возвращения политическими средствами незаконно отторгнутой у Республики Ингушетия территории (ст. 11). Сепаратистские устремления и политические амбиции правящих кругов некоторых республик в составе РФ (Башкортостан, Дагестан, Татарстан) породили в 90-е гг. прошлого столетия их конституционные нормы о «государственном суверенитете». Логическим следствием принципа суверенитета республики явились также противоречащие Конституции РФ положения о принадлежности республике верховной власти на своей территории; о народе республики как носителе суверенитета и единственном источнике власти; о верховенстве конституции республики и ее законов; о праве республики приостанавливать действие правовых актов РФ на своей территории; о договорном характере статуса республики как субъекта РФ; о статусе республики как субъекта международного права. Например, вопреки п. «к» ст. 71 Конституции РФ, предусматривающей нахождение в ведении Российской Федерации внешней политики и международных отношений, Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. (п. 3 ст. 79) до принятия её новой редакции от 3 декабря 2002 г. относила к ведению Государственного Собрания Республики Башкортостан определение совместно с Президентом Республики Башкортостан ее внешней политики. В таких условиях объяснима негативная реакция федерального центра, нашедшая формальное выражение в ряде решений Конституционного Суда РФ о признании соответствующих норм республиканских основных законов противоречащими Конституции РФ[40].

2. Политическая составляющая находит формальное выражение в некоторых решениях Конституционного Суда РФ, конкретизирующих положения Основного закона и развивающих их смысл. Особенно заметным это становится в случаях, когда в порядке абстрактного или конкретного нормоконтроля проверяются нормативные правовые акты, являющиеся источниками конституционного права, что объясняется изначальной политизированностью последних. Политизация решений Конституционного Суда РФ проявляется, главным образом, в политической аргументации собственных позиций и выводов, а также в использовании терминологии политического характера.

---

[40] См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. №92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан // Собрание законодательства РФ. 2000. №29. Ст. 3117.

В конкретных решениях Конституционного Суда РФ упоминается о «политической целесообразности»[41], «учёте политических факторов[42], «политической воле»[43], «политических причинах»[44]. В одном из решений Конституционный Суд РФ даже определил политику, как «сферу борьбы за власть»[45]. Также примечательными являются ссылки Конституционного Суда РФ в качестве своеобразного обоснования резолютивной части своих решений на «изменение обстоятельств» и необходимость учёта конкретных исторических условий, определённой политической ситуации, сложившейся на период рассмотрения дела. В частности, в п. 3.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 года «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов» Суд отметил: «По смыслу изложенных правовых позиций ... федеральный законодатель вправе устанавливать требования к численному составу политических партий исходя из конкретно-исторических условий развития Российской Федерации; данные требования ... объективно обусловлены решаемыми в законодательном порядке задачами в сфере развития политической системы...»[46].

За годы своей работы Конституционный Суд РФ рассмотрел немало «политически резонансных» дел, становясь невольным участником важнейших событий общественной и государственной жизни. Наряду с этим особая значимость решений Конституционного Суда РФ, их основанность на положениях Конституции РФ как важнейшего политико-правового документа дополнительно обусловливает влияние политики на деятельность этого органа, а значит, усиливает роль политического фактора в развитии Основного за-

---

41 Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона „О политических партиях" в связи с жалобой общественно-политической организации „Балтийская республиканская партия" (п. 4)» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

42 Постановление Конституционного Суда РФ от 16.11.2004 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан „О языках народов Республики Татарстан", части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан „О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан", пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан „Об образовании" и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации „О языках народов Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина С. И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан" (п. 4.1)» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 47. Ст. 4691.

43 Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея" (п. 3.5)» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

44 Определение Конституционного Суда РФ от 15.12.2000 № 270-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Тверской области о проверке конституционности положения статьи 5 Закона Российской Федерации „О налоге на добавленную стоимость" и статьи 2 Федерального закона „О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации „О налоге на добавленную стоимость", а также жалоб открытого акционерного общества „Мосэлектроприбор" и Алтайского краевого союза общественных организаций инвалидов на нарушение данными нормами конституционных прав и свобод" (п. 2)» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

45 Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона „О политических партиях" в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации „Православная партия России" и граждан И. В. Артемова и Д. А. Савина" (п. 4.1)» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

46 Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

кона. Вместе с тем, по справедливому замечанию М.А. Кондратьевой, «политическое влияние, оказываемое на деятельность Конституционного Суда РФ, должно быть сдержанным и даже исключительным»[47].

3. Поскольку одной из форм развития Конституции РФ являются поправки, обращает на себя внимание их политическая мотивация. Как известно, поправки к Конституции Российской Федерации были внесены только один раз: законами от 30 декабря 2008 года «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» № 6-ФКЗ и «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» № 7-ФКЗ[48]. В пояснительной записке, обосновывающей необходимость принятия поправки к Конституции РФ об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы, отмечается, что «увеличение срока полномочий позволит Президенту Российской Федерации и Государственной Думе не только определить направления дальнейшего развития страны и начать осуществление намеченных целей, но и во многом реализовать задуманное в течение одного срока полномочий», а установление более продолжительного срока полномочий главы государства в сравнении с парламентом продиктовано «необходимостью обеспечения стабильного, поступательного развития страны и преемственности государственной политики»[49]. Уже из пояснительной записки становятся очевидными политические предпосылки и суть предлагаемых поправок.

Уместно напомнить, что 8 октября 2003 года Законодательным Собранием Ивановской области в Государственную Думу был внесён проект Закона Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации по изменению срока полномочий Президента Российской Федерации», которым предлагалось закрепить 7-летний срок полномочий главы государства. Постановлением Государственной Думы от 18 февраля 2004 года проект данного Закона был отклонён[50]. За несколько дней для этого (12 февраля 2004 г.) по проекту названного закона было дано заключение двух комитетов Государственной Думы, в котором утверждалось, что увеличение срока полномочий главы государства «не является гарантией лучшего выполнения Президентом Российской Федерации тех задач, которые на него возложены»[51]. Действительно, увеличение срока полномочий Президента РФ не улучшит автоматически ситуацию в стране, поскольку многие современные проблемы (например, мировой экономический кризис) вызваны негативным воздействием глобальных факторов, с которыми Россия как отдельно взятое государство справиться не в силах. Реализация всего задуманного в течение одного президентского срока маловероятна, даже если он будет продолжительным. Примечательно другое: предложенные в 2003 году поправки оказались несвоевременными с точки зрения расстановки социально-политических сил в России, особенно в субъектах Российской Фе-

---

47 Кондратьева М.А. Указ. соч. С. 19.

48 См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 1, 2.

49 Пояснительная записка от 11 ноября 2008 г. «Обоснование необходимости принятия поправки к Конституции Российской Федерации об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

50 См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 9. Ст. 727. Помимо этого 14 марта 2003 г. Государственная Дума возвратила субъекту права законодательной инициативы (группе депутатов Государственной Думы) проект Закона РФ «О внесении изменения в пункт 1 статьи 81 Конституции Российской Федерации», которым предлагалось увеличить срок полномочий Президента Российской Федерации до 6 лет. См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3853984.htm

51 СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

дерации. Поскольку к осени 2008 года ситуация в стране изменилась, политическая воля лидера государства послужила решающим фактором в деле текстуального реформирования российской конституции. Принятие соответствующих поправок и к тому же в весьма короткие сроки (менее чем за 2 месяца) является важным показателем влияния и авторитета центральной власти, сыгравшей главную субъективную роль в развитии Основного закона.

4. Роль политического фактора в развитии Конституции РФ находит проявление в «преобразовании» её норм, то есть в изменении (порой существенном) их смысла без формального вторжения в конституционный текст. Обновлённое прочтение Конституции РФ детерминировано различными причинами, в том числе политического свойства. К их числу могут быть отнесены, в частности, смена лидера государства и вызванное этим изменение политического курса; ротация политической элиты (например, в результате изменения соотношения сил в парламенте страны); особенности взаимоотношений общегосударственной и региональных элит; баланс сил высших органов законодательной и исполнительной власти; наличие политического давления на законодателя и (или) орган конституционного контроля в условиях авторитарного государственного режима; уровень согласия основных социально-политических сил в обществе; обеспечение интересов определённой категории лиц в ущерб остальным. Конституционная практика последнего десятилетия накопила немало примеров «преобразования» Основного закона по политическим мотивам. При этом факты нетекстуального изменения Конституции РФ органично вплетаются в основные тенденции общественно-политического развития страны на рубеже 20–21 вв. и являются их своеобразным формализованным выражением.

Усиление центростремительных тенденций во внутрифедеративных отношениях ослабило самостоятельность субъектов РФ и укрепило их зависимость от федерального центра. В данных условиях обнажились недостатки вертикальных внутрифедеративных договоров, умножающих противоречия между федеральным и региональным законодательством и способствующих асимметричности российского федеративного государства. Поэтому федеральный центр взял курс на аннулирование действующих и ограничение появления новых договоров. Легальная основа свёртывания договорного процесса была заложена в ст. 26.7 Федерального закона от 6 октября 1999 года (в редакции от 4 июля 2003 года) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которой заключение внутрифедеративных вертикальных договоров возможно только в случае, «если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий»[52]. Отсюда следует приоритет федерального закона по отношению к договору и снижение вероятности появления такого рода договоров вообще. В результате изменения политической практики оказались нейтрализованы положения ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, предусматривающие разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и её субъектов посредством соответствующих договоров. Очевидно, что потенциал одной и той же нормы Конституции РФ (ч. 3 ст. 11) проявился по-разному в зависимости от изменения политического курса на соответствующем этапе развития страны.

---

[52] Собрание законодательства РФ. 1999. №42. Ст. 5005; Российская газета. 2003. 8 июля.

Тенденция укрупнения субъектного состава Федерации нашла выражение в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации». Он издан на основе ч. 2 ст. 65 Конституции РФ, в которой установлено, что «принятие в Российскую Федерацию и образование в её составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом». Буквальное понимание термина «образование» в данном контексте позволяет вести речь, по крайней мере, о таких случаях, как объединение субъектов РФ, разделение субъекта РФ на два и более новых субъекта РФ, выделение одного субъекта РФ из состава другого. Однако согласно ч. 1 ст. 5 указанного Закона «образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации»[53]. Как видно, законодатель уравнял по смыслу понятия «образование» и «объединение», хотя первое понятие по смыслу более широкое.

В условиях централизации власти наблюдается явное расширение полномочий Президента РФ, благоприятной основой чего являются положения ст. 80 Конституции РФ о функциях главы государства. В этих нормах заложены «подразумеваемые» полномочия Президента РФ, ставшие выявленными благодаря текущему законодательству и решениям Конституционного Суда РФ[54]. Например, это осуществление непосредственного руководства деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (ст. 32 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»)[55]. Данное полномочие было легализовано независимо от положений Конституции РФ о том, что «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации» (ч. 1 ст. 110). Как известно, Президент РФ является главой государства (ч. 1 ст. 80 Конституции РФ), не выступая одновременно в качестве главы исполнительной власти[56].

Или другой пример. Принципиальным изменениям подвергся порядок замещения должности главы исполнительной власти субъекта РФ, состоящий в наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ[57]. Данное нововведение свидетельствует о расширении президентской власти и заметном продвижении в деле выстраивания в России властной вертикали,

---

[53] Собрание законодательства РФ. 2001. №52 (часть 1). Ст. 4916.

[54] См. подробнее: Аничкин Е.С. Преобразование Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX — начале XXI вв. М., 2010. С. 194–196, 219–222.

[55] См.: Собрание законодательства РФ. 1997. №51. Ст. 5712.

[56] Примечательно, что ещё на этапе обсуждения проекта Конституции РФ предложения о совмещении Президентом РФ должностей главы государства и главы исполнительной власти отвергались, как противоречащие концепции проекта Основного закона. См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Том 12. М., 1996. С. 281, 318.

[57] См.: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. №159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства. 2004. №50. Ст. 4950.

концентрирующей полномочия у федерального центра, что признают и сами представители верховной власти. В частности, полномочный представитель Президента РФ в Конституционном Суде РФ М. В. Кротов в своём выступлении в рамках слушания в Конституционном Суде РФ дела о «назначении губернаторов» признал, что «сформулированные в Законе от 11 декабря 2004 года реформы стимулируют процессы централизации формы государственного устройства России, но не отрицают её федеративное устройство»[58]. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 года «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» (п. 5) Суд фактически отошёл от правовой позиции, выраженной в Постановлении от 18 января 1996 года по «алтайскому делу»[59], что уже является показателем «преобразования» Основного закона. Если в Постановлении от 18 января 1996 года Суд констатировал незыблемость принципа выборов главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации непосредственно народом, то в Постановлении от 21 декабря 2005 года признал не противоречащей Конституции РФ процедуру наделения гражданина РФ полномочиями главы исполнительной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего субъекта РФ[60].

Подобным образом можно иллюстрировать и другие политические тенденции последних лет: этатизацию местного самоуправления, резкое сужение законотворческих полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения, выхолащивание сферы остаточного ведения субъектов РФ. Перечисленные направления политического развития в силу своей важности, кардинальности и масштабности объективно оказывают очевидное (текстуальное) влияние на текущее законодательство и латентное (нетекстуальное) влияние — путём «преобразования» — на Основной закон государства.

Как видно, политическое влияние является неотъемлемым «спутником» развития Конституции РФ. Как своеобразный политико-правовой феномен оно естественно и в принципе неустранимо. Изменяться может лишь степень интенсивности политического влияния на Основной закон. В целом политическое влияние как фактор развития Конституции РФ отличается такими особенностями как ситуативность (в плане изменчивости политической конъюнктуры), субъективизм, латентность, внеправовой характер, постоянство воздействия. В настоящее время сформировалось несколько путей такого влияния на Основной закон: действие политического фактора при включении тех или иных норм в первоначальную редакцию Конституции РФ; наличие политической составляющей в определённых решениях Конституционного Суда РФ; политическая мотивация поправок к Конституции РФ; «преобразование» Конституции РФ под воздействием причин политического свойства.

---

[58] Кротов М. В. Выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации (с приложением решений Конституционного Суда Российской Федерации): сборник / под ред. М. А. Митюкова. М., 2009. С. 54.

[59] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 года по делу «О проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Российская газета. 1996. 1 февраля.

[60] Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

Критерии обоснованности поправок к Конституции Российской Федерации

(Опубликовано: Проблемы становления правового государства и гражданского общества в России: материалы Всерос. конф., 22–26 мая 2009 г.: XV Адлерские чтения. Краснодар: Традиция, 2009. С. 19–22)

В течение 15 лет Конституция Российской Федерации развивалась, не претерпевая текстуальных изменений (кроме изменения наименований нескольких субъектов РФ). Прикосновенность Конституции РФ была нарушена лишь посредством двух законов о поправках от 30 декабря 2008 г. «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации».

Вместе с тем предложения о внесении поправок в различные положения глав 3–8 Конституции РФ стали озвучиваться вскоре после её принятия. За период действия Конституции РФ в Государственную Думу различными уполномоченными субъектами был внесен 31 законопроект о поправках к ней. В этих законопроектах предложено более 70 поправок к Конституции России. Многочисленные предложения о поправках в Основной закон были высказаны и отдельными учёными. Подавляющее большинство предложенных поправок являются сущностно-содержательными и лишь небольшая часть имеет редакционно-технический характер. С точки зрения содержания предлагаемых поправок они затрагивают федеративное устройство, правовое положение Президента РФ, высшие органы всех ветвей власти. Рекомендованные поправки распределяются неравномерно: большинство из них касаются реформирования положений глав 4–6 (более 70%), в то время как отсутствуют предложения об изменении положений главы 8 Конституции РФ. Ряд предложений о поправках в Конституцию РФ были продублированы в нескольких законопроектах. Иногда предлагаемые «поправки» ошибочно затрагивали положения глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, что согласно ст. 135 Основного закона влечёт за собой возможность его пересмотра. Любые поправки, вносимые в Конституцию РФ должны быть реально назревшими и оправданными. Представляется возможным выделить ряд критериев обоснованности поправок, под углом зрения которых целесообразно анализировать как поправки от 30 декабря 2008 г., так и поправки, возможные в дальнейшем.

1. Поправки должны быть объективно обусловлены, то есть вызваны реально назревшей необходимостью конституционных перемен. Это означает, что изменение общественных отношений, регулируемых Конституцией РФ должно приобрести существенный и необратимый характер. В этой связи уместно напомнить, что 8 октября 2003 года Законодательным Собранием Ивановской области в Государственную Думу был внесён проект Закона Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации по изменению срока полномочий Президента Российской Федерации», которым предлагалось закрепить 7-летний срок полномочий главы государства. Постановлением Государственной Думы от 18 февраля 2004 года проект данного Закона был отклонён. За несколько дней до этого (12 февраля 2004 г.) по проекту названного закона было дано заключение двух комитетов Государственной Думы, в котором обоснованно утверждалось, что увеличение срока полномочий главы государства «не является гаранти-

ей лучшего выполнения Президентом Российской Федерации тех задач, которые на него возложены». Действительно, увеличение срока полномочий Президента РФ не улучшит автоматически ситуацию в стране, поскольку многие современные проблемы (например, экономический кризис) вызваны негативным воздействием глобальных факторов, с которыми Россия как отдельно взятое государство справиться не в силах. Примечательно другое: предложенные в 2003 году поправки оказались несвоевременными и потому были отвергнуты правящими кругами. К концу 2008 года ситуация в стране объективно не изменилась, но политическая воля нового лидера послужила решающим фактором в деле текстуального реформирования российской Конституции.

2. Критерием обоснованности поправок в Конституцию РФ является их легитимность. Они должны иметь широкую социальную поддержку, найти понимание и положительный отклик у большинства членов общества. Соответственно, поправки в Конституцию РФ не должны быть продиктованы групповыми интересами или интересами конкретных личностей, олицетворяющих верховную власть.

3. Предмет регулирования, охваченный поправкой к Конституции РФ, должен отличаться повышенной важностью и значимостью, что обусловливает невозможность и недопустимость его регулирования посредством текущего законодательства. Например, спустя семь лет после отклонения в 1998 году законопроекта «О поправках к статьям 101, 102 и 103 Конституции Российской Федерации (о парламентском расследовании)» был принят Федеральный закон от 27 декабря 2005 года «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

4. Важно, чтобы поправки в Конституцию РФ усиливали положительные тенденции общественного и государственного развития (например, развитие институтов гражданского общества) и способствовали искоренению отрицательных тенденций (например, наблюдаемое в настоящее время искоренение федеративных начал построения государства). Одним из проявлений положительного влияния поправок могла бы послужить их направленность на улучшение качества конституционного текста (восполнение пробелов, ликвидация противоречий, устранение смысловой неопределённости).

5. Посредством поправок в Конституцию РФ не следует решать краткосрочные, конъюнктурные задачи, ибо поправки преследуют стратегические цели и должны быть рассчитаны на долговременную перспективу и стабильное действие.

6. Поправки в Конституцию РФ желательно вносить тогда, когда соответствующая конституционная норма: 1) нежизнеспособна; 2) подверглась негативному «преобразованию», то есть существенному смысловому изменению при сохранении неприкосновенности текста; 3) имеет содержательный дефект.

7. Законопроект о поправках не должен иметь концептуальных недочётов, создающих угрозу нарушения целостности и смыслового единства конституционного текста. Например, в отзыве Правительства РФ от 1 июля 1999 г. на проект Закона РФ «О поправке к статье 103 Конституции Российской Федерации (о парламентском контроле)» справедливо указывалось на то, что законопроект предлагает установить полномочия по проведению парламентских расследований только со стороны Государственной Думы, которая является одной из палат российского парламента. Следовательно, соответствующие полномочия необходимо закрепить и за Советом Федерации. Помимо этого, в названии законопроекта речь идёт о парламентском контроле, а в содержании законопроекта говорится о парламентском расследовании, которое в общепринятом значении уже парламентского контроля.

Однако поправки, неоправданные на сегодняшний день, могут стать востребованными в перспективе. Это хорошо заметно на примере предлагаемых ранее и реализованных в настоящее время изменений Основного закона в части увеличения срока полномочий Президента РФ. В то же время необходимо учитывать, что «декабрьские» поправки не прошли взвешенной социальной экспертизы, поскольку обусловлены во многом субъективными интересами правящей элиты. Соответственно, с учётом представленных критериев их сложно признать в полной мере обоснованными и жизненно важными.

Поправки к Конституции Российской Федерации: проекты и реальность

(Опубликовано: Вестник алтайской науки. 2009. № 4 (7). С. 137–150)

А декабрь 2008 года ознаменовался пятнадцатилетним юбилеем Конституции Российской Федерации. Данное событие в очередной раз усилило интерес научной общественности к Основному закону нашего государства, его состоянию и перспективам развития. В связи с этим особую актуальность приобретает вопрос об оптимальном уровне обеспечения такого свойства конституции, как стабильность. Стабильность конституции обусловлена её сущностью как главного связующего звена правовой системы, обладающего высшей юридической силой и предполагающего действие в течение длительного исторического периода.

В научной литературе наблюдается два подхода к пониманию стабильности конституции. Одни понимают стабильность конституции как её неизменность, неприкосновенность текста вообще[61]. Однако большинство исследователей понимают сущность стабильности конституции как длительность её действия без внесения существенных изменений. Другими словами, речь идёт о долговременном сохранении незыблемости базовых положений конституции, отражающих сущность общественного и государственного устройства[62].

Как известно, «базовые» положения зачастую сосредоточены в тех частях конституции, в которые запрещено внесение поправок. Следовательно, такие положения могут быть изменены только посредством принятия нового основного закона. Получается, что стабильность конституции приравнивается к её неотменяемости, что, разумеется, ни одно и то же. Можно ли вести речь о сохранении стабильности конституции, если в рамках иных структурных её частей происходит существенная корректировка конституционного текста? Думается, что нет. Если же «базовые» положения содержатся не в «неотменяемых» частях конституции, то выявить такого рода положения весьма непросто. Объясняется это тем, что конституция как основной закон в принципе состоит из «базовых» норм и иерархизировать их в рамках «неотменяемых» частей конституту-

---

[61] Старилов Ю. Н. Будущее Конституции Российской Федерации: «реализация без изменений», «преобразование» или «неизбежность пересмотра»? (часть 2) // Право и политика. 2005. № 2. С. 6.

[62] Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 30; Михалева Н. А. Юридические свойства конституций и уставов субъектов Российской Федерации как системная целостность // Право и государство: теория и практика. 2009. № 1 (49). С. 20; Айтхожин К. К. Конституция Республики Казахстан: стабильность и динамизм // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13. С. 32.

ции по степени важности вряд ли возможно. Поэтому более близок к пониманию сущности стабильности первый подход. Вместе с тем важно, чтобы стабильностью отличалась не только «буква» конституции, но и её «дух», ибо формально-юридически основной закон может оставаться неизменным, но фактически изменяться путём «преобразования». Исходя из сказанного, полагаем, что под стабильностью конституции следует понимать такое состояние конституции, которое характеризуется продолжительностью действия конституции, неизменностью её текста, смысловой неподвижностью норм конституции (или их незначительной смысловой подвижностью) и устойчивостью конституционного регулирования развивающихся общественных отношений.

Стабильность конституции имеет детерминированный характер, поскольку она обусловлена определёнными внеправовыми и правовыми факторами. Прежде всего, стабильность конституции, как и стабильность системы права в целом, является естественным следствием и отражением устойчивости существующих политических, экономических, социальных и духовных отношений в государстве. Устойчивость фактических общественных отношений создаёт благоприятные условия для стабильности системы права государства в целом и конституции, в частности. Кроме того, устойчивость общественных отношений обусловливает существование иных факторов стабильности основного закона, заключающихся в том, что он: 1) отличается реальностью, то есть адекватно отражает действительность; 2) обладает высоким юридико-техническим качеством; 3) способен удовлетворять интересы подавляющей части членов общества и государства ввиду стратегического соответствия решаемым задачам политического, экономического, социального и духовного развития; 4) имеет внушительный потенциал реализации; 5) характеризуется жёсткостью процедуры текстуальной модификации. Кроме того, конституции присуще закрепление различных способов поддержания собственной стабильности. Так, среди способов обеспечения стабильности отечественной конституции фигурируют, в частности, Конституционный Суд РФ (ст. 125), Президент РФ (ч. 2 ст. 80, ч. 2 ст. 85, ч. 3 ст. 115), принцип прямого действия Конституции РФ (ч. 1 ст. 15), невозможность внесения поправок в главы 1,2 и 9 Конституции РФ (ст. 135).

В целом стабильность конституции — положительное и желаемое явление. Однако стабильность основного закона имеет и оборотную сторону: конституция не должна превращаться как в архаичный документ, так и в акт, оторванный от реальности и устремлённый в будущее. Безусловно, планка конституционных ценностей и целей бывает весьма высокой, в связи с чем необходимо определённое время, чтобы к ней приблизиться. Поэтому вполне обоснованным представляется закрепление в конституции программных положений, ориентированных на будущее предписаний. Однако место таких положений в конституции не должно быть значительным, ибо «потенциал закона нельзя считать эффективностью его действия»[63]. К тому же реализации «перспективных» положений конституции приходиться ждать неопределённо долгое время, что свидетельствует о некоторой фиктивности основного закона.

Фиктивность конституции может быть обусловлена и частой изменчивостью общественных отношений, подвижностью внутренней политики государства. Особенно заметным это становится на примере «жёстких» конституций, которые плохо приспособлены для оперативных и в то же время необходимых текстуальных изменений (например,

---

[63] Старилов Ю. Н. Будущее Конституции Российской Федерации: «реализация без изменений», «преобразование» или «неизбежность пересмотра»? (часть 1) // Право и политика. 2005. № 1. С. 7.

конституции США, Польши, Португалии). Формальная неизменность конституции на фоне динамично развивающейся конституционной практики начинает отдалять основной закон от действительности, ослабляя его регулятивное значение. Конституция может не только игнорировать происходящие в обществе процессы, но и в известной мере препятствовать им. Такое положение становится закономерным в переходные эпохи, когда новый тип общественных отношений ещё не сложился и социально-экономические и политические структуры не укрепились. Следовательно, конституция, принятая в переходный период, в принципе не может отличаться длительной стабильностью: в лучшем случае метаморфозы основного закона выражаются в поправках, а в худшем — завершаются его пересмотром.

Основываясь на вышесказанном и учитывая состояние Конституции РФ, вопрос о поправках к Основному закону в настоящее время представляет определённую актуальность. Примечательно, что предложения о внесении поправок в различные положения глав 3–8 Конституции РФ стали озвучиваться уже вскоре после её принятия. За период действия Конституции РФ в Государственную Думу Федерального Собрания различными уполномоченными субъектами (ст. 134) был внесен 31 законопроект о поправках к ней. В этих законопроектах предложено более 70 поправок к Конституции России. Многочисленные предложения о конституционных поправках были высказаны и отдельными учёными. Подавляющее большинство предложенных поправок являются содержательными и лишь небольшая часть имеет редакционно-технический характер. С точки зрения содержания они затрагивают федеративное устройство, правовое положение Президента РФ и иных высших органов государственной власти. Рекомендованные проекты поправок к Конституции РФ распределяются неравномерно: большинство из них касается реформирования положений глав 4–6 (более 70%), в то время как отсутствуют предложения об изменении положений главы 8. Ряд предложений о поправках в Конституцию РФ повторяется в нескольких законопроектах. В частности, трижды (20.01.1995 г. — постановлением Совета Федерации, 22.02.1995 г. — решением Московской областной Думы, 22.04.1998 г. — постановлением Государственного Совета Республики Татарстан) было предложено дополнить положения п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ правом Совета Федерации решать вопрос о возможности использования Вооружённых Сил Российской Федерации на территории России.

Иногда предлагаемые коррективы по своему содержанию затрагивают положения глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, что согласно ст. 135 Конституции РФ предполагает пересмотр конституции в целом. Например, О. О. Миронов предлагает исключить из главы 1 Конституции РФ статью 12, а В. Е. Чиркин считает необходимым закрепить в главе 1 Конституции РФ принципы социально-ориентированной рыночной экономики и социальной солидарности[64]. Более того, изменения в главы 1, 2 и 9 были предложены в пяти законопроектах «о поправках». Так, в проекте Федерального конституционного закона[65] «О поправке к статье 135 Конституции Российской Федерации», внесённом в 1995 году

---

[64] См.: Миронов О. О. Конституция не может быть неизменной // Государство и право. 1998. № 4. С. 5–9; Чиркин В. Е. Конституция: российская модель. М., 2004. С. 76, 84.

[65] Многие законопроекты о поправках к Конституции РФ ошибочно облекались в форму федерального конституционного закона или федерального закона, хотя согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» должны приниматься в форме «закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации». См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

группой депутатов Государственной Думы, было предложено увеличить число голосов членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в поддержку пересмотра положений глав 1, 2 и 9 с «трёх пятых» до «четырёх пятых»; в проекте федерального конституционного закона «Об изменении редакции статьи 43 главы 2 Конституции Российской Федерации», внесённом в 1996 году Смоленской областной Думой, предлагалось изменить содержание норм о праве на образование[66]. Очевидно, о «поправках» в данном случае речь вести нельзя, ибо воспроизведение такого рода инициатив возможно только в тексте другого основного закона.

Каковы содержание и направленность предлагаемых проектов поправок к Конституции РФ? Примечательно, что поправки в законопроектах и поправки, предлагаемые учёными, зачастую не совпадают, в связи с чем их необходимо рассматривать отдельно. Поправки к главе 3 Конституции РФ «Федеративное устройство» были предложены в четырёх законопроектах. Первый из них нацелен на ликвидацию автономной области и автономных округов как видов субъектов РФ, в связи с чем в нём предлагается исключить из положений Конституции РФ все упоминания об автономных образованиях. В пояснительной записке к законопроекту было указано, что его разработка «обусловлена наличием деструктивных сепаратистских устремлений среди отдельных субъектов Российской Федерации, искусственно созданных из автономных округов»[67], а цель заключается в отказе от смешанного принципа построения Федерации в пользу территориального. Цель и обоснование законопроекта вызывают определённое недоумение. Как известно, основная сепаратистская угроза исходила, главным образом, от некоторых республик в составе РФ, то есть субъектов РФ, также образованных по национальному принципу. Однако о республиках в законопроекте не сказано, по причине чего его цель оказывается недостижимой.

Во втором законопроекте было предложено дополнить ст. 73 Конституции РФ частью 2 следующего содержания: «В сложнопостроенных субъектах Российской Федерации — крае, области с находящимися в их составе автономными округами полномочия по предметам ведения, предусмотренным статьёй 72 Конституции Российской Федерации, осуществляются органами государственной власти Российской Федерации, края, области и находящегося в их составе автономного округа совместно»[68]. Суть законопроекта заключалась в необходимости разграничения дублирующих полномочий органов государственной власти края (области) и входящего в их состав автономного округа по вопросам совместного ведения Федерации и её субъектов и преодоления вызванных этим конфликтов. Не оспаривая обоснованности законопроекта, представлялось бы более уместным включение указанных положений в ст. 72 Конституции РФ, посвящённую сфере совместного ведения РФ и её субъектов.

Третий и четвёртый законопроекты, внесённые Сахалинской областной Думой, были направлены в основном на дополнение ст. 67 Конституции РФ правилом о том, что «гра-

---

[66] Здесь и далее при упоминании о законопроектах о поправках к Конституции РФ см.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_1300.htm.

[67] Проект федерального конституционного закона «О поправках к Конституции Российской Федерации» был внесён группой депутатов Государственной Думы. 10 декабря 1996 г. он был принят Государственной Думой к рассмотрению, а 24 апреля 2003 г. был отклонен Постановлением №3941-III ГД. См.: Собрание законодательства РФ. 2003. №19. Ст. 1773.

[68] Проект федерального конституционного закона «О внесении дополнения в статью 73 Конституции Российской Федерации» был принят Постановлением Тюменской областной Думы от 31 октября 1995 г., а 8 апреля 2003 г. снят Государственной Думой с рассмотрения. См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3847757.htm

ницы субъекта Российской Федерации, являющиеся частью Государственной границы Российской Федерации, могут быть изменены только с согласия субъекта Российской Федерации, определяемого итогами референдума, проведенного на территории субъекта Российской Федерации»[69]. Лейтмотивом их принятия послужило несовершенство положений ч. 3 ст. 67 Конституции РФ, позволяющих, по мнению разработчиков законопроектов, «без учёта мнения пограничных субъектов РФ изменять ту часть их границ, которая совпадает с государственной границей РФ»[70]. В отзывах Правительства РФ на каждый из законопроектов справедливо указывалось, что «предлагаемое законопроектом дополнение по существу дублирует действующие конституционные нормы», вторгается в предмет ведения Российской Федерации (определение статуса и защита государственной границы) и игнорирует существующий механизм учёта интересов субъектов РФ при решении вопросов территориального разграничения с иностранными государствами[71]. Помимо этого в заключении Комитета Государственной Думы по государственному строительству и Комитета Государственной Думы по законодательству по проекту Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 67, 72 и 102 Конституции Российской Федерации» было указано на нарушение принципа равноправия субъектов РФ путём предоставления приграничным субъектам РФ дополнительных полномочий, а также на недопустимость отождествления статуса границы субъекта РФ и государственной границы РФ[72].

Учёные предлагают в главу 3 Конституции РФ поправки, направленные на преодоление асимметричности Российской Федерации (исключение из статьи 66 положения о «вхождении» автономного округа в состав края или области; ликвидация права республик в составе Российской Федерации на установление своего государственного языка, закреплённого в ч. 2 ст. 68 Конституции РФ)[73]; перераспределение отдельных предметов между Российской Федерацией и её субъектами (например, исключение из п. «а» ст. 71 Конституции РФ положений об отнесении к сфере ведения Федерации изменения Конституции РФ и включение данного вопроса в сферу совместного ведения РФ и её субъектов, то есть в п. «а» ч. 1 ст. 72)[74] и даже ликвидацию статьи 72 Конституции РФ с рассредоточением предметов совместного ведения по статьям 71 и 73 Конституции РФ[75].

Пять законопроектов были нацелены исключительно на внесение поправок в главу 4 Конституции РФ «Президент Российской Федерации». Ещё несколько проектов являлись комплексными, предлагая поправки в несколько глав Конституции РФ (включая

---

[69] Проект Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 67, 72 и 102 Конституции Российской Федерации» был внесён в Государственную Думу 28 июня 1999 г, 13 сентября 1999 г. принят к рассмотрению, а 24 апреля 2003 г. отклонён Постановлением №3941-III ГД. Проект Закона Российской Федерации «О внесении дополнений в статью 67 Конституции Российской Федерации» был внесён в Государственную Думу 18 июля 2001 г., и отклонен также Постановлением Государственной Думы от 24 апреля 2003 г. См.: Собрание законодательства РФ. 2003. №19. Ст. 1773.

[70] См.: Пояснительная записка к проекту Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 67, 72 и 102 Конституции Российской Федерации» http://www.constitution.garant.ru /DOC_3847708.htm

[71] См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3847710.htm; 3847772.htm

[72] См: СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

[73] См: Кондрашев А. А. Указ. соч. С. 171.

[74] См: Ескина Л. Б. Указ. соч. С. 12; Статычнюк И. О некоторых противоречиях российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2008. №1. С. 9.

[75] См: Гармонизация и усиление регионального законодательства и делового администрирования как условие регионального экономического развития. Сб. материалов междун. конф. (6–7 декабря 2001 г., Орёл). Орёл, 2002. С. 82.

главу 4) одновременно. Поправки были нацелены в основном на сужение круга полномочий главы государства, в том числе в пользу Государственной Думы, изменение срока полномочий Президента РФ и уточнение отдельных оснований прекращения его полномочий. Так, в двух законопроектах предполагалось лишить Президента РФ права формировать и возглавлять Совет Безопасности РФ[76], назначать и освобождать своих полномочных представителей[77], а в третьем — передать Совету Федерации полномочие Президента РФ по утверждению военной доктрины России[78]. В проекте закона Российской Федерации «О поправке к статье 81 Конституции Российской Федерации», внесённом 8 августа 2006 г. Парламентом Чеченской Республики, было предложено отменить ограничение на занятие должности Президента РФ не более двух сроков подряд. Примечательно, что на основании протокола № 183 (п. 45) заседания Совета Государственной Думы от 19 сентября 2006 г. было принято решение направить данный законопроект всем субъектам права законодательной инициативы для подготовки отзывов, предложений и замечаний[79]. Но в последующем этот вопрос остался без движения. Проект Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 93, 103, 109, 125 Конституции Российской Федерации» преследовал цель упрощения процедуры отрешения от должности Президента РФ. Это выразилось в исключении из числа участников данной процедуры Верховного Суда РФ и в расширении оснований импичмента (достаточно постановления Государственной Думы «о возбуждении дела об отрешении Президента Российской Федерации»)[80].

Три комплексных законопроекта о поправках были направлены на усиление влияния на главу государства со стороны Государственной Думы. В одном из них предлагалось установить требование получения согласия Государственной Думы не только на назначение, но и на освобождение от должности Председателя Правительства РФ, а также получения Президентом РФ согласия Государственной Думы на отставку Правительства

---

[76] Проект Федерального конституционного закона «Об исключении пункта «ж» из ст. 83 Конституции Российской Федерации» был внесён членами Совета Федерации (автор — член Совета Федерации А. П. Мананников) 7 июня 1995 г., в феврале 2001 г. по нему был назначен ответственный комитет Государственной Думы, а 24 апреля 2003 г. законопроект был отклонён Постановлением Государственной Думы № 3938-III ГД. См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 19. Ст. 1773.

[77] Проект Федерального закона «О внесении изменения в статью 83 Конституции Российской Федерации» был внесён 5 мая 1999 г. Волгоградской областной Думой, а 8 апреля 2003 г. на основании выписки из протокола № 167 заседания Совета Государственной Думы был возвращён субъекту права законодательной инициативы (в связи с несоблюдением требований пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» — поправки к Конституции Российской Федерации вносятся в форме проектов законов Российской Федерации). См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3853860.htm

[78] Проект федерального конституционного закона «О поправках к статьям 83, 102, 103, 110 Конституции Российской Федерации» был инициирован Московской областной Думой и принят к рассмотрению протоколом заседания Совета Государственной Думы № 126 от 23 марта 1995 г. Впоследствии (6 февраля 2001 г.) по данному законопроекту был назначен ответственный комитет Государственной Думы, но фактически законопроект остался без дальнейшего движения. См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3847762.htm

[79] Документ опубликован не был. См.: СПС «КонсультантПлюс».

[80] Законопроект был внесён группой депутатов Государственной Думы 29 июня 1998 г. и снят с рассмотрения на основании протокола № 83 (п. 63) Совета Государственной Думы от 29 марта 2005 г. в связи с несоответствием требованиям статьи 134 Конституции РФ (число авторов на момент заседания Совета составляло менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы в связи с отзывом некоторыми депутатами своих подписей).

РФ[81]. Два других законопроекта предусматривали необходимость получения Президентом РФ согласия Государственной Думы на назначение им на должность и освобождение им от должности заместителей Председателя Правительства РФ и ряда ключевых фигур в Правительстве РФ — руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами финансов, обороны, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, внешней разведки и безопасности, управлению государственным имуществом[82].

Кроме того, отдельные исследователи рекомендовали, например, восполнить конституционный пробел и закрепить в ч. 2 ст. 92 Конституции РФ порядок прекращения полномочий Президента РФ в связи со стойкой утратой им трудоспособности[83]; изменить процедуру импичмента Президента РФ (ст. 93) таким образом, чтобы после обвинения Президента РФ Государственной Думой в трёхмесячный срок проводился референдум Российской Федерации по вопросу о доверии главе государства[84].

Наибольшее число законопроектов было направлено на внесение поправок в главу 5 Конституции РФ «Федеральное Собрание». Два законопроекта касались вопросов формирования палат Федерального Собрания. В законопроекте «О поправке к статье 96 Конституции Российской Федерации» было предложено сократить срок одного периода действия Государственной Думы с четырёх лет до двух[85]. В соответствии с другим законопроектом предусматривалась выборность членов Совета Федерации сроком на четыре года и распространение на них тех же конституционных требований, которые предъявляются к депутатам Государственной Думы. Различие заключалось только в возрасте реализации пассивного избирательного права, который для члена Совета Федерации составлял 30 лет[86]. Мотивация такого рода предложений была изложена в пояснительной записке к законопроекту, в которой справедливо отмечалось, что «существующий в настоящее время принцип формирования Совета Федерации лишает его членов самостоятельности и независимости, ставя их перед перспективой отстранения от исполнения полномочий в случае конъюнктурного неудовольствия его деятельностью относительно

---

[81] Проект Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 83, 103 и 117 Конституции Российской Федерации» был внесён депутатами Государственной Думы 9 июня 1999 г., 21 июня 1999 г. принят Советом Государственной Думы к рассмотрению, а 22 сентября 1999 г. отклонён Постановлением Государственной Думы № 4339-II ГД. См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 40. Ст. 4794.

[82] Проект Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 83, 103, 112 Конституции Российской Федерации» был внесён 16 сентября 1999 г. в Государственную Думу её депутатами, а 22 сентября 1999 г. был отклонен её Постановлением № 4337-II ГД. См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 40. Ст. 4792. См. также проект федерального конституционного закона «О поправках к статьям 83, 102, 103, 110 Конституции Российской Федерации» // http://www.constitution.garant.ru /DOC_3847762.htm

[83] См.: Овсепян Ж. И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 13–14.

[84] См: Балытников В., Иванов В. Конституционная модернизация: обновляя — сохранять, сохраняя — обновлять // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. № 2 (31). С. 119.

[85] Проект федерального конституционного закона «О поправке к статье 96 Конституции Российской Федерации» был внесён депутатами Государственной Думы, 11 июля 1995 г. принят ей к рассмотрению, а 24 апреля 2003 г. отклонён постановлением Государственной Думы № 3940-III ГД. См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 19. Ст. 1772.

[86] Проект Закона Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации» был утверждён Постановлением Государственной думы Астраханской области от 30 мая 2002 г. № 159/6, но дальнейшая информация о судьбе этого законопроекта отсутствует.

небольшой (по сравнению с населением региона) группой депутатов либо губернатором «под нажимом» недовольного федерального центра»[87].

Однако большей частью предлагаемые в главу 5 Конституции РФ поправки предусматривали предоставление Совету Федерации и особенно Государственной Думе дополнительных полномочий. Так, Совет Федерации предлагалось наделить правом решать вопрос «о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Российской Федерации для обеспечения суверенитета и государственной целостности Российской Федерации, защиты прав и свобод человека и гражданина»[88].

В проекте закона Российской Федерации «О поправках к статьям 83, 102, 103, 107, 128, 129 Конституции Российской Федерации», внесённом 29 июня 1998 г. депутатами Государственной Думы, предлагалось перераспределить два полномочия верхней палаты парламента в пользу Государственной Думы: назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ. Помимо этого законопроект расширял полномочия Государственной Думы в части повторного рассмотрения федерального закона после его отклонения Президентом РФ, исключая из этой процедуры Совет Федерации (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ)[89]. Как было указано выше, в ряде законопроектов Государственной Думе были предоставлены дополнительные полномочия давать согласие Президенту РФ на отставку Правительства РФ, освобождение от должности Председателя Правительства РФ, а также на назначение на должность и освобождение от должности отдельных членов Правительства РФ. Кроме того, в законопроекте «О поправках к статьям 103 и 117 Конституции Российской Федерации» было предложено наделить Государственную Думу правом выражать недоверие не только Правительству РФ в целом, но и отдельным его членам: Председателю Правительства РФ, его заместителям, министрам финансов, по делам обороны, внутренних дел, иностранных дел, руководителям службы внешней разведки и федеральной службы безопасности[90].

Двумя законопроектами предполагалось наделить дополнительными полномочиями обе палаты Федерального Собрания. В проекте Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 101, 102 и 103 Конституции Российской Федерации» предлагалось предоставить палатам право на осуществление парламентского контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти и должностных лиц, в том числе образование комиссий для проведения парламентских расследований[91]. В проекте закона Российской Федерации «О поправках к частям 3 и 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации»

---

87 См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3015189.htm

88 Проект Закона Российской Федерации «О поправке к части 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации (об использовании Вооружённых Сил Российской Федерации на территории Российской Федерации)» был предложен Государственным Советом Республики Татарстан, 21 мая 1998 г. принят к рассмотрению протоколом №140 заседания Совета Государственной Думы, 6 октября 1998 г. снят Государственной Думой с рассмотрения (выписка №162–44). См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3005366.htm

89 Указанный законопроект при его рассмотрении Государственной Думой в первом чтении принят не был, а 29 марта 2005 г. Протоколом Совета Государственной Думы №83 (п. 64) был снят с рассмотрения. См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3005153.htm

90 Данный законопроект был внесён депутатами Государственной Думы, 30 июня 1998 г. принят к рассмотрению протоколом №147 заседания Совета Государственной Думы, а 14 октября 1998 г. не принят при рассмотрении в первом чтении (постановление №3083-II ГД). См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3024774.htm

91 Указанный законопроект предложен депутатами Государственной Думы, 30 июня 1998 г. принят к рассмотрению протоколом №147 заседания Совета Государственной Думы, 14 октября 1998 г. не принят при рассмотрении в первом чтении (постановление №3081-II ГД). См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3005162.htm

предусматривалось увеличение срока передачи принятых Государственной Думой федеральных законов на рассмотрение Совета Федерации с пяти дней до десяти дней, а также увеличение срока рассмотрения федерального закона Советом Федерации с четырнадцати дней до тридцати дней[92].

Многочисленные поправки были рекомендованы представителями научного сообщества в главу 5 Конституции РФ. Главным образом, поправки преследуют цель усиления полномочий парламента и усложнения процедуры роспуска Государственной Думы. Показательной иллюстрацией выступают предложения о наделении Государственной Думы правом отправлять Правительство РФ в отставку без риска быть распущенной Президентом РФ (ч. 1 ст. 109)[93]; о предоставлении Государственной Думе права выражать недоверие не только Правительству РФ в целом, но и отдельным членам Правительства РФ[94]; о передаче Государственной Думе полномочий Совета Федерации по назначению судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ (п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ)[95].

Законопроекты о внесении поправок в главу 6 Конституции РФ «Правительство Российской Федерации» имеют только комплексный характер, вследствие чего содержащиеся в них законодательные предложения производны от поправок в главы 4 и 5 Конституции РФ. Соответственно, это обязательность получения согласия Государственной Думы на решение Президента РФ об отставке Правительства РФ (ч. 2 ст. 117), на назначение Президентом РФ заместителей Председателя Правительства РФ и некоторых руководителей федеральных органов исполнительной власти (дополнение к ст. 112), а также возможность выражения Государственной Думой недоверия отдельным членам Правительства РФ (дополнение к ст. 117).

Поправки в главу 6 Конституции РФ предложены и представителями юридической науки. Их предложения нацелены, с одной стороны, на ослабление зависимости Правительства РФ от Президента РФ, а с другой стороны, на усиление влияния на Правительство РФ Федерального Собрания. В подтверждение первой тенденции следует указать на предложение наделить Председателя Правительства РФ правом непосредственного назначения своих заместителей (ч. 1 ст. 112) и участия в процедуре освобождения от должности членов Правительства РФ[96]. В русле второй тенденции предлагается, в частности, установить в ст. 116 Конституции РФ правило о том, что Правительство РФ слагает свои полномочия не только перед вновь избранным Президентом РФ, но и перед вновь избранной Государственной Думой; устранить предусмотренную в ч. 4 ст. 111 Конституции РФ возможность назначения Президентом РФ Председателя Правительства РФ без согласия Государственной Думы[97].

В отличие от глав 4–6 Конституции РФ главу 7 «Судебная власть» предлагалось изменить дважды. В проекте Закона Российской Федерации «О поправке к части 4 статьи 129

---

[92] Законопроект был внесён Советом Федерации 17 декабря 1994 г., 21 мая 1998 г. принят к рассмотрению протоколом № 140 заседания Совета Государственной Думы, 14 октября 1998 г. не принят при рассмотрении в первом чтении (постановление № 3084-II ГД). См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3004387.htm

[93] См.: Кондрашев А. А. Указ. соч. С. 168.

[94] См.: Миронов О. О. Указ. соч. С. 7.

[95] См.: Митюков М. А. Модернизация Конституции: необходимость или очередные иллюзии? // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., 1999. С. 41.

[96] См.: Алексеев С. С. Конституция: надежды и действительность // Известия Уральского государственного университета. 1998. № 8. URL: http://virlib.eunnet.net/proceedings/N8_98/win/07.htm

[97] См: Балытников В., Иванов В. Указ. соч. С. 118.

Конституции Российской Федерации» предлагалось изложить её в следующей редакции: «Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации»[98]. Официальная цель предлагаемой поправки сводилась к тому, чтобы «повысить роль и статус прокуроров районов, городов, специализированных прокуратур, в определённой мере стабилизировать баланс властей в Российской Федерации»[99], но фактически таким путём предполагалось усилить органы региональной законодательной власти. В связи с этим в заключении Правового управления Аппарата Государственной Думы от 5 июля 2002 г. и в отзыве Правительства РФ от 8 февраля 2000 г. обоснованно указывалось на то, что законопроект, напротив, нарушает принципы единого и централизованного построения системы органов прокуратуры (ч. 1 ст. 129 Конституции РФ), их независимости от иных органов государственной власти. Кроме того, в ряде случаев, круг вопросов, решаемых органами прокуратуры, выходит за пределы предметов ведения субъектов РФ и функции прокуроров могут осуществляться на территории нескольких субъектов РФ. Исходя из этого, «остаётся неясным — с каким из субъектов Российской Федерации должен согласовываться данный вопрос»[100].

Идея второго законопроекта «О поправках к статьям 104 и 125 Конституции Российской Федерации о наделении Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы, правом обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации и об изменении наименования главы 7 Конституции Российской Федерации»[101], внесённого 20 ноября 1998 г. в Государственную Думу членами Совета Федерации, более приемлема. Соответственно, вполне закономерны положительные заключения на данный законопроект Комитета Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе от 15 февраля 1999 г. и Правового управления Аппарата Государственной Думы от 5 января 1999 г. Более того, Федеральным законом от 17 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор РФ уже был наделён правом обращения в Конституционный Суд РФ по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, применённым или подлежащим применению в конкретном деле[102]. Этот факт примечателен не только тем, что произошло «преобразование» ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, но и тем, что удачно «преобразованная» норма была включена в законопроект о поправках к Конституции РФ и могла бы стать частью конституционного текста. Однако Постановлением Государственной Думы от 22 сентября 1999 г. № 4340-II ГД названный законопроект был отклонён[103].

Учёными также высказан ряд предложений о поправках в главу 7 Конституции РФ. Одни обосновывают целесообразность изменения названия главы 7 с учётом наличия в ней норм о прокуратуре, или вообще выделение отдельной главы, посвящённой проку-

---

98 Указанный законопроект был внесён в Государственную Думу 5 октября 1999 г. Сахалинской областной Думой. 24 апреля 2004 г. законопроект был снят с рассмотрения Советом Государственной Думы (протокол № 439) (документ опубликован не был). См.: СПС «КонсультантПлюс».

99 Пояснительная записка к проекту Закона Российской Федерации «О поправке к части 4 статьи 129 Конституции Российской Федерации». См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3847770.htm

100 См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3847770.htm; DOC_3847768.htm;

101 См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3007201.htm

102 См.: Российская газета. 1995. 25 ноября.

103 См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 40. Ст. 4795.

ратуре[104]. Другие предлагают выделить самостоятельную главу о Конституционном Суде РФ и конституционных (уставных) судах субъектов РФ[105]. Третьи указывают на необходимость дополнить положения ст. 125 Конституции РФ нормой о пределах толкования Конституции РФ Конституционным Судом РФ[106].

Несмотря на многочисленность предложений о поправках, Конституция РФ 1993 года не претерпела текстуальных изменений (кроме изменения наименований нескольких субъектов РФ) до конца 2008 года. Закономерно возникает вопрос о причинах столь длительного постоянства текста отечественного Основного закона. Думается, таких причин несколько.

Во-первых, основную роль сыграла позиция правящей элиты, долгое время придерживающейся принципа текстуальной неизменности российской Конституции. В частности, в самом начале своей работы в качестве исполняющего обязанности Президента РФ В. В. Путин заявил, что «…у нас хорошая Конституция», «…изменение Конституции не представляется неотложной и первоочередной задачей»[107]. Эта мысль в различных вариантах повторялась Президентом РФ и позднее[108]. Вероятно, в последние годы уходящего столетия и в первые годы текущего столетия верховной власти не хватало уверенности в том, что ей удастся реформировать Основной закон в удобном для себя направлении. Причиной тому была широко представленная в Государственной Думе Федерального Собрания и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ политическая оппозиция. В частности, в Государственной Думе второго созыва (1995–1999 гг.) из 450 депутатов 279 депутатов входили во фракции, представляющие оппозиционные политические силы; в третьем созыве в оппозиции к правящей элите находились около половины депутатов[109]. Противоположная расстановка социально-политических сил получила отражение в Государственной Думе четвёртого созыва (2003–2007 гг.), где 306 мест принадлежало депутатам фракции «Единая Россия». Действующий (пятый) созыв Государственной Думы, сформированный в декабре 2007 года, демонстрирует упрочение позиции «партии власти», число депутатов которой достигло 315 человек (70%). Представители Коммунистической партии Российской Федерации имеют, соответственно, 57 мест (13%), Либерально-демократической партии России — 40 мест (9%), партии «Справедливая Россия» — 38 мест (8%)[110]. Подобный расклад партийных сил наблюдается и в субъектах РФ. Достаточно заметить, что в настоящее время в законодательных (представительных) органах государственной власти всех 83 субъектов РФ большинство мест занимают депутаты от партии «Единая Россия».

---

104 См: Ескина Л. Б. Указ. соч. С. 15.

105 См: Зиновьев А. В. Указ. соч. С. 57.

106 См.: Хабриева Т. Я. Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 28.

107 Путин В. В. Россия на рубеже тысячелетия // Российская газета. 1999. 31 декабря.

108 См. подробнее: Ткачук С., Тараторин Д. Конституцию заказывали? // Новые известия. 2004. 15 декабря.

109 В Государственной Думе Федерального Собрания второго созыва 146 мест занимали депутаты фракции «Коммунистическая партия Российской Федерации», 51 место — депутаты фракции «Либерально-демократическая партия России», 46 мест — депутаты фракции «Яблоко» и 36 представители Аграрной депутатской группы. Государственная Дума третьего созыва была представлена 86 депутатами фракции «Коммунистическая партия Российской Федерации», 16 депутатами фракции «Либерально-демократическая партия России», 19 депутатами фракции «Яблоко», 42 депутатами Агропромышленной депутатской группы и 62 представителями депутатской группы «Народный депутат». См.: http://www.duma.gov.ru (Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации).

110 См.: http://www.duma.gov.ru

Во-вторых, обращают на себя внимание формально-юридические недостатки законопроектов о поправках. В частности, некоторые законопроекты были внесены в Государственную Думу не в форме «законов Российской Федерации», как требуется в соответствии с п. 1 ст. 3 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», а в форме «федеральных конституционных законов» или «федеральных законов» (например, проект федерального закона «О внесении изменения в пункт 1 статьи 81 Конституции Российской Федерации»). В ряде случаев число авторов законопроекта о поправках на момент заседания Совета Государственной Думы о его рассмотрении составляло менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы (членов Совета Федерации) в связи с отзывом некоторыми депутатами (членами) своих подписей, что нарушало предписания ст. 134 Конституции РФ (например, проект Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 93, 103, 109, 125 Конституции Российской Федерации»).

В-третьих, несколько законопроектов были признаны излишними, поскольку дублировали действующие нормы Основного закона либо могли быть реализованы на уровне текущего законодательства. Так, подобные аргументы содержались в заключениях на проект Закона Российской Федерации «О внесении дополнений в статью 67 Конституции Российской Федерации» (о границах субъектов Российской Федерации). Широко известен и другой пример: спустя семь лет после отклонения законопроекта «О поправках к статьям 101, 102 и 103 Конституции Российской Федерации (о парламентском расследовании)» был принят Федеральный закон от 27 декабря 2005 года «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»[111].

В-четвертых, весьма распространёнными оказались концептуальные недочёты законопроектов, создающие угрозу нарушения целостности и смыслового единства конституционного текста. Например, в отзыве Правительства РФ от 1 июля 1999 г. на проект Закона Российской Федерации «О поправке к статье 103 Конституции Российской Федерации (о парламентском контроле)» справедливо указывалось на то, что законопроект предлагает установить полномочия по проведению парламентских расследований только со стороны Государственной Думы, которая является лишь одной из палат российского парламента. Следовательно, соответствующие полномочия необходимо закрепить и за Советом Федерации. Помимо этого, в названии законопроекта речь идёт о парламентском контроле, а в содержании законопроекта говорится о парламентском расследовании, которое в общепринятом значении уже парламентского контроля[112].

Однако 5 ноября 2008 года в Послании Президента РФ Федеральному Собранию Д.А. Медведев заявил о необходимости внесения в Конституцию РФ поправок в части увеличения срока полномочий Президента РФ до 6 лет и Государственной Думы до 5 лет, а также усиления контрольных функций Государственной Думы в отношении Правительства РФ. Необходимость в увеличении сроков была объяснена стремлением к стабилизации функционирования государственных институтов. Президент РФ подчеркнул, что это необходимо сделать сейчас, «когда реализуются планы долгосрочного развития, а по сути решаются задачи перехода к экономике нового типа»[113]. Увеличение срока полномочий позволит Президенту РФ и Государственной Думе расширить возможности для реали-

---

111 См.: Собрание законодательства РФ. 2006. №1. Ст. 7.

112 Документ опубликован не был. См.: СПС «КонсультантПлюс».

113 См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 года // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 4.

зации своих планов и программ в течение одного срока пребывания в должности. Очевидной причиной предложенных поправок является также стремление к экономии государственных средств, которые в больших объёмах расходуются на частые избирательные кампании.

Уже 11 ноября 2008 года Президент РФ внёс в Государственную Думу проекты законов Российской Федерации «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации». 14 ноября 2008 года указанные законопроекты были одобрены Государственной Думой в первом чтении, 19 ноября — во втором чтении и 21 ноября — в третьем чтении. 26 ноября 2008 года проекты указанных законов были одобрены Советом Федерации и направлены на рассмотрение в законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ. В рекордно короткие сроки (менее чем за один месяц) законодательные (представительные) органы власти всех 83 субъектов РФ высказались за принятие поправок к Конституции РФ. Между тем, согласно ст. 9 Федерального закона от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» № 33-ФЗ законодательный (представительный) орган субъекта РФ обязан рассмотреть закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в срок не позднее одного года со дня его принятия[114]. Уже 22 декабря 2008 года Совет Федерации принял два постановления об установлении результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами власти субъектов РФ названных законопроектов. Спустя несколько дней (30 декабря 2008 года) законы Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» № 6-ФКЗ и «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» № 7-ФКЗ были приняты[115]. Легитимация президентских инициатив позволила внести изменения и дополнения в ч. 1 ст. 81, ч. 1 ст. 96, ч. 1 ст. 103 и п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ. При этом Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 6-ФКЗ применяется в отношении Президента Российской Федерации и Государственной Думы, которые избраны после его вступления в силу.

«Президентские» поправки сложно оценить однозначно. Нельзя не приветствовать усиление контрольных функций Государственной Думы в отношении Правительства РФ в виде установления обязанности Правительства РФ ежегодно отчитываться в Государственной Думе об итогах своей деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно Государственной Думой. Это позволит в некоторой мере выровнять утраченный баланс высших органов законодательной и исполнительной власти. В то же время предлагаемая мера представляется недостаточно эффективной, поскольку не понятны последствия отрицательного реагирования Государственной Думы на отчёт Правительства РФ. Да и вероятность отрицательного реагирования при фактически однопартийном составе нынешней Государственной Думы крайне незначительна.

Инициативы Президента РФ в части увеличения сроков полномочий главы государства и Государственной Думы представляются спорными. Уместно напомнить, что 8 октября 2003 года Законодательным Собранием Ивановской области в Государственную Думу

---

[114] См: Собрание законодательства РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

[115] См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 1, 2.

был внесён проект Закона Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации по изменению срока полномочий Президента Российской Федерации», которым предлагалось закрепить 7-летний срок полномочий главы государства. Постановлением Государственной Думы от 18 февраля 2004 года проект данного Закона был отклонён[116]. За несколько дней для этого (12 февраля 2004 г.) по проекту названного закона было дано заключение двух комитетов Государственной Думы, в котором обоснованно утверждалось, что увеличение срока полномочий главы государства «не является гарантией лучшего выполнения Президентом Российской Федерации тех задач, которые на него возложены»[117]. Действительно, увеличение срока полномочий Президента РФ не улучшит автоматически ситуацию в стране, поскольку многие современные проблемы (например, экономический кризис) вызваны негативным воздействием глобальных факторов, с которыми Россия как отдельно взятое государство справиться не в силах. Реализация всего задуманного в течение одного президентского срока маловероятна, даже если он будет более 6 лет. Примечательно другое: предложенные в 2003 году поправки оказались несвоевременными с точки зрения расстановки социально-политических сил в России, в особенности в субъектах Российской Федерации. К осени 2008 года ситуация в стране объективно не изменилась, но политическая воля нового лидера послужила решающим фактором в деле текстуального реформирования российской конституции.

К тому же различие предлагаемых сроков полномочий главы государства и нижней палаты парламента нарушит синхронное цикличное обновление органов верховной власти и может снизить уровень достигнутого в настоящее время политического консенсуса между ними. При нормальном развитии политической ситуации в стране следующие выборы Президента РФ должны состояться в марте 2012 года. Поскольку Президент РФ будет избираться сроком на 6 лет, последующие выборы состоятся только в 2018 году, в то время как Государственная Дума, переизбранная в декабре 2011 года, будет вновь избираться в конце 2016 года. Разрыв между сроком избрания Президента РФ и Государственной Думы будет составлять, таким образом, около 1,5 лет: период достаточный для укрепления парламентской оппозиции и потенциального осложнения отношений между нижней палатой парламента и главой государства.

Таким образом, «декабрьские» поправки 2008 года, пошатнувшие стабильность юридической конституции, сложно воспринимать однозначно положительно, поскольку они не являются в полной мере необходимыми и оправданными. Тот же тезис может быть использован при характеристике большинства законопроектов о поправках к Конституции РФ предложенных ранее. Вместе с тем несколько ранее рекомендованных поправок представляются обоснованными и в перспективе могли бы быть внесены в Основной закон. К их числу, по нашему мнению, относятся: новая редакция ст. 93 Конституции РФ, упрощающая процедуру отрешения от должности Президента РФ; предоставление права законодательной инициативы Генеральному прокурору РФ (ч. 1 ст. 104) и новое наименование главы 7 Конституции РФ «Судебная власть. Прокуратура»; предоставление Совету Федерации права решения вопроса о возможности использования Вооружённых Сил РФ

---

[116] См.: Собрание законодательства РФ. 2004. №9. Ст. 727. Помимо этого 14 марта 2003 г. Государственная Дума возвратила субъекту права законодательной инициативы (группе депутатов Государственной Думы) проект Закона РФ «О внесении изменения в пункт 1 статьи 81 Конституции Российской Федерации», которым предлагалось увеличить срок полномочий Президента Российской Федерации до 6 лет. См.: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3853984.htm

[117] Документ опубликован не был. См.: СПС «КонсультантПлюс».

на территории России (п. «г» ст. 102); увеличение срока рассмотрения Советом Федерации федерального закона с четырнадцати дней до тридцати дней (ч. 4 ст. 105).

Применение Конституции Российской Федерации: сущность и специфика

(Опубликовано: Суверенная российская государственность на рубеже XX–XXI вв.: материалы межрегионального научно-практического семинара, посвящённого 20-летию Декларации о государственном суверенитете РСФСР (Барнаул, 21 мая 2010 г.) / отв. ред. В. В. Невинский. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2010. С. 15–21)

Одним из юридических свойств Конституции РФ является её прямое действие, предусмотренное ч. 1 ст. 15 Основного закона. Прямое действие Конституции РФ означает, что нормы Основного закона должны применяться непосредственно в процессе разрешения конкретных юридических дел, не требуя обязательного наличия иных нормативных правовых актов. Как видно, прямое действие Конституции РФ неразрывно связано с её применением.

Как известно, применение права представляет собой наряду с соблюдением, исполнением и использованием одну из форм реализации права. Сущность правоприменения состоит в том, что это «властная деятельность органов государства (или иных органов по уполномочию государства), которые, используя свои специальные полномочия, издают акты индивидуального значения на основе норм права, решая тем самым по существу те или иные конкретные вопросы многогранной жизни общества»[118]. Соответственно, применение Конституции РФ можно определить как деятельность властных органов и должностных лиц, заключающуюся в осуществлении норм Конституции РФ в отношении конкретных жизненных обстоятельств и индивидуально определённых субъектов.

Вместе с тем отождествление категорий «прямое действие» и «применение» Конституции РФ представляется сомнительным. В известном Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» было выявлено четыре случая прямого действия Конституции РФ:

а) когда закреплённые нормой Конституции России положения, исходя из её смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность её применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

б) когда суд придёт к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции РФ, противоречит ей;

в) когда суд придёт к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции России;

г) когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, противоре-

[118] Теория государства и права: учебник / под ред. А. С. Пиголкина. М.: Юрайт, 2005. С. 466.

чит Конституции РФ, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует[119].

Думается, что второй, третий и четвёртый случаи являются однотипными, поскольку обусловлены высшей юридической силой Конституции РФ. Данное свойство Конституции РФ означает: все иные нормативные правовые акты не могут ей противоречить, а в случае такого противоречия необходимо применять положения Конституции РФ. Первый же случай фактически охватывает две разные ситуации: когда конституционные положения являются самодостаточными и, исходя из их необходимой ясности и завершённости, могут подлежать прямому применению; и когда конституционные положения не содержат отсылок к федеральным конституционным законам и федеральным законам, при отсутствии которых соответствующая норма непосредственно применяться не может. Иными словами, Пленум Верховного Суда РФ допускает случаи, когда нормы Конституции РФ непосредственно применены быть не могут. В то же время Конституция РФ, устанавливая свойство прямого действия, не дифференцирует его в зависимости от содержания своих норм. Следовательно, прямое действие Конституции РФ формально сохраняется даже тогда, когда её применение в конкретных правоотношениях невозможно. Сказанное позволяет поддержать сложившееся представление, в соответствии с которым «принцип прямого действия норм Конституции Российской Федерации не следует абсолютизировать»[120].

Из вышесказанного следует **первая** специфическая черта применения Конституции РФ. В отличие от иных нормативных правовых актов в Основном законе содержится относительно большое число норм, которые не могут подлежать применению в собственном смысле слова. Такое положение обусловлено несколькими причинами. Во-первых, абстрактным, общим характером отдельных конституционных норм (например, ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 32)[121]. Во-вторых, бланкетностью ряда конституционных норм, предполагающих принятие определённых федеральных конституционных законов и федеральных законов (например, ч. 4 ст. 81, ч. 2 ст. 114, ч. 3 ст. 118). В-третьих, отсылочным характером некоторых конституционных предписаний, когда адресатом отсылки выступают международные договоры (ст. 69), внутрифедеральные договоры (ч. 3 ст. 11, ч. 4 ст. 66), законы субъектов РФ (ч. 1 ст. 66), подзаконные нормативные правовые акты (ч. 2 ст. 100). Отсылочные нормы Конституции РФ могут применяться лишь опосредованно, то есть наряду с предусмотренными ими правовыми актами.

Второе. Особенностями обладает объект правоприменения, то есть собственно нормы Конституции РФ. Нормы Конституции РФ существенно отличаются от норм иных правовых актов тем, что они обладают высшей юридической силой, наиболее высокой степенью учредительности, сравнительной устойчивостью (стабильностью), повышенной охраной со стороны государства, значительной степенью обобщённости (универсальности, масштабности) предписаний, всеохватывающим характером регламентации.

Третье. Весьма часто в процессе правоприменения обнаруживаются противоречия между применяемой нормой права и иными правовыми нормами. Однако коллизии про-

---

119 См.: Российская газета. 1995. 28 декабря.

120 Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: Юстицинформ, 2007. С. 91.

121 См. подробнее: Туманов Д. К вопросу о применении Конституции Российской Федерации в случае пробелов в праве, а также о роли Конституционного Суда Российской Федерации в выявлении таких пробелов // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. №6. С. 9–10.

являющиеся в процессе применения Конституции РФ отличаются своеобразием. 1) Ввиду того, что Конституция РФ обладает высшей юридической силой (ч. 1 ст. 15), отсутствует её конкуренция с иными нормативными правовыми актами. 2) На Конституцию РФ не распространяется общее правило о приоритете международных договоров по отношению к внутреннему законодательству России (п. «г» ч. 2 ст. 125). 3) Конституция РФ представлена особой иерархией её норм, предопределяющей вероятность обнаружения коллизий между ними. Следует указать на приоритет положений главы 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя» по отношению к положениям её последующих глав (ч. 2 ст. 16). Также положения ст. 135 Конституции РФ, закрепляющие более сложный порядок пересмотра глав 1, 2 и 9, позволяют утверждать, что нормы, содержащиеся в этих главах, обладают большей юридической силой, чем нормы глав 3–8 российской Конституции. Очевидно сосуществование трёх уровней норм Основного закона: первый уровень — глава 1; второй уровень — главы 2 и 9; третий уровень — главы 3–8 и раздел второй «Заключительные и переходные положения». В связи с этим уместно напомнить о том, что Конституция РФ не свободна от определённых текстуально-правовых конфликтов. В частности, показательным является противоречие между ч. 1 ст. 5 Конституции РФ, декларирующей равноправие субъектов РФ и рядом других норм Конституции РФ (в ч. 2 ст. 5 республика в отличие от иных видов субъектов РФ именуется «государством», в ч. 2 ст. 68 республики наделяются правом устанавливать свои государственные языки). Обращает на себя внимание и противоречие между п. «а» ст. 71 и ст. 136 Конституции РФ: п. «а» ст. 71 относит к предмету ведения Российской Федерации изменение федеральной конституции, в то время как ст. 136 фиксирует правило о том, что поправки к главам 3–8 Конституции РФ вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации. Стоит напомнить, что Конституционный Суд РФ не уполномочен проверять одну норму Основного закона на предмет соответствия другой его норме, в связи с чем такого рода противоречия без поправок или даже пересмотра Конституции РФ остаются непреодолимыми.

Четвёртое. Собирательной специфической чертой выступают особенности в этапах применения Основного закона. К числу особенностей полагаем возможным отнести следующее.

По справедливому замечанию В. О. Лучина, «выбор конституционной нормы, подлежащей применению обычно не вызывает тех трудностей, которые характерны для данной стадии в иных правоприменительных процессах»[122]. Так, не требуется особых усилий по проверке подлинности и юридического действия применяемой нормы, определения правильности её текста. Это обусловлено длительностью постоянства текста Конституции РФ, крайне слабой динамикой её изменения.

Несмотря на то, что Конституция РФ в процессе её применения может толковаться различными субъектами, самим Основным законом (ч. 5 ст. 125) установлен особый орган-толкователь Конституции РФ — Конституционный Суд РФ. Кроме нормативного толкования Конституции РФ, предназначенного для распространения на неопределённый круг лиц и случаев, Конституционный Суд РФ осуществляет также казуальное толкование тех или иных положений Основного закона (ч. 4 ст. 125). Казуальное толкование происходит в рамках конкретного дела и обязательно для участвующих в нём сторон. При-

[122] Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 105.

мечательно, что в ряде случаев наблюдается специфический результат толкования нормы Конституции РФ Конституционным Судом РФ в виде её «преобразования»[123].

Существуют основания для выделения особого способа применения Конституции РФ, заключающегося в выявлении Конституционным Судом РФ конституционно-правового смысла положений иных правовых актов в процессе осуществления конституционного нормоконтроля (ч. 2, 4 ст. 125 Конституции РФ). Применяя в таких случаях Конституцию РФ, Конституционный Суд РФ соотносит с её «буквой» и «духом» нормативные предписания иных правовых актов, вскрывает конституционность или неконституционность проверяемых норм и формирует обязательное для всех субъектов правопонимание.

Некоторые представленные в литературе мнения о специфике применения Конституции РФ представляются спорными. Так, В. О. Лучин в качестве особенности применения Конституции РФ указывает на «возможность, а в ряде случаев — необходимость и целесообразность одновременного, совмещённого применения конституционных норм и норм текущего законодательства»[124]. На практике же весьма распространено синхронное применение норм иных правовых актов, например, когда в правоприменительном акте содержится ссылка на федеральный закон и на закон субъекта РФ. Соответственно, выделять совмещённое правоприменение в качестве специфической черты применения норм Основного закона вряд ли оправдано.

Спорным представляется мнение В. И. Анишиной, полагающей, что «прямое применение Конституции может быть сопряжено с одновременным отказом от применения действующих нормативных актов, когда они противоречат Конституции»[125]. Данный приём нехарактерен для применения норм Основного закона, поскольку используется и в тех случаях, когда норма подлежащего применению правового акта явно входит в противоречие с аналогичной по предмету регулирования нормой правового акта большей юридической силы. Так, принимая решение по конкретному делу, суд может отказаться от применения действующего и подлежащего применению постановления Правительства РФ, нормы которого входят в очевидное противоречие с федеральным законом и применить нормы последнего.

Таким образом, особая правовая природа Конституции РФ налагает отпечаток на её применение. Основными специфическими чертами применения Основного закона являются объект правоприменения (нормы Конституции РФ), «неприменимость» ряда его положений, особенности правоприменительной процедуры, нетипичный характер возникающих в процессе правоприменения коллизий. Учёт и дальнейший анализ перечисленных особенностей применения Конституции РФ поможет с максимальным эффектом использовать её потенциал, позволит раскрыть новые глубинные аспекты её содержания, сделает Основной закон реальным «локомотивом» дальнейшего развития российского государства.

---

123 См. подробнее: Аничкин Е. С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Барнаул, 2008. С. 70–108.

124 Лучин В. О. Указ. соч. С. 102.

125 Анишина В. И. Прямое применение Конституции РФ как критерий самостоятельности судебной власти // Российский судья. 2006. № 9. С. 20.

Соотношение международного и внутригосударственного права России: от «буквы» Конституции до актов толкования

(Опубликовано: Източниците на правото-съвременни национално и международноправни перспективи. София: Изд-во Софийского ун-та, 2022. С. 184–190)

Процессы интернационализации российского права, получившие свой импульс ещё в середине 90-х гг. прошлого столетия, стали одной из явных закономерностей развития отечественной правовой системы в постсоветский период. Несмотря на суверенитет Российского государства и самобытность национально-правовой системы нашей страны, следует констатировать, что она испытывает заметное влияние международного права. Такое состояние обусловлено рядом факторов, в том числе общей тенденцией глобализации современного мира, стремлением России к усилению интеграции с зарубежными странами, а также положениями ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, способствующими консолидации наднационального и внутригосударственного права. При этом общее усложнение в последние годы международной обстановки, активная антироссийская санкционная политика и попытки изолировать нашу страну на международной арене сохранили в целом указанную закономерность развития отечественного права, но с некоторыми, обусловленными временем, коррективами.

В то же время очевидно, что интернационализация в некоторых случаях может вступать в конфликт с государственным суверенитетом России и стремлением к обеспечению неприкосновенности основ конституционного строя и национальных интересов, сохранению правовой самобытности страны. Поэтому почти за 28 лет действия Конституции РФ конституционная практика, представленная правовыми позициями Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и текущим законодательством, частично отклонилась от «буквы» Конституции РФ, внесла некоторые важные нюансы в понимание конституционных положений о соотношении международного и внутреннего права.

В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ установлено важнейшее положение: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Как видно, Конституция РФ исходит из включенности общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров в правовую систему России и приоритета (примата) последних над внутренним законодательством. Данный подход не является оригинальным и в настоящее время наблюдается во многих зарубежных странах (например, Франция, Бельгия, Швейцария, Чехия, Польша, Украина). Также он наблюдается в ч. 4 ст. 5 действующей Конституции Болгарии 1991 года.

Тем не менее однозначное, на первый взгляд, содержание указанной нормы обусловило необходимость её смысловых уточнений в ходе развития конституционной практики. В связи с этим просматривается определённая эволюция в понимании ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, не всегда совпадающая с буквальным смыслом этой конституционной нормы.

1) Конституционное правило ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о приоритетном применении международного договора в случае противоречия его норм с нормами закона сфор-

мулировано и воспринимается как абсолютное, хотя практика выявила несколько исключений из него. Такого рода исключения вносят смысловые коррективы в указанную конституционную норму и сужают сферу её действия.

Во-первых, приоритет международного договора не распространяется на Конституцию РФ как основной закон государства, обладающий высшей юридической силой в рамках правовой системы России (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ). Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П было сформулировано две значимых правовых позиции по этому вопросу:

— Россия не вправе заключать международные договоры, не соответствующие Конституции РФ, а правила международного договора, если они нарушают конституционные положения, не могут и не должны применяться в ее правовой системе;
— постановления и правовые позиции Европейского Суда по правам человека являются составной частью российской правовой системы, но подлежат реализации в рамках этой системы только при условии признания высшей юридической силы именно Конституции Российской Федерации[126].

Во-вторых, на соотношение международных договоров и внутренних нормативных правовых актов большое влияние оказывает уровень юридической силы международного договора. Как известно, Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» проводит различия между межгосударственными, межправительственными и межведомственными договорами (п. 2 ст. 3)[127]. Их дифференциация обусловлена не только различием в органах, заключающих договор, но разным уровнем юридической силы нормативных правовых актов, посредством которых договоры имплементируются в правовую систему России: межгосударственные договоры, как правило, в форме федерального закона о ратификации, а межправительственные и межведомственные договоры, напротив, — в форме соответствующих подзаконных нормативных актов. Следовательно, положения межгосударственного договора обладают более высокой юридической силой (а значит первичным применением), чем закон, в то время как иные международные договоры приоритетны лишь по отношению к нормативным правовым актам правительственного или ведомственного уровней. Данная правовая позиция нашла отражение в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (п. 8)[128].

В-третьих, приоритет международного договора действует по-разному в зависимости от порядка его реализации. Как известно, по данному критерию договоры подразде-

---

[126] Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона „О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней", пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона „О международных договорах Российской Федерации", частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» от 14.07.2015 № 21-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 30. Ст. 4658

[127] Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

[128] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 2 декабря.

ляются на самоисполнимые и несамоисполнимые. Самоисполнимый договор не требует издания внутригосударственных нормативных правовых актов для его применения и регулирует общественные отношения непосредственно. Действие несамоисполнимого договора зависит от принятия необходимых внутренних нормативных правовых актов, в связи с чем оно находится в зависимости от национального нормотворчества. Этот нюанс нашёл отражение в указанном п. 5 и 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. Так, международные договоры, нормы которых предусматривают признаки составов уголовно наказуемых деяний, не могут применяться судами непосредственно, поскольку такими договорами прямо устанавливается обязанность государств обеспечить выполнение предусмотренных договором обязательств путем установления наказуемости определенных преступлений внутренним (национальным) законом (например, Единая конвенция о наркотических средствах 1961 года, Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 года, Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 года). В связи с этим Пленум Верховного Суда РФ уточняет: «международно-правовые нормы, предусматривающие признаки составов преступлений, должны применяться судами Российской Федерации в тех случаях, когда норма Уголовного кодекса Российской Федерации прямо устанавливает необходимость применения международного договора Российской Федерации (например, статьи 355 и 356 УК РФ)»[129]. Иными словами, приоритет несамоисполнимого международного договора в течение некоторого времени может быть не реальным, а номинальным.

2) В одном из своих решений Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию о необходимости разграничивать нормативное содержание международного договора с участием России и акты официального толкования его норм. В Постановлении от 14.07.2015 г. № 21-П Суд отметил: «не исключается ситуация, когда международный договор с участием Российской Федерации первоначально соответствовал Конституции РФ, но впоследствии посредством одного лишь толкования был содержательно конкретизирован таким образом, что вступил в противоречие с положениями Конституции Российской Федерации; речь в таких случаях идет не о действительности или недействительности для России международного договора в целом, а лишь о невозможности соблюдения обязательства о применении его нормы в истолковании, приданном ей уполномоченным межгосударственным органом в рамках рассмотрения конкретного дела»[130]. В данной позиции просматривается существенное уточнение первоначального смысла конституционной нормы, фактическое привнесение в ее смысл новой составляющей.

Через полтора года после этого Конституционный Суд вывел более конкретную правовую позицию по такому же вопросу в Постановлении от 19.01.2017 г. № 1-П. В соответ-

---

[129] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 2 декабря.

[130] Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона „О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней", пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона „О международных договорах Российской Федерации", частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» от 14.07.2015 № 21-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

ствии с ней «Конституционный Суд Российской Федерации не может поддержать данное Европейским Судом по правам человека толкование положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, если именно Конституция РФ (в том числе с учётом её истолкования Конституционным Судом РФ) более полно по сравнению с соответствующими положениями Конвенции в их понимании Европейским Судом по правам человека обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина»[131]. Как видно, Суд обособляет случаи, когда Основной закон устанавливает более высокий стандарт защиты прав и свобод личности в сравнении с международным договором в его официальной интерпретации уполномоченным наднациональным органом.

Позднее в 2020 г. на основании названной правовой позиции Конституционного Суда РФ были внесены поправки к Конституции России. Отныне ст. 79 дополнена положением, в соответствии с которым «решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащим Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации».

3) Преобразующее значение по отношению к ч. 4 ст. 15 Конституции РФ имеет правовая позиция Конституционного Суда РФ, содержащаяся в Постановлении от 05.02.2007 № 2-П. В нем, в частности, указано: «общепризнанные принципы и нормы международного права являются не только составной частью правовой системы России, но и имеют приоритет перед внутренним законодательством»[132]. В тоже время согласно буквальным положениям ч. 4 ст. 15 Конституции РФ речь идет о приоритете по отношению к законам только международных договоров РФ. Налицо расширение первоначального смысла конституционной нормы.

Итак, активное осмысление и смысловое развитие конституционного текста высшими судебными органами свидетельствует о том, что международно-правовой сегмент в рамках российской правовой системы занимает солидное место и находится в постоянной и тесной коммуникации с внутригосударственной правовой компонентой. Несмотря на разную содержательную направленность обозначенных правовых позиций Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, их объединяет несколько общих моментов: акцент на безусловном приоритете Конституции РФ, разграничение нормативного содержания международного договора с участием РФ и актов официального толкования его норм, уважительное отношение к международному праву с одновременным стремлением к сохранению конституционной самобытности России в условиях усиливающегося наднационального правового воздействия. Во многом этой мотивацией и обусловлено большинство указанных правовых позиций высших судебных органов, выступающих охранителями незыблемых основ российского права, среди которых суверенитет и высшая юридическая сила Конституции России. Ради этой высокой цели акты толкования

---

131 Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу „ОАО „Нефтяная компания „ЮКОС" против России" в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» от 19.01.2017 № 1-П // Собрание законодательства РФ. 2017. № 5. Ст. 866.

132 Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ „Нижнекамскнефтехим" и „Хакасэнерго", а также жалобами ряда граждан» от 05.02.2007 № 2-П // Собрание законодательства РФ. 2007. № 7. Ст. 932.

в отдельных случаях демонстрируют отдаление от буквального текста Конституции РФ и в то же время выступают попытками ее адаптации к изменяющимся правовым реалиям.

Конституционно-правовая политика Российской Федерации: природа, стратегия, характерные черты

(Опубликовано: Право и политика. 2012. № 2. С. 243–247)

Одной из актуальных проблем современной теории и практики российского конституционализма является необходимость формирования научно обоснованной, системной, адекватной потребностям времени конституционно-правовой политики и её эффективного осуществления. Данная проблема обостряется на фоне сохраняющихся формально-юридических недостатков действующей Конституции РФ, дефектов федерального законодательства, недостаточного уровня гармонизации между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ по предметам совместного ведения Федерации и её субъектов, несовершенства законотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях. Отсутствие концепции конституционно-правовой политики и тактики её последовательного претворения в жизнь способствует сохранению «проблемных зон» в области конституционно-правового регулирования, снижает авторитет Конституции РФ и текущего законодательства, дезорганизует процесс конституционного строительства в России и создаёт преграды на пути формирования гражданского общества. Сложно не согласиться с М. П. Петровым в том, что сегодня «власть нуждается в комплексных действиях в сфере права, предназначенных для самой широкой целевой ориентации, для долгосрочной перспективы стратегического развития юридической основы политики»[133]. Важность активного внедрения ценностей конституционализма в общественную практику, повышения уровня правовой культуры населения, развития законодательства в духе основ конституционного строя России ставит на повестку дня вопрос об осмыслении, формировании и реализации рациональной, внутренне непротиворечивой и планомерной стратегии и тактики конституционно-правового развития страны.

Что представляет собой конституционно-правовая политика? О. Ю. Рыбаков и Т. М. Пряхина полагают, что это «выработка на основе Конституции ключевых концептуальных положений в области создания и применения права; деятельность государственных органов, должностных лиц, органов местного самоуправления, индивидов и их объединений, направленная на признание, соблюдение и защиту прав и свобод личности, а также на охрану конституционного строя, обеспечиваемых правовыми средствами»[134]. А. В. Малько определяет конституционно-правовую политику как «научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и муниципальных органов, а также общественных объединений по созданию эффективного механизма конституционно-правового регулирования, по оптимизации конституционного

---

[133] Петров М. П. Обзор круглого стола «Концепция правовой политики субъекта Российской Федерации (г. Саратов)» // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 3. С. 218.

[134] Рыбаков О. Ю., Пряхина Т. М. Конституционно-правовая политика // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2003. С. 235.

развития конкретной страны»[135]. Как видно, определения отражают некоторые качества конституционно-правовой политики, круг её субъектов и направленность. В понимании А. В. Малько конституционно-правовая политика является, прежде всего, «деятельностью», в то время как авторы первого определения включают в исследуемое понятие также и выработку концептуальных основ, идей в области правотворчества и правоприменения. Однако в этих различиях противоречия нет, ибо «политика» представляет собой собирательное явление, охватывая комплекс целей, видов деятельности, идей, отношений[136]. Поэтому принципиально соглашаясь с указанными авторами, полагаем необходимым уточнить дефиницию конституционно-правовой политики и понимать под ней системную, планомерную и доктринально обоснованную деятельность органов публичной власти и институтов гражданского общества по формированию действенного конституционно-правового регулирования общественных отношений и совершенствованию развития российского общества и государства в русле базовых ценностей, заложенных в действующей конституции.

Категорию «конституционно-правовая политика» следует отличать от близких правовых понятий «конституционная политика», «законодательная политика», «государственная политика в правовой сфере жизни общества». Это подчёркивает её самостоятельность и уникальность. Конституционная политика направлена на совершенствование основного закона государства и проявляется в основном «в разработке проектов новой Конституции РФ, в открытом и детальном обсуждении будущих конституционных поправок»[137]. Законодательная политика нацелена на совершенствование конституционного законодательства в целом, начиная с законотворчества и завершая эффективной реализацией законов. Конституционно-правовая политика имеет более широкие смысловые рамки, поскольку охватывает оптимизацию механизма конституционно-правового регулирования в целом, включая Конституцию РФ, текущее законодательство, подзаконные нормативные правовые акты, обычаи, правовые позиции Конституционного Суда РФ, а также международные договоры с участием РФ и акты международных институций.

По иным параметрам необходимо разграничивать конституционно-правовую политику с государственной политикой в правовой сфере жизни общества. В формировании и осуществлении первой задействовано не только государство, но и общественные организации, граждане, органы местного самоуправления. Кроме того, конституционно-правовая сфера выступает в качестве одного из сегментов правовой сферы жизни общества и, соответственно, конституционно-правовая политика напрямую не распространяется на остальные отраслевые сферы правовой жизни.

Закономерным в познании природы конституционно-правовой политики является вопрос о её стратегических установках, то есть цели, задачах и функциях. В немногочисленных научных публикациях по вопросам правовой политики в качестве её цели и лейтмотива указывается построение правового государства[138]. Не отрицая важности данного курса, хотелось бы напомнить, что характеристика нашего государства в качестве пра-

---

135 Малько А. В. Конституционная политика как особая разновидность правовой политики // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 4.

136 См. подробнее: Политология. Энциклопедический словарь / под ред. Ю. И. Аверьянова. М., 1993. С. 251.

137 Малько А. В. Указ. соч. С. 3.

138 См.: Матузов Н. И. Правовая политика: сущность, концепция, реальность // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2003. С. 77; Солдаткина О. Л. Цели в правовой политике: системный анализ // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 3. С. 22.

вового является лишь одной из основ конституционного строя. Обеспечение эффективной реализации и защиты иных основ конституционного строя России не менее важно, в связи с чем целью конституционно-правовой политики должно стать действенное осуществление и охрана всех основ конституционного строя.

Обозначенная цель конкретизируется в перечне задач конституционно-правовой политики. Задачи могут быть весьма широкими по содержанию и долгосрочными, то есть рассчитанными на длительную перспективу и узко-краткосрочными, конъюнктурными. Очевидно, перечни соответствующих задач не могут быть закрытыми. Среди задач первого вида полагаем возможным выделить такие как демократизация общественной жизни посредством права; обеспечение гарантий конституционных прав и свобод личности; обеспечение стабильного функционирования высших органов государственной власти; повышение уровня правовой культуры должностных лиц и граждан; поддержание оптимального баланса прав и законных интересов государства, общества и индивида; достижение гармонизации с приоритетами государственной политики; разработка долговременной стратегии конституционного законотворчества и др.

Задачи второго вида могут включать в себя, в частности, такие как внесение в главы 3–8 Конституции РФ ряда поправок; принятие конкретных законов (например, Федерального закона «О нормативных правовых актах»); преодоление противоречий между нормами конкретных источников конституционного права; обеспечение конституционности отдельных нормативных правовых актов; сокращение в законах субъектов РФ числа норм, дублирующих нормы федеральных законов; рецепция правовых позиций Конституционного Суда РФ в процессе законотворчества; доктринальное осмысление новых конституционно-правовых явлений (например, института Уполномоченного по правам ребёнка в РФ и в субъектах РФ).

Перечисленные установки обусловливают функциональное назначение конституционно-правовой политики. Набор функций конституционно-правовой политики, как и сам феномен этой политики, требует более глубокого научного исследования. Не претендуя на полноту, представляется возможным вести речь о следующих функциях: корректирующая, прогностическая, рационализирующая, обеспечительная, интегрирующая.

Корректирующая функция позволяет варьировать в заданных Конституцией РФ рамках основные направления конституционного развития государства, выявлять приоритеты конституционно-правового курса, усиливать необходимые в данный период времени политические и правовые акценты. Иными словами, эта функция является показателем гибкости и динамичности конституционно-правовой политики. Прогностическая функция нацелена на выработку путей и рецептов разрешения потенциальных конституционно-правовых проблем, она «призвана упреждать подобные отрицательные ситуации, предлагать механизмы, «работающие» на опережение, связанные с чётким юридическим планированием»[139]. Рационализирующая функция призвана способствовать совершенствованию организации, функционирования высших органов государственной власти и их взаимодействию между собой, повышению уровня качества конституционного законодательства и эффективности его реализации, оптимизации отношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Обеспечительная функция направлена, главным образом, на обеспечение конституционной безопасности, неуклонное

[139] Малько А. В. Конституционно-правовая политика современной России: проблемы и пути решения // Право и политика. 2001. № 6. С. 11.

следование предписаниям Основного закона, а, следовательно, гарантирование безопасности российского государства в целом. Ценность рассматриваемой политики состоит не только в её аналитической составляющей, но и в организационно-материальном поддержании конституционно-правового курса, призванного и способного обеспечить безопасность общества и каждого его члена. Интегрирующая функция состоит в объединении индивидов, различных социальных групп, институтов публичной власти и гражданского общества на основе общих идей, ценностей, интересов, потребностей, заключающихся в последовательном претворении в жизнь, установленных Конституцией РФ основ конституционного строя.

Обосновывая своеобразие конституционно-правовой политики, представляется целесообразным выявить характерные черты данного явления, позволяющие определить его особое место в рамках правовой политики современной России. Во-первых, конституционно-правовая политика отличается основополагающим и системообразующим характером, представляя собой, по выражению О.Ю. Рыбакова и Т.М. Пряхиной, «регулирующий и координирующий центр всей правовой политики в российском государстве»[140]. Особая значимость этого вида правовой политики обусловлена тем, что она в большей степени, чем какая-либо другая связана с Конституцией РФ, «пронизана» её положениями. Нормы Конституции РФ наиболее подробно регулируют общественные отношения, составляющие предмет конституционного права как отрасли права, следовательно, объективно устанавливают пределы и параметры конституционно-правовой политики.

Во-вторых, конституционно-правовая политика имеет специфическую цель и задачи, о чём было сказано выше.

В-третьих, конституционно-правовая политика обладает особым содержанием, представляет собой набор особых компонентов. Эти компоненты можно подразделить на виды с помощью различных критериев: подотраслей (институтов) конституционного права, видов источников конституционного права, этапов формирования конституционно-правовой политики (краткосрочный, среднесрочный, долгосрочный), направлений реализации (доктринальное, правотворческое, правореализационное). Своеобразие содержания конституционно-правовой политики предопределено, главным образом, своеобразием содержания отечественного конституционного права.

В-четвёртых, для конституционно-правовой политики характерны специфические приоритеты осуществления, то есть первоочередные вопросы, требующие незамедлительного решения. Однако они по своей природе являются подвижными и динамично изменяются под воздействием различных политических, экономических, духовных и даже субъективных обстоятельств. В настоящее время наиболее актуальными направлениями реализации конституционно-правовой политики представляются усиление гарантий реализации конституционных прав и свобод личности, оптимизация дальнейшего развития Конституции РФ путём внесения определённых поправок и преобразования; преодоление дефектов текущего законодательства, в особенности с помощью его конституционализации; обеспечение оптимального баланса соотношения федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в сфере совместного ведения (например, посредством сокращения в региональном законодательстве числа норм, дублирующих положения федеральных нормативных актов); повышение качества нормотворческой деятельности, в том числе, через совершенствование антикоррупционной

[140] Рыбаков О.Ю., Пряхина Т.М. Указ. соч. С. 226.

экспертизы проектов нормативных правовых актов. При этом важно разработать систему критериев эффективности осуществления конституционно-правовой политики. В качестве таких критериев могут выступать соблюдение правовых позиций Конституционного Суда РФ, оперативность и адекватность претворения в жизнь посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ и ряд других.

В-пятых, конституционно-правовая политика должна базироваться на особых принципах, отражающих её природу и значение. Специальное внимание этому вопросу было уделено в работе О. Ю. Рыбакова и Т. М. Пряхиной. Учёными выделены следующие десять принципов: основанность на Конституции РФ; охрана основ конституционного строя; признание и предоставление конституционных гарантий реализации основных естественных, неотчуждаемых прав и свобод человека; сохранение баланса и разделения государственно-правовой сферы, отношений гражданского общества и индивидуального бытия личности; разделение властей; сохранение целостности и неприкосновенности территории РФ; открытость; единство законности и демократии; конституционность; гуманизм[141]. Указанный перечень представляется несколько спорным. В нём допускается определённое смысловое дублирование, в частности, наряду с конституционностью упоминается и основанность на Конституции РФ. Также наблюдается повторение отдельных основ конституционного строя (разделение властей, сохранение целостности территории Российской Федерации), что стирает границу между ними и принципами конституционно-правовой политики. Следование основам конституционного строя, несомненно, является принципом и квинтэссенцией конституционно-правовой политики, но приравнивать принципы конституционно-правовой политики к конкретным основам конституционного строя вряд ли правильно. Кроме того, в приведённом перечне отсутствуют некоторые фундаментальные основы проведения конституционно-правовой политики. На наш взгляд, его целесообразно дополнить такими принципами, как реалистичность, гармонизация с приоритетами государственной политики, учёт общественной практики, оптимальное сочетание рецепции зарубежного опыта и сохранения отечественных традиций конституционализма, легитимность, социальная востребованность, научная обоснованность.

В-шестых, федеративному государственно-территориальному устройству России имманентно присуще разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами и обусловленное этим разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Конституционно-правовое регулирование общественных отношений осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, что предопределяет возможность формирования и осуществления не только федеральной, но и региональной конституционно-правовой политики. Правда, в этом плане возможность существования последней не будет оригинальной, поскольку в сфере совместного ведения Российской Федерации и её субъектов находится немало отраслей законодательства (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Согласно такой логике на региональном уровне может формироваться и иная отраслевая политика[142]. В этой связи весьма перспективным представляется осмысление особенностей и закономерностей формирования, содержания и реали-

---

[141] Рыбаков О. Ю., Пряхина Т. М. Указ. соч. С. 227–237.

[142] См. подробнее: Дунаев А. В. Правовая политика субъектов РФ: проблемы формирования и осуществления // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 4. С. 183–190; Корсакова С. В. Муниципально-правовая политика в современной России: понятие и принципы // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 1. С. 55–60.

зации конституционно-правовой политики в субъектах РФ. Её важно исследовать в трёх аспектах: выявление общих черт конституционно-правовой политики на федеральном и региональном уровнях, что неизбежно в условиях доминирования федеральной власти и федерального права; познание специфики региональной конституционно-правовой политики в целом, её отличий от федеральной; анализ особенностей конституционно-правовой политики в отдельных субъектах РФ.

Таким образом, с теоретико-методологических позиций представляется возможным обоснование необходимости существования и внедрения в конституционную доктрину и практику новой правовой категории «конституционно-правовая политика». Более того, имеются и прецеденты легального закрепления данного понятия[143]. Подводя итог рассмотрению основ конституционно-правовой политики современной России, напрашивается вывод о свойствах этого явления. Важнейшим из них является государственно-волевой характер: несмотря на то, что в формирование и даже осуществление конституционно-правовой политики вовлечено не только государство, но именно оно является основным проводником и субъектом этой политики. К числу иных свойств конституционно-правовой политики могут быть отнесены целенаправленность и планомерность; наличие собственной стратегии; обладание набором характерных черт; детерминированный характер; наиболее тесная взаимосвязь с государственной политикой в силу высокой степени политизированности конституционного права; тотальность; реализация в правовых формах и посредством использования правовых методов.

Конституционная модернизация России 2020 года: точечные поправки или ревизия Основного закона?

(Опубликовано: Вестник Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета. 2020. № 2. С. 23–27)

15 января 2020 года Президент РФ В. В. Путин в своём Послании Федеральному Собранию РФ высказал ряд предложений о поправках к Конституции РФ, касающихся, главным образом, изменений в формировании и деятельности некоторых органов верховной власти. Практически одновременно главой государства в Государственную Думу РФ был внесён законопроект о соответствующих поправках к Конституции РФ. Уже 23 января 2020 года Государственная Дума РФ приняла законопроект в первом чтении. После этого законопроект был существенно доработан и расширен и 10 марта 2020 года состоялось его принятие во втором чтении. 11 марта 2020 года он был принят в третьем окончательном чтении и в этот же день был одобрен Советом Федерации. Спустя два дня (14 марта 2020 года) Президент подписал Закон РФ о поправке к Конституции РФ № 885214–7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»[144]. Наконец, 16 марта 2020 года Конституционный Суд РФ дал положительное заключение о соответствии Зако-

[143] См., например: Положение о Комитете Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва по конституционно-правовой политике, утверждённое Постановлением Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва от 03.11.2010 г. URL: www.khural.org

[144] Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

на РФ о поправке к Конституции главам 1, 2 и 9 Конституции РФ, то есть ее незыблемым положениям, которые не могут быть подвергнуты каким-либо поправкам. На 22 апреля 2020 года было назначено всенародное голосование по вопросу поддержки гражданами РФ принятых поправок. Как видно, за два месяца высшими органами государственной власти России были решены важнейшие вопросы дальнейшего развития страны, а весь молниеносный процесс внесения поправок в Основной закон страны оппозиционные политики и авторитетные эксперты обозначили метким словосочетанием «конституционный блицкриг».

Что представляют собой данные поправки? Каков их подтекст? Насколько принятые поправки совершенны с формально-юридической точки зрения? По этим очевидно злободневным вопросам хотелось бы высказать некоторые соображения.

Во-первых, по сравнению с четырьмя законами РФ о поправках к Конституции РФ, которые были приняты ранее (2008 и 2014 гг.) поправки 2020 года являются наиболее масштабными. Они затрагивают 41 статью, расположенную в главах 3, 4, 5, 6, 7, 8 Конституции РФ. Общее количество затронутых поправками положений превышает 200. При этом принятые поправки вышли далеко за пределы предложений Президента РФ[145], хотя последние, безусловно, нашли отражение в тексте принятых поправок. Более того, Закон РФ о поправках № 885214–7 предусматривает новые для отечественного конституционного права институты (в частности, федеральные территории (ч. 1 ст. 67), предварительный конституционный контроль Конституционного Суда РФ (ч. 5.1 ст. 125)), а также возводит на уровень конституционного регулирования некоторые явления, порожденные конституционной практикой. Так, в условиях форсированного развития цифровых технологий п. «и», «м» ст. 71 дополняют перечень предметов ведения Российской Федерации такими вопросами, как «информационные технологии», «обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных»; п. «е. 5» ст. 83 устанавливает целевое назначение Государственного совета; ст. 113 и ч. 1 ст. 115 упоминают поручения Президента РФ.

Во-вторых, по своему содержанию и значению принятые поправки имеют глубокий фундаментальный характер. Небольшое количество норм социально-гуманистической направленности (например, о МРОТ не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по стране) сопровождается объёмными и подробными положениями о трансформация верховной власти. Лейтмотивом изменений, которые вытекают из смысла принятых новелл, является дальнейшее усиление главы государства, расширение возможностей влияния парламента на правительство, национализация властной элиты и инкорпорация местного самоуправления в единую систему публичной власти. Каждую тенденцию можно обосновать ссылками на текст поправок.

В частности, расширяется воздействие Президента РФ на органы всех ветвей государственной власти. Теперь общее руководство Правительством РФ осуществляет глава государства (п. «б» ст. 83). От политического усмотрения Президента РФ теперь будет зависеть возможность роспуска Государственной Думы РФ или её сохранения (ч. 4 ст. 111, ч. 4 ст. 112 и ч. 4 ст. 117). При этом появляется новое (третье по счёту) основание роспуска Государственной Думы: трехкратное отклонение представленных Президентом РФ кандидатур более одной трети должностей членов Правительства (ч. 4 ст. 112).

---

[145] Российская газета. 2020. № 7. 16 января.

Более того, теперь с Президента РФ на Государственную Думу перекладывается политическая ответственность за неудачные кадровые решения по составу Правительства РФ. Согласно поправкам, Дума «утверждает» кандидатуру Председателя Правительства РФ, его заместителей и ряда федеральных министров, после чего на должность их назначает Президент РФ (п. «а», «а. 1» ст. 103). По существу, формирование состава Правительства осуществляет Государственная Дума, которая принимает на себя ответственность за эффективность дальнейшей работы этих должностных лиц. Но фактически кадровые решения принимаются главой государства, который подбирает и предлагает кандидатуры членов Правительства РФ (и Государственная Дума, минимизируя риск быть распущенной, с высокой степенью вероятности их утвердит), назначает их на должность и принимает в одностороннем порядке решения об освобождении от должности. С политической точки зрения Президент становится неуязвимым, а удар потенциальной критики берет на себя нижняя палата парламента. Президент, напротив, может быстро восстановить справедливость и набрать «политические очки», освободив того или иного члена Правительства от должности.

Президент РФ также усиливает влияние на судебную власть, получив новое полномочие вносить в Совет Федерации представление о прекращении полномочий Председателя Конституционного Суда РФ, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ и его судей, Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и его судей, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов (п. «л» ст. 102).

В-третьих, рассматриваемые поправки не обладают абсолютной содержательной новизной, поскольку в определённой мере основаны на накопленном конституционном опыте, нашедшем выражение в текущем федеральном законодательстве, правовых позициях Конституционного Суда РФ и предлагаемых ранее законопроектах о поправках к Основному закону.

Так, в 1998 году депутатами Государственной Думы был внесён законопроект «О поправках к статьям 101, 102 и 103 Конституции Российской Федерации», в котором предлагалось предоставить палатам Федерального Собрания право на осуществление парламентского контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти и должностных лиц, в том числе образование комиссий для проведения парламентских расследований. 30 июня 1998 года он был принят к рассмотрению протоколом № 147 заседания Совета Государственной Думы, но 14 октября 1998 года не был принят при рассмотрении в первом чтении (Постановление № 3081-II ГД)[146]. Теперь отдельные полномочия палат Федерального Собрания в части парламентского контроля получили закрепление в п. «м» ч. 1 ст. 102, п. «г. 1» ч. 1 ст. 103 и ст. 103.1 Конституции РФ. Еще один законопроект 1999 года предусматривал необходимость получения Президентом согласия (но не «утверждения») Государственной Думы на назначение им на должность и освобождение от должности заместителей Председателя Правительства РФ и некоторых федеральных министров. Проект Закона РФ «О поправках к статьям 83, 103, 112 Конституции Российской Федерации» был внесён 16 сентября 1999 года в Государственную Думу её депутатами, а 22 сентября 1999 года был отклонен ее Постановлением № 4337-II ГД[147]. В 2020 году идея этого законопроекта в части «утверждения» нижней палатой парламен-

[146] URL: http://www.constitution.garant.ru/DOC_3005162.htm

[147] Собрание законодательства РФ. 1999. № 40. Ст. 4792.

та заместителей Председателя Правительства РФ и ряда федеральных министров оказалась уже востребованной (ч. 2 ст. 112).

Пункт «а» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ расширил перечень объектов проверки на конституционность за счёт федеральных конституционных законов, хотя правовую позицию о допустимости такой проверки Конституционный Суд вывел в своём Постановлении от 11 июня 2003 года № 10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон „О референдуме Российской Федерации”»[148].

Наблюдаются в проекте о поправках и заимствования из текущего законодательства. Например, ч. 2 ст. 70 Конституции РФ была дополнена следующим положением: «Местом постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть другой город, определенный федеральным конституционным законом». Данной поправкой было устранено противоречие, обусловленное переносом в 2007 году Конституционного Суда РФ из Москвы в Санкт-Петербург, что нашло формализацию в ст. 115 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в ред. от 5 февраля 2007 года[149]. Дело в том, что до декабря 2014 года Закон РФ «О статусе столицы Российской Федерации» предусматривал, что именно столица является местом нахождения федеральных органов государственной власти России (ст. 1)[150], что повлекло за собой сохраняющуюся в течение 7 лет коллизию между названными законами.

Или другой пример. В соответствии с новыми поправками (п. «д. 1» ст. 83) выделена категория руководителей федеральных органов исполнительной власти, которые подчинены непосредственно Президенту РФ и которых он назначает на должность и освобождает от должности — ведающие вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности. По сути, до конституционного уровня была «поднята» норма ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», изначально закрепившая и в последующем расширившая перечень федеральных органов исполнительной власти, находящихся под непосредственным руководством главы государства[151].

В-четвертых, закону о поправках, к сожалению, не удалось избежать определенных дефектов, снижающих его юридическое качество. Полагаю, речь можно вести о следующем.

1) Наблюдается рассогласование между новыми и уже действующими нормами Конституции РФ. На наш взгляд, некоторые новые нормы входят в противоречие с основами конституционного строя, которым не могут противоречить никакие другие положения Конституции РФ (ч. 2 ст. 16). Например, не ясно насколько со ст. 12 Конституции, согласно которой «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» гармонируют новые положения ч. 3 ст. 132 о том, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации» и ч. 1.1 ст. 131, в соответствии с которой «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправле-

---

148 Собрание законодательства РФ. 2003. № 25. Ст. 2564.

149 Собрание законодательства РФ. 2007. № 7. Ст. 829.

150 Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 683.

151 Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

ния, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом». Очевидно, внесенные новеллы повлекут за собой дальнейшую этатизацию местного самоуправления и разрыв с идеями местного самоуправления, заложенными «отцами-основателями» Конституции РФ.

Напряжение просматривается и между «рядовыми» нормами Основного закона, в частности, между п. «г» ст. 71 и п. «н» ст. 72. Пункт «н» ст. 72 в прошлом и сейчас относит к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления». Но в рамках поправок п. «г» ст. 71 был дополнен таким предметом исключительного ведения Российской Федерации как «организация публичной власти». Возникает резонный вопрос о соотношении этих понятий и предположение о фактической трансформации предмета совместного ведения в предмет исключительного ведения Федерации.

2) В некоторых поправках не просматривается логика. Так, ст. 125 дополнена ч. 5.1, в соответствии с которой Конституционному Суду РФ предоставляются три дополнительных полномочия. Однако на фоне расширения полномочий и потенциального увеличения объема работы Суда количество судей в ч. 1 ст. 125 снижено с 19 до 11.

Также Конституционный Суд РФ наделен правом в порядке предварительного конституционного контроля по запросу Президента РФ проверять конституционность законопроектов субъектов РФ (п. «в» ч. 5.1 ст. 125). Но насколько это осуществимо с учётом наличия 85 субъектов РФ и огромного количества законопроектов, принимаемых в них? Думается, здесь целесообразно было ограничиться только проектами конституций (уставов) субъектов РФ и проектами законов о поправках к ним, в противном случае норма становится труднореализуемой.

Некоторые нормы нелогичны с точки зрения их месторасположения, хотя это объясняется спецификой структуры Конституции РФ и наличием в ней трёх неприкосновенных глав — 1, 2 и 9. Особенно это актуально для главы 3 «Федеративное устройство». К примеру, там появилась важная с социально-политической точки зрения, но неудачная с точки зрения места размещения норма следующего содержания: «Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения».

3) В поправках встречаются избыточные для уровня Конституции РФ положения, которые можно было бы включить в текущее законодательство. Например, в п. «е. 5» ст. 83 расписана мотивация конституирования Государственного Совета, а в п. «ж» ст. 83 закреплено обоснование создания Совета Безопасности. Это достаточно указать в соответствующих федеральных законах, к которым в этих нормах сделана отсылка, тем более что мотивация создания других высших органов государственной власти в Конституции РФ не закреплена. Кроме того, в законопроекте 5 раз закрепляются одни и те же положения о национализации элиты, о введении ограничений на занятие должностей Президента, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, членов Правительства, судей. Достаточно сконцентрировать эти положения в одном месте, хотя здесь затруднения могут быть обусловлены структурой действующей Конституции. Во всяком случае

в отношении сенаторов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы это можно было бы сделать в одной статье в рамках главы 5 «Федеральное Собрание», а в отношении судей закрепить ограничения на уровне обыкновенного закона.

Итак, думается, поправки 2020 года представляют собой не точечную корректировку конституционного текста, а ревизию Основного закона. Как известно, одно из смысловых значений термина «ревизия» означает «пересмотр учения, теории, взглядов, актов с целью внесения в них коренных изменений»[152]. Именно это явление, исходя из его масштабов, глубины и прогнозируемых последствий, наиболее применимо к современной текстуальной модернизации российской Конституции. Каким будет общественно-политический эффект от новых поправок — покажет время.

[152] Современный словарь иностранных слов: Ок. 20000 слов. СПб.: Дуэт, 1994. С. 515.

Раздел 3

ПРЕОБРАЗОВАНИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Преобразование Конституции Российской Федерации (к вопросу о дискуссии вокруг одной правовой категории)

(Опубликовано: Конституционное и муниципальное право. 2008. № 22. С. 2–7)

Современное конституционное законодательство России, как и отечественное законодательство в целом, представляет собой динамично развивающееся явление. При этом динамика характерна не только для текущего конституционного законодательства, но и для Основного закона России. В этой связи особое значение приобретает исследование эволюции и потенциального диапазона действия Конституции Российской Федерации.

Принятая 12 декабря 1993 года Конституция РФ была в определённой мере моделью будущего и программой действий. Это была Конституция обновлённой России, отразившая пока ещё незначительный постсоветский опыт конституционного строительства. В связи с этим становится неудивительным, что в условиях изменяющейся конституционной практики Конституция России к концу текущего десятилетия в определённой мере трансформировалась по сравнению с образцом 1993 года. Такое положение оказалось неизбежным ввиду адаптации Конституции РФ к современной политико-правовой действительности. Ещё в 1994 году Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ В. Ф. Яковлев пророчески заметил, что Конституция РФ «уже отделилась от её создателей, начала свою реальную жизнь и многие её нормы стали толковаться и применяться, может быть, не совсем так, как мыслили себе те, кто сформулировал те или иные статьи»[1]. Конституция подобно живому организму имеет собственное существование и обладает потенциальной способностью к изменению.

Такого рода изменение может быть текстуальным и нетекстуальным. Как известно, Конституция РФ предусматривает три формы текстуальной модификации: «пересмотр» Конституции РФ (ст. 135), «поправки» в главы 3–8 (ст. 136) и «изменения» в ст. 65 (ст. 137). Нетекстуальное изменение Конституции РФ осуществляется посредством «преобразования», то есть трансформации смысла отдельных положений конституции без формального вторжения в конституционный текст. «Преобразование» Конституции РФ осуществляется, главным образом, через развивающее её предписания федеральное

---

[1] Новая Конституция Российской Федерации и развитие законодательства // Государство и право. 1994. № 12. С. 131.

законодательство и решения Конституционного Суда РФ. Иногда в научной литературе понятие «преобразование» Конституции РФ заменяется такими аналогичными по смыслу категориями, как «содержательное развитие»[2], «ползучее реформирование»[3], «эволюционное прочтение»[4], «молчаливое превращение»[5].

Что следует понимать под «преобразованием» конституции? Каковы истоки этого понятия? «Преобразование» — это «крупное изменение, перемена»[6]. В словаре В. И. Даля глагол «преобразовывать» означает «переделывать заново, устраивать снова, иначе, в другом порядке, образовывать на иной лад»[7]. Как видно, рассматриваемое понятие по смыслу универсально и не имеет изначальной юридической направленности. Но в любом случае «преобразование» означает существенное изменение, переделку, метаморфозы в каком-либо объекте или явлении. Современные учёные-юристы приспособили данную категорию для обозначения нетекстуальных изменений конституции вообще и Конституции РФ, в частности[8].

Вместе с тем данное понятие имеет историческую ретроспективу. Ещё на рубеже XIX–XX вв. оно было введено в научный оборот и исследовано немецким государствоведом Г. Еллинеком, понимавшим под «преобразованием» конституции «те изменения, которые оставляют её текст в прежнем виде и вызываются фактами, не связанными непременно с намерением произвести такое изменение, или с сознанием, что последнее обязательно произойдёт»[9]. «Преобразование» конституции путём судебного толкования признавал французский учёный А. Эсмен. Исследуя «жёсткость» американской и французской конституций, он писал: «В силу вещей они развиваются также… при помощи юридического толкования, находящего своё авторитетное выражение в прецедентах»[10]. Аналогичного мнения придерживался его английский современник Д. Брайс[11].

---

2 См.: Гюлумян В. Г. Перспективы развития Российской Конституции // Конституция Российской Федерации и развитие законодательства в современный период. Материалы Всероссийской научной конференции / Под общ. ред. И. А. Конюховой. Т. 1. М., 2003. С. 30.

3 См.: Авакьян С. А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 51.

4 См.: Марио Ганино. Россия, 1993–2003: довольно податливая Конституция // Конституция и законодательство. По материалам межд. науч.-практ. конф. Москва, 29 октября 2003 г. / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., Олита. 2003. С. 121–122.

5 См.: Эбзеев Б. С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. № 5. С. 9.

6 Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. М., 2003. С. 584.

7 Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4-х т. Т. 3. М., 1995. С. 394.

8 См.: Митюков М. А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112; Невинский В. В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев. Новосибирск: Изд-во НГУ, 2005. С. 8–18; Васильев В. И. О динамике и стабильности конституции // Конституция и законодательство. По материалам межд. науч.-практ. конф. Москва, 29 октября 2003 г. / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М.: Олита, 2003. С. 86–93.

9 Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования / Пер. с нем. Б. А. Кистяковского. СПб., 1907. С. 5.

10 Эсмен А. Общие основания конституционного права. Изд. 2-е / Под ред. Н. О. Берг. СПб., 1909. С. 430.

11 См.: Брайс Д. Американская республика. В 3-х ч. Часть 3. Общественное мнение. Объяснительные примеры и замечания. Строй общественной жизни. М.: Издание К. Т. Солдатенкова, 1890. С. 262.

Идея «преобразования» конституции была известна некоторым отечественным учёным дореволюционного периода[12]. Несмотря на то, что специальные исследования данного явления отсутствовали[13], авторами на примере зарубежного опыта демонстрировались возможные способы и перспективы нетекстуальной модификации конституций. Так, характеризуя конституцию в формальном смысле слова, О. В. Тарановский писал, что она «повсюду наполняется некоторыми формально обыкновенными законами, имеющими, однако по существу конституционное значение, и, что самое главное, восполняется публичноправовым обычаем»[14].

Со времени принятия в 1918 году первой Конституции РСФСР конституционное развитие нашей страны также испытало определённые преобразования основных законов. Это было подмечено рядом исследователей, выделивших в качестве ведущего способа «преобразования» советских конституций текущее законодательство и, прежде всего, постановления ЦИК РСФСР (СССР)[15]. В частности, В. К. Дябло выделил и проиллюстрировал примерами три группы преобразований Конституции СССР 1924 года: во-первых, изменения, состоящие в перераспределении компетенции Союза ССР между различными союзными органами; во-вторых, изменения, устанавливающие новые государственные органы, не предусмотренные конституцией или наделяющие конституционные учреждения новыми функциями; в-третьих, изменения в размежевании компетенции между Союзом ССР и союзными республиками[16].

«Преобразование» основных законов известно и зарубежным странам, что признаётся исследователями конституционного права. Так, И. А. Алебастрова выдвигает и обосновывает тезис о том, что в США «широкое распространение приобрело свободное (конструктивное) толкование Конституции Верховным судом страны, нередко базирующееся … на попытках выявления принципов, из которых исходили отцы-основатели при разработке тех или иных норм Конституции, и установления направлений трансформации их содержания в современных условиях»[17]. Практика «широкого толкования» (overbreadth doctrine) Верховным Судом США национальной Конституции рассмотрена в работах Ю. А. Юдина, Ю. Л. Шульженко, О. А. Жидкова, Л. Фридмэна[18]. О формировании «живой конституции» в Германии (Verfassungswendel) пишут, в частности, А. Бланкенагель, Р. Бернхардт[19].

---

[12] См.: Ивановский В. В. Учебник государственного права. Казань, 1909. С. 156–157; Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Сост., примеч., указ. В. В. Сапова. СПб.: Изд-во РХГИ, 1998. С. 504–510; Тарановский О. В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1917. С. 502.

[13] Исключение составляла работа А. З. Штейнберга «Конституционная жизнь и юридический метод» // Журнал Министерства юстиции. 1912. № 3–4. С. 67–115.

[14] Тарановский О. В. Указ. соч. С. 502.

[15] См.: Котляревский С. А. СССР и союзные республики. Изд. 2-е. М.-Л., 1926. С. 125–126, 129; Игнатьев В. И. Советский строй (возникновение и развитие Конституции Союза ССР). М-Л., 1928. С. 55–57; Понтович Э. Э. О правах органов Союза и союзных республик в области законодательства // Право и жизнь. 1927. № 5. С. 4, 8, 12–14.

[16] См.: Дябло В. К. Развитие конституции Союза ССР в процессе конституционной практики (соотношение элементов статики и динамики в советской союзной конституции) // Советское право. 1926. № 3 (21). С. 34–42.

[17] Алебастрова И. А. Конституционные принципы: проблемы юридической природы и эффективности реализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 7.

[18] См.: Юдин Ю. А., Шульженко Ю. Л. Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование). М., Изд-во ИГП. 2000. С. 36–87; Жидков О. Верховный Суд США: право и политика. М., 1985. С. 104–105; Фридмэн Л. Введение в американское право. М., Прогресс-Универс. 1993. С. 152, 155–163.

[19] См.: Бланкенагель А. Пробелы в Конституции РФ и возможности её совершенствования // Пробелы в российской Конституции и возможности её совершенствования / Ред-сост. К. Г. Гагнидзе. М., 1998. С. 13–15; Бернхардт Р. Конституционное правосудие и принципы федеративного государственного устройства в ФРГ // Немецкий конституционализм. М., 1994. С. 50–51.

В этой связи напрашивается вывод о том, что «преобразование» конституции представляет собой устойчивое и известное явление современной правовой жизни.

Однако исследуемый феномен применительно к действующей российской Конституции воспринимается в научной среде неоднозначно. Сторонники текстуальной модификации Конституции РФ оценивают мнения о происходящем «преобразовании» конституции как спорные[20] или неверные в принципе[21]. Другие (Л. В. Бойцова, В. Д. Зорькин, М. А. Митюков), напротив, полагают, что оптимальным вариантом развития Конституции РФ в современных условиях выступает именно «преобразование». В некоторой мере эта установка обусловлена позицией правящих сил — сторонников неприкосновенности действующей Конституции. Так, бывший Президент РФ В. В. Путин неоднократно заявлял: «Ресурсы Конституции далеко не исчерпаны. И об этом должны хорошо помнить те, кто пытается спекулировать на теме возможных поправок к Основному закону»[22].

Учёными справедливо обосновывается необходимость максимального использования заложенного в действующей Конституции потенциала и, как следствие этого, обеспечения стабильности всей правовой системы государства. Учитывая формально-юридические недостатки Конституции РФ и изменения общественно-политической ситуации в стране со времени её принятия, представляется, что наиболее правильным и спокойным вариантом является не радикальное либо частичное реформирование нашей Конституции, а её постепенная и осторожная адаптация к велениям времени. Использование этого варианта позволит ослабить фиктивность формальной Конституции РФ и в то же время усилит её адекватность фактической конституции. В этой связи следует согласиться с мнением Председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина, согласно которому нашу Конституцию как богатейшую кладовую неявных знаний «следует не править, а интерпретировать»[23]. Можно добавить, что не только интерпретировать, но и «достраивать» конституционное здание посредством принятия необходимых федеральных и региональных законов.

Каковы признаки «преобразования» Конституции РФ и его отличия от смежных правовых явлений? Во-первых, сохраняется формальная неизменность текста Конституции РФ, а значит внешняя неприкосновенность её норм. Рассуждая о преобразовании конституций, советский государствовед Э. Э. Понтович справедливо замечал, что их «текст является ... лишь некоторым достигнутым отправным пунктом для дальнейшего конституционного развития»[24], которое может происходить без изменения самой «буквы» основного закона. Соответственно, нетекстуальные изменения Конституции РФ выступают в качестве своеобразной альтернативы её текстуальной модификации.

Во-вторых, происходит крупное, существенное изменение действительного (первоначального и (или) буквального) смысла нормы Конституции РФ. Такое изменение не всегда означает смысловое совершенствование, улучшение нормы, поскольку может и дискредитировать её буквальную сущность. Факт «преобразования» устанавливается через

---

[20] См.: Лукьянов А. И. Раздумья о конституции // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. С. А. Авакьяна. Т. 1. М.: Изд-во МГУ, 2004. С. 41.

[21] См.: Авакьян С. А. Проблемы реформы конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., 1999. С. 74–75; Керимов Д. А. О проблемах действующей Конституции Российской Федерации и её реализации // Конституции России 10 лет: опыт реализации. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. Г. Н. Чеботарёв. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2003. С. 12.

[22] Путин В. В. Наш долг — бережно относиться к Конституции // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 4.

[23] Цит. по: Корня А. Конституции приспособят к жизни // Независимая газета. 2004. 1 марта. С. 3.

[24] Понтович Э. Э. Указ. соч. С. 4.

сопоставление действительного (первоначального и (или) буквального) смысла конституционной нормы и его последующей законодательной или судебной интерпретацией. Необходимость в буквальном понимании возникает в случаях, когда познание первоначального смысла невозможно или затруднительно (например, из-за различия мнений создателей конституции). Буквальное понимание может быть адекватно первоначальному либо может не совпадать с ним по названным причинам. Для установления первоначального смысла нормы Конституции РФ необходимо использовать материалы Конституционного Совещания, а также мнения авторов-разработчиков тех или иных статей Конституции РФ. Исходя из этого, процедура установления факта «преобразования» конституции должна начинаться с выявления первоначального (а потом уже буквального) смысла нормы. Однако категория «первоначальный смысл» конституционных норм в юридической литературе воспринимается по-разному. Одни исследователи (Э. Курис) в принципе отрицают существование первоначального (доэкзегетического) смысла конституционного текста[25]. Вторые (Р. Дворкин, Дж. Кирк) являются приверженцами первоначального смысла конституционного текста и отрицают возможность какого-либо интерпретационного отклонения от него[26]. Третьи (В.А. Кряжков, М.А. Митюков, В.В. Невинский) признают существование волеизъявления творцов конституции, но являются сторонниками конституционной модернизации посредством толкования и законодательного развития. Говоря иначе, видение конституционной нормы интерпретатором может не совпадать с представлениями создателей проекта основного закона. Так, обосновывая необходимость обновления Конституции РФ, В.А. Кряжков делает вывод о том, что «чем старше Конституция, тем меньше оснований у толкователя считаться с намерениями её авторов»[27]. Наиболее гибким и адекватным действительности представляется третий подход, выступающий доктринальной основой «преобразования» Конституции РФ.

В-третьих, смысловая деформация вызвана необходимостью адаптации нормы Конституции РФ к изменившимся потребностям общества и государства. Другими словами, формируется обновлённое, прогрессивное понимание соответствующей конституционной нормы, её «новое звучание». В известной мере «преобразование» конституции является противовесом её смысловой стагнации, выражающейся в постоянном «притягивании» развивающейся конституционной практики к первоначальному смыслу конституционных норм. Кроме того, «преобразование» может быть вызвано частными целями, например, стремлением устранить неопределённость нормы, сгладить несогласованность в тексте конституции.

В-четвёртых, «преобразование» раскрывается в особых юридико-технических приёмах, представляющих собой своего рода инструментарий нетекстуальной модификации Конституции РФ. Представляется, что к их числу могут быть отнесены следующие: 1) ограничение первоначального смысла нормы; 2) расширение первоначального смыслового объёма нормы; 3) искажение подлинного смысла нормы, вплоть до его выхолащивания (например, путём изменения характера или содержания предписаний нормы);

---

[25] См.: Курис Э. О стабильности конституции, источниках конституционного права и мнимом всемогуществе конституционных судов // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. №3 (48). С. 98.

[26] См. подробнее: Богдановская И.Ю. Толкование конституции: опыт стран «общего права» // Право и политика. 2006. №8. С. 70–71.

[27] Кряжков В.А. Толкование Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации: практика и проблемы // Вестник Конституционного Суда. 1997. №3. С. 9.

4) фактическое дополнение нормы в результате обнаружения скрытого в ней смысла; 5) заполнение пробела в основном законе и, как следствие этого, фактическое создание новых конституционных норм, внедрение новых правовых понятий; 6) «восполнение» конституционной нормы путём насыщения конкретным содержанием абстрактных понятий и юридических конструкций; 7) нейтрализация нормы основного закона в результате вытеснения её преобразованной нормой или вследствие долговременного отсутствия практики её реализации (так называемые «мёртвые нормы»). Учитывая данный «арсенал» приёмов «преобразования» конституции, невольно соглашаешься с мнением председателя Конституционного суда Литовской Республики Э. Куриса о том, что «…конституция действительно нечто большее, чем текст «первоначального документа»[28].

В то же время полагаем необходимым выделить несколько случаев, когда «преобразование» Конституции РФ представляется невозможным. В частности, сугубо нейтральные формулировки конституционной нормы обеспечивают развитие её смысла в разных направлениях. Например, согласно ч. 2 ст. 95 Конституции РФ «в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного и исполнительного органов государственной власти». Тем самым Конституция РФ не устанавливает способ (способы) и порядок «вхождения» представителей от каждого субъекта РФ в Совет Федерации. Из этого следует потенциальная вариативность конкретизирующего правового регулирования такого рода «безликих» положений. Однако существенно изменить действительный смысл положений ч. 2 ст. 95, исходя из их нейтрального содержания, практически невозможно. Поэтому вполне закономерны различные модели формирования Совета Федерации в федеральных законах от 5 декабря 1995 года[29] и от 5 августа 2000 года[30].

Также установление нормой прямого запрета какого-либо поведения не может быть «преобразовано» в противоположное по характеру предписание. В противном случае это уже будет нарушением нормы основного закона. Например, сложно себе представить «преобразование» запретительного характера положений ч. 4 ст. 109 Конституции РФ, в соответствии с которыми «Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации».

Закономерно возникает вопрос о соотношении понятия «преобразование» Конституции РФ с такими смежными понятиями, как «реализация», «нарушение» и «толкование» Конституции РФ.

Как известно, реализация права это процесс воплощения правовых предписаний в поведении субъектов права в форме соблюдения, исполнения, использования и применения. В этой связи наблюдается, во-первых, различие в целях сопоставляемых понятий. Цель «реализации» — претворить в жизнь, адекватно осуществить конституционные предписания, в то время как назначение «преобразования» Конституции РФ заключается, прежде всего, в смысловом приспособлении её норм к изменившимся велениям времени. Во-вторых, «реализация» и «преобразование» Конституции РФ осуществляются в различных формах. В-третьих, данные явления могут не совпадать по объекту право-

---

[28] Курис Э. Указ. соч. С. 102.

[29] См.: Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4869.

[30] См.: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

вого воздействия. Правы исследователи, которые заявляют о возможности выделения трёх уровней реализации конституции: как единого и целостного акта, отдельных конституционных институтов, отдельных норм[31]. «Преобразование» касается отдельных норм, которые при этом могут и не реализовываться. Более того, «преобразованию» могут подвергаться правовые положения, выступающие частью нормы Конституции РФ, в то время как их реализация в собственном смысле слова невозможна. В-четвёртых, различается круг субъектов: «преобразование» Конституции РФ осуществляется в основном федеральным законодателем и Конституционным Судом РФ, а «реализация» также гражданами, должностными лицами, юридическими лицами и т.д. В-пятых, по справедливому замечанию В.О. Лучина, Конституция РФ на территории страны реализуется «далеко не в одинаковых условиях», что порождает «различные возможности пользоваться провозглашёнными ею правами и свободами»[32]. «Преобразование» федеральной Конституции действует в равной мере на всей территории России.

Нарушение Конституции РФ можно определить как деяние субъекта права, противоречащее букве и «духу» Конституции РФ и влекущее за собой недопустимый с точки зрения её предписаний результат. То есть нарушение Конституции РФ — это противоречие, полная несовместимость с её положениями, в то время как «преобразование» имеет другую направленность и в принципе не должно входить в прямое противоречие с буквой и «духом» Конституции РФ. Правильнее вести речь о вероятном несоответствии «преобразованной» нормы её изначальному смыслу либо о позитивном развитии и обогащении заложенного в норме потенциала[33]. Нарушение Конституции РФ — это определённое превышение предела её допустимого преобразования.

Толкование норм права — деятельность государственных органов, различных организаций и отдельных граждан, направленная на уяснение и разъяснение смысла и содержания общеобязательной воли законодателя, выраженной в нормах права. Тем самым от «преобразования» оно отличается по своему механизму: при толковании главное — выяснить подлинную и объективную волю нормотворца, обеспечив неприкосновенность самой конституционной нормы, а при «преобразовании» происходит определённая (порой существенная) переработка содержания нормы, хотя и без формального вторжения в неё. Кроме того, толкование выступает одним из способов «преобразования», одним из каналов обновления смыслового содержания нормы Конституции РФ. С другой стороны, «преобразование» нормы Конституции РФ есть возможный вариант и результат её толкования. Учитывая, что конституционное толкование, по справедливому выражению Т.Я. Хабриевой, «особенно близко к правотворчеству»[34], а нормы конституции отличаются широтой предмета регулирования и общим характером предписаний, становится вероятной возможность «подправления» основного закона с помощью толкования. Другими словами, нормы основного закона в плане потенциального искажения заложенного в них смысла более уязвимы, чем нормы иных правовых актов. Так или иначе, поня-

---

[31] См.: Губенко Р.Г. Структура Конституции СССР и специфика действия её составных частей // Конституционная система развитого социализма / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Изд-во ИГП, 1980. С. 46–47; Основин В.С. О теории реализации Советской Конституции // Государственно-правовые проблемы реализации советской конституции / отв. ред. М.И. Кукушкин. Свердловск, 1987. С. 6.

[32] Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: Юнити, 2002. С. 75.

[33] Следует отметить, что дореволюционные исследователи понимали «преобразование» очень широко, не видя, зачастую, различий между собственно «преобразованием» конституции и её нарушением. См.: например: Еллинек Г. Указ. соч. С. 12–17; Штейнберг А.З. Указ. соч. С. 80–88, 97.

[34] Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М.: Юрист, 1998. С. 23.

тия «толкование» и «преобразование» не совпадают по объёму, поскольку при разных трактовках выступают по отношению друг к другу как часть и целое.

На основании вышеизложенного представляется возможным сделать некоторые выводы. Во-первых, «преобразование» Конституции РФ представляет собой самостоятельное, объективное и уникальное явление, в связи с чем данное доктринальное понятие заслуживает право на существование и всестороннее исследование. «Преобразование» обладает специфическими признаками, позволяющими разграничить его со смежными правовыми явлениями.

Во-вторых, «преобразование» конституции — явление, свойственное не только современному российскому конституционализму, но известное в прошлое (фактически со времени появления первых конституций) и настоящее время зарубежным странам. Исходя из этого, «преобразование» конституции как правовой феномен отличается длительным существованием и универсальностью.

В-третьих, «преобразование» Конституции РФ в настоящее время представляет собой оптимальный вариант её развития. Это обусловлено преимуществами «преобразования» в сравнении с текстуальной модификацией Основного закона. К числу таких преимуществ относятся гибкость (приспособляемость к существенно изменившимся обстоятельствам); оперативность; сравнительно высокая вероятность избежания социально-политических катаклизмов, часто сопровождающих реформирование конституции. Однако оптимальным «преобразование» можно считать только тогда, когда оно происходит через развитие позитивных начал конституционного текста и сглаживание его негативных проявлений. Более того, факты эффективного, удачного «преобразования» в перспективе могли бы стать основой соответствующих текстуальных изменений российской Конституции.

Преобразование Конституции Российской Федерации: сущность и причины

(Опубликовано: Вестник Томского государственного университета. 2009. № 6 (323). С. 202–206)

Рассматривая процесс развития всякой писаной конституции, в том числе Конституции РФ, важно обратить внимание на ряд обстоятельств, позволяющих отчётливо увидеть природу, содержание и практическое значение этого процесса. Ведь трудно не согласиться с мнением юристов XIX–XX вв. о том, что между формальной юридической конституцией, с одной стороны, и «живой» конституцией, с другой стороны, существуют определённые различия. Стремительно развивающаяся со времени принятия в 1993 году Конституции РФ конституционная практика свидетельствует о том, что трансформация конституционных норм может происходить и без формального вторжения в текст Основного закона. Другими словами, наблюдается своеобразное «преобразование» Конституции РФ — существенное изменение действительного (первоначального и (или) буквального) смысла конституционных положений. При этом «преобразование» представляет собой реальную альтернативу текстуальным изменениям действующей Конституции (поправки, пересмотр).

Категория «преобразование конституции» правовой науке известна давно. Ещё на рубеже XIX–XX вв. она была введена в научный оборот и исследована немецким государствоведом Г. Еллинеком, понимавшим под «преобразованием» конституции «те изменения, которые оставляют её текст в прежнем виде и вызываются фактами, не связанными непременно с намерением произвести такое изменение, или с сознанием, что последнее обязательно произойдёт»[35]. Возможность нетекстуальных изменений конституции признавалась в российской юридической науке дореволюционного[36] и советского[37] периодов.

Применительно к действующей российской Конституции исследуемый феномен воспринимается в научной среде неоднозначно. Сторонники текстуальной модификации Конституции РФ оценивают мнения о происходящем «преобразовании» конституции как спорные[38] или неверные в принципе[39]. Другие, напротив, полагают, что оптимальным вариантом развития Конституции РФ в современных условиях выступает именно «преобразование»[40]. В некоторой мере эта установка обусловлена позицией правящих сил — сторонников неприкосновенности действующей Конституции. Так, бывший Президент РФ В. В. Путин неоднократно заявлял: «Ресурсы Конституции далеко не исчерпаны. И об этом должны хорошо помнить те, кто пытается спекулировать на теме возможных поправок к Основному закону»[41].

Сторонниками «преобразования» Основного закона справедливо обосновывается необходимость максимального использования заложенного в действующей Конституции потенциала и, как следствие этого, обеспечения стабильности всей правовой системы государства. Учитывая формально-юридические недостатки Конституции РФ и изменения общественно-политической ситуации в стране со времени её принятия, представляется, что наиболее правильным и спокойным вариантом является не радикальное либо частичное реформирование нашей Конституции, а её постепенная и осторожная адаптация к велениям времени. «Преобразование» Конституции РФ, осуществляемое, главным образом, посредством текущего федерального законодательства и постановлений (определений) Конституционного Суда РФ об абстрактном и казуальном толковании Конституции РФ позволит ослабить фиктивность «формальной конституции» и в то же время усилит её адекватность «фактической конституции». В этой связи следует согласиться с мнением Председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина, согласно которому нашу Конституцию как богатейшую кладовую неявных знаний «следует не править, а интерпретировать»[42]. Таким образом, категория «преобразование» Конституции РФ имеет право на существование и всестороннее исследование.

---

35 Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования / Пер. с нем. Б. А. Кистяковского. СПб., 1907.

36 См.: Ивановский В. В. Учебник государственного права. Казань, 1909. С. 156, 157

37 См.: Понтович Э. Э. О правах органов Союза и союзных республик в области законодательства // Право и жизнь. 1927. № 5. С. 4, 8, 12–14.

38 См.: Лукьянов А. И. Раздумья о конституции // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 2004. Т. 1. С. 41.

39 См.: Авакьян С. А. Проблемы реформы конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., 1999. С. 74–75.

40 См.: Митюков М. А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112.

41 Путин В. В. Наш долг — бережно относиться к Конституции // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 4.

42 Цит. по: Корня А. Конституции приспособят к жизни // Независимая газета. 2004. 1 марта. С. 3.

При исследовании феномена «преобразования» конституции, в первую очередь, возникает вопрос о причинах, способствующих данному процессу. В силу всеобъемлющего влияния конституции на правовое регулирование жизни индивида, общества и государства причины, обусловливающие её преобразование, могут быть различными. В частности, по своему содержанию причины могут быть внеправовыми и правовыми.

Внеправовые причины связаны с социально-экономическими, политическими и духовными процессами, происходящими в современном российском обществе. Внеправовые причины имеют естественный характер, отличаются ситуативностью и первичностью по отношению к правовым причинам. В свою очередь, внеправовые причины могут быть подразделены на объективные и субъективные.

Внеправовые объективные причины сводятся к изменению общественно-политической и экономической обстановки, обусловливающему новые тенденции развития и общественные ожидания. Это, в свою очередь, влечёт за собой некоторое отставание конституционного текста от сформировавшихся реалий и устаревание первоначального смысла той или иной конституционной нормы. Ещё Г. Еллинек в начале XX в. по этому поводу писал: «Возможность сковать навсегда поток истории плотинами правовых норм исчезает, как только познанию открываются элементарные силы исторического движения, которые там, где того требует властвующая над государствами и народами необходимость, вдребезги разбивают действующее право, чтобы вызвать к жизни новые порядки»[43]. Объективные причины преобразования Конституции России коренятся среди прочего в продолжающейся целенаправленной перестройке ранее господствовавших социалистических общественных отношений в различных сферах функционирования общества и государства, углублении реформирования экономики, подвижности и неустойчивости социальных отношений, выстраивании внутренне согласованного и эффективно действующего механизма публичной власти на федеральном, региональном и местном уровнях, достаточно сложном и противоречивом процессе формирования оптимального соотношения интересов личности, общества и государства.

Примечательно, что ссылка на «изменение обстоятельств» содержится в ряде постановлений Конституционного Суда РФ. В п. 3.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 года по делу «О проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов» Суд отметил: «По смыслу изложенных правовых позиций … федеральный законодатель вправе устанавливать требования к численному составу политических партий исходя из конкретно-исторических условий развития Российской Федерации; данные требования … объективно обусловлены решаемыми в законодательном порядке задачами в сфере развития политической системы…»[44].

Иногда ссылкой на «изменение обстоятельств» Конституционным Судом РФ обосновывается фактическое преобразование Конституции РФ. Например, Определением Конституционного Суда РФ от 5 июня 1995 года было отказано в принятии к рассмотрению жалобы гражданина С. В. Трошина, в которой оспаривалась конституционность ст. 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в части установления запрета на приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах. Однако

---

[43] Еллинек Г. Указ. соч. С. 18.

[44] Собрание законодательства РФ. 2007. №30. Ст. 3989.

в Постановлении от 3 ноября 1998 года (п. 2) по этому же вопросу в качестве основания для принятия решения Суд привёл следующую аргументацию: «В настоящее время состояние экономики Российской Федерации, недостаток финансовых средств на социальные нужды не дают оснований рассчитывать на ликвидацию в обозримом будущем коммунальных квартир как вида жилищного фонда социального использования»[45]. С учётом этого Суд изменил конституционно-правовое значение оспариваемых положений Закона и признал их не соответствующими ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции РФ. Тем самым, под воздействием объективных обстоятельств Суд отошёл от первоначальной правовой позиции и осуществил новое прочтение ст. 19 Конституции РФ. Если в Определении от 5 июня 1995 года Суд констатировал, что «ссылка заявителя на статью 19 Конституции Российской Федерации произвольна, поскольку запрет на приватизацию комнат в коммунальных квартирах … является универсальным, не содержит каких-либо изъятий по признаку социальной, национальной или иной принадлежности и применяется ко всем гражданам без исключения», то в Постановлении от 3 ноября 1998 года указал, что такого рода запрет «фактически означает законодательное закрепление неравенства прав граждан в зависимости от условий их проживания»[46].

Внеправовые причины субъективного характера также имеют несколько основных проявлений. К их числу могут быть отнесены, в частности, смена лидера государства и вызванное этим изменение политического курса; смена политической элиты (например, в результате изменения соотношения сил в парламенте страны); особенности взаимоотношений общегосударственной и региональных элит; баланс сил высших органов законодательной и исполнительной власти; наличие политического давления на законодателя и (или) орган конституционного контроля в условиях авторитарного государственного режима; уровень согласия основных социально-политических сил в обществе; обеспечение интересов определённой категории лиц в ущерб остальным.

Так, усиление центростремительных тенденций во внутрифедеративных отношениях ослабило самостоятельность субъектов РФ и укрепило их зависимость от федерального центра. В этих условиях обнажились недостатки вертикальных внутрифедеративных договоров, в связи с чем федеральный центр взял курс на аннулирование действующих и ограничение появления новых договоров. Названная перспектива была подтверждена Президентом РФ в его Послании Федеральному Собранию 2001 года. В нём бывший глава государства В. В. Путин особо подчеркнул, что определение конкретных полномочий центра и субъектов РФ в рамках их совместной компетенции должно осуществляться «именно федеральными законами и прежде всего федеральными законами»[47]. Легальная основа свёртывания договорного процесса была заложена в ст. 26.7 Федерального закона от 6 октября 1999 года (в редакции от 4 июля 2003 года) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно Закону, заключение внутрифедеративных

---

[45] См: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1998 года по делу «О проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона Российской Федерации „О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" в связи с запросами Волгоградской областной Думы, Дмитровского районного суда Московской области и жалобой гражданина В. А. Мостипанова» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 45. Ст. 5603.

[46] Там же.

[47] Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. 4 апреля. С. 2.

вертикальных договоров возможно только в случае, «если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий»[48]. Из этого следует, что, во-первых, установлен приоритет федерального закона по отношению к договору, во-вторых, возможности субъектов РФ по заключению договоров оказались значительно сужены, поскольку не каждый из них в состоянии обосновать необходимость заключения подобного договора. В результате изменения политической практики оказались нейтрализованы положения ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, предусматривающие разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и её субъектов посредством соответствующих договоров.

Причины юридического характера связаны с особенностями содержания конституции страны и состоянием текущего законодательства. Они характеризуются статичностью (вплоть до неустранимости) и производностью по отношению к внеправовым причинам. Правовые причины преобразования Конституции РФ, как представляется, могут быть трёх видов. Во-первых, существуют обстоятельства, вызванные несовершенством самой Конституции РФ, невысоким качеством изложения её текста. Во-вторых, заявляет о себе повышенная сложность текстуальной модификации действующей Конституции РФ на фоне необходимости в оперативных и существенных изменениях правового регулирования тех или иных общественных отношений. В-третьих, предпосылки преобразования Конституции РФ в определённой мере заложены в некоторых нормах текущего законодательства.

Первой юридической причиной преобразования Конституции РФ является несовершенство её содержания. Основными дефектами действующей Конституции являются, на наш взгляд, наличие текстуально-правовых конфликтов, пробельность, поливариантность отдельных норм, неопределённость ряда норм, декларативность некоторых положений. Любое из дефектных положений Конституции РФ может стать основой его развития и уточнения в текущем законодательстве или в решениях Конституционного Суда РФ об абстрактном или казуальном толковании. Совершенно обоснованным выглядит вывод А.А. Белкина о том, что «безупречность конституции … не может быть достигнута на стадии сочинения или обсуждения проекта», поскольку «достигается через осуществление конституции и стимулируемую практикой осуществления последующую модификацию конституции»[49].

Так, «недосказанность» положений ч. 2 ст. 137 Конституции РФ в части регулирования вопроса о том, каким органом и в какой форме должно включаться новое наименование субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции РФ повлекла за собой появление Постановления Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 года по делу «О толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации». В этом Постановлении Суд сформулировал, по сути, норму права, в соответствии с которой «новое наименование субъекта Российской Федерации включается в статью 65 Конституции Российской Федерации указом Президента Российской Федерации»[50].

---

[48] Собрание законодательства РФ. 2003. №27 (ч. 2). Ст. 2709.

[49] Белкин А.А. Пересмотр конституции (теоретические аспекты) // Правоведение. 1995. №1. С. 88.

[50] Собрание законодательства РФ. 1995. №49. Ст. 4868.

Или другой пример, связанный с неопределённостью нормы Конституции РФ. Неопределенность правовой нормы влечёт за собой её разное понимание, толкование, а также допускает вероятность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведёт к произволу. Ещё серьёзнее ситуация, когда речь идёт о норме Конституции РФ, которая из-за своей неопределённости подвергается односторонней трактовке, подрывающей её демократический потенциал. Иллюстрацией может послужить Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 года по делу «О толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации». По данному Постановлению трое судей Конституционного Суда (Н. В. Витрук, В. О. Лучин, В. И. Олейник) выразили особые мнения, что весьма показательно. В своём запросе Государственная Дума просила Конституционный Суд разъяснить, вправе ли Президент РФ вновь представлять отклонённую Государственной Думой кандидатуру Председателя Правительства РФ. Суд решил, что «Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды, либо представлять каждый раз нового кандидата»[51]. Прав Н. В. Витрук, отмечая в своём особом мнении, что «исходя из буквального смысла текста статьи 111 … вытекает следующее общее правило: Президент Российской Федерации должен представлять каждый раз новую кандидатуру на пост Председателя Правительства Российской Федерации при её отклонении Государственной Думой»[52], ибо слово «кандидатур» предполагает множественность лиц. Таким образом, Суд расширил варианты поведения главы государства в сравнении с буквальным смыслом конституционных положений.

Второй юридической причиной преобразования Конституции РФ выступает её «жёсткость», то есть усложнённость процедуры текстуального видоизменения. В условиях «сверхстабильности» Конституции РФ возрастает роль федеральных и региональных законов, которые призваны оперативно развивать и наполнять конкретным содержанием нормы Основного закона, приближая его к повседневной жизни. Здесь на пути нормальной реализации Конституции РФ могут возникать два препятствия: «запаздывание» необходимого закона, в том числе из-за намеренного затягивания его принятия и деформация подлинного смысла конституционной нормы в текущем законодательстве.

В первом случае заинтересованные уполномоченные субъекты вынуждены обращаться в Конституционный Суд с тем, чтобы получить от него официальные разъяснения и действовать непосредственно в соответствии с конституционными нормами. Но Конституционный Суд может в предусмотренных законом случаях ограничиться отказным определением. Например, отсутствие в течение длительного времени федерального закона, устанавливающего общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов РФ, побудило Законодательное Собрание Владимирской области обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. Однако Суд Определением от 4 февраля 1997 года отказал в принятии запроса к рассмотрению, ввиду того что ответ на вопросы, поставленные в обращении, означал бы создание новых правовых норм. Кроме того, Конституционный Суд РФ может неадекватно истолковать соответствующую конституционную норму, а значит осуществить её преобразование. Последнее хорошо заметно на примере правового регули-

---

[51] Собрание законодательства РФ. 1998. №52. Ст. 6447.

[52] Российская газета. 1998. 29 декабря. С. 4.

рования сферы совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Отсутствие до 1999 года федерального закона, конкретизирующего положения ч. 2 ст. 76 Конституции РФ относительно допустимости (или недопустимости) опережающего правового регулирования субъектами РФ вопросов совместного ведения, обусловило появление правовой позиции Конституционного Суда РФ о допустимости такого регулирования[53]. По мнению ряда исследователей, вывод Суда является спорным, ибо буквальное прочтение ч. 2 ст. 76 Конституции РФ свидетельствует о первичности федерального законодательного регулирования предметов совместного ведения. Не оспаривая правильности и своевременности правовой позиции Суда, следует отметить: двусмысленность положений ч. 2 ст. 76 Конституции РФ позволяли с той же вероятностью сделать и обосновать противоположный вывод. Однако медлительность федерального законодателя на фоне расширяющейся практики опережающего правового регулирования предопределили решение вопроса в пользу субъектов Федерации. Впоследствии указанная правовая позиция нашла отражение в ч. 2 ст. 12 ранее действующего Федерального закона от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»[54]. Тем самым, Закон автоматически «подкорректировал» смысл положений ч. 2 ст. 76 Конституции РФ. В известной мере это неудивительно: действующая Конституция включает в себя немало абстрактных и вариативных норм, реализация которых посредством различных по юридической силе нормативных актов затрудняет сохранение подлинного смысла конституционных положений. Это возможно и при многочисленных трансформациях того или иного закона, затрудняющих его нормальное применение. Например, Федеральным законом от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены изменений и дополнения в 155 законов и 41 закон признан утратившим силу. Более того, названный закон за сравнительно непродолжительный период своего действия претерпел 25 редакций (в настоящее время действует в редакции от 1 декабря 2007 г., с изм. от 31 января 2008 г.).

Возможность преобразования Конституции РФ заложена и в ряде конкретных норм действующего законодательства. Во-первых, это положения абз. 2 ст. 74 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми Суд «принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов»[55]. Следовательно, при абстрактном или казуальном толковании Конституции РФ норма Основного закона оценивается

---

[53] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года по делу «О проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области» // Собрание законодательства РФ. 1996. №7. Ст. 700.

[54] Собрание законодательства РФ. 1999. №26. Ст. 3176.

[55] Собрание законодательства РФ. 1994. №13. Ст. 1447.

не сама по себе, а в определённой интерпретационной, правоприменительной и системообразующей «оболочке». Тем самым предопределена вероятность нового понимания той или иной конституционной нормы в результате отхода от заложенного в ней буквального смысла. Например, Постановлением Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. по делу «О проверке конституционности положения части второй статьи 31 закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» было «подправлено» положение части ч. 4 ст. 125 Конституции РФ о субъектах обращения в Конституционный Суд РФ. Согласно ч. 4 ст. 125 Конституции РФ конституционный Суд РФ «по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, применённого или подлежащего применению в конкретном деле». Однако в указанном Постановлении правом на обращение в Конституционный Суд РФ были наделены также лица без гражданства[56]. Как видно, признание последних надлежащими заявителями фактически породило новую норму права, отличную от буквального понимания приведённых конституционных положений.

Во-вторых, ст. 73 названного Федерального конституционного закона допускает полный или частичный пересмотр Конституционным Судом правовой позиции, выраженной в ранее принятых им решениях. Выше был приведён пример отклонения Конституционного Суда от первоначальной правовой позиции по делу о неконституционности запрета на приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах. Необходимость в этом может быть вызвана существенным изменением содержания правового регулирования либо внеправовыми обстоятельствами, которые действовали на момент формирования прежней правовой позиции. При этом последняя сохраняет свою юридическую силу. Соответственно Конституционный Суд РФ может вернуться к ней в будущем, когда она будет соответствовать реалиям. Парадоксальность ситуации заключается в том, на основании одной и той же нормы сосуществуют два разных, но одновременно правильных её понимания.

В-третьих, нормы Конституции РФ могут быть преобразованы посредством чрезвычайного законодательства. Сама Конституция РФ предусматривает вынужденную «корректировку» тех своих норм, которые действуют в условиях общего (нормального) правового режима. В ч. 1 ст. 56 закреплено правило, согласно которому «в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия». На основании и в развитие этой нормы 30 мая 2001 года был принят Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении», установивший специальные меры и временные ограничения (ст. 11), ограничение прав граждан Российской Федерации на участие в выборах и референдуме (ст. 14), органы особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение (ст. 22, 24)[57]. Например, п. «б» ст. 11 этого Закона, предусматривающий «установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с неё» нейтрализует норму ч. 1 ст. 27 Конституции РФ, закрепляющую право на свободу передвижения и выбор места пребы-

[56] Собрание законодательства РФ. 1998. №9. Ст. 1142.

[57] Собрание законодательства РФ. 2001. №23. Ст. 2277.

вания на территории России. Пункт «б» ст. 12 Закона, предусматривающий «ограничение свободы печати и других средств массовой информации путём введения предварительной цензуры», нейтрализует положения ч. 5 ст. 29 Конституции РФ о свободе массовой информации и запрете цензуры. До введения в действие Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 года действовал закон РСФСР «О чрезвычайном положении» от 17 мая 1991 года, содержащий во многом аналогичные нормы (например, ст. 22, 23)[58]. Имели место и прецеденты введения чрезвычайного положения в отдельных местностях Российской Федерации. Так, указом Президента РФ от 2 декабря 1994 года особый правовой режим был введён на части территории Республики Северная Осетия и Ингушской Республики[59] [23]. На основании и во исполнение действующего в то время Закона, данным указом было запрещено проведение забастовок, собраний, манифестаций (п. 4) и установлены иные ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, «преобразование» Конституции РФ представляет собой самостоятельное, объективное и уникальное явление. В современных российских условиях оно представляет собой оптимальный вариант развития отечественной Конституции. Это обусловлено преимуществами «преобразования» в сравнении с текстуальной модификацией Основного закона. К числу таких преимуществ относятся гибкость (приспособляемость к существенно изменившимся обстоятельствам); оперативность; сравнительно высокая вероятность избежания социально-политических катаклизмов, часто сопровождающих реформирование конституции. Преобразование Конституции РФ имеет детерминированный характер, поскольку обусловлено определёнными причинами. Причины имеют как внеправовой, так и правовой характер, хотя их воздействие на нетекстуальное видоизменение действующей Конституции одинаково существенно.

Преобразование Конституции Российской Федерации: понятие, виды, пределы

(Опубликовано: Российский юридический журнал. 2008. № 6. С. 26–32)

Со времени принятия Конституции РФ прошло почти пятнадцать лет, но всё это время не утихали споры по поводу целесообразности внесения поправок в действующий Основной закон и даже его пересмотра. Во многом эти споры были спровоцированы частой изменчивостью политической обстановки, борьбой правящих и оппозиционных сил, несовершенством текста действующей Конституции, слабой реализацией её отдельных положений. Однако стремительно развивающаяся конституционная практика свидетельствует о том, что трансформация конституционных норм может происходить и без формального вторжения в текст российской Конституции. Другими словами, наблюдается своеобразное «преобразование» Конституции РФ — существенное изменение действительного (первоначального и (или) буквального) смысла конституционных положений.

---

[58] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 773.

[59] См.: Указ Президента РФ от 2 декабря 1994 года «О введении чрезвычайного положения на части территории Республики Северная Осетия и Ингушской Республики // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3335.

Категория «преобразование конституции» правовой науке известна давно. Ещё на рубеже XIX–XX вв. она была введена в научный оборот и исследована немецким государствоведом Г. Еллинеком, понимавшим под «преобразованием» конституции «те изменения, которые оставляют её текст в прежнем виде и вызываются фактами, не связанными непременно с намерением произвести такое изменение, или с сознанием, что последнее обязательно произойдёт»[60]. Возможность нетекстуальных изменений конституции признавалась в российской юридической науке дореволюционного[61] и советского[62] периодов.

Применительно к действующей российской Конституции исследуемый феномен воспринимается в научной среде неоднозначно. Сторонники текстуальной модификации Конституции РФ оценивают мнения о происходящем «преобразовании» конституции как спорные[63] или неверные в принципе[64]. Другие, напротив, полагают, что оптимальным вариантом развития Конституции РФ в современных условиях выступает именно «преобразование»[65]. В некоторой мере эта установка обусловлена позицией правящих сил — сторонников неприкосновенности действующей Конституции. Так, бывший Президент РФ В. В. Путин неоднократно заявлял: «Ресурсы Конституции далеко не исчерпаны. И об этом должны хорошо помнить те, кто пытается спекулировать на теме возможных поправок к Основному закону»[66].

Сторонниками «преобразования» Основного закона справедливо обосновывается необходимость максимального использования заложенного в действующей Конституции потенциала и, как следствие этого, обеспечения стабильности всей правовой системы государства. Учитывая формально-юридические недостатки Конституции РФ и изменения общественно-политической ситуации в стране со времени её принятия, представляется, что наиболее правильным и спокойным вариантом является не радикальное либо частичное реформирование нашей Конституции, а её постепенная и осторожная адаптация к велениям времени. Использование этого варианта позволит ослабить фиктивность формальной Конституции РФ и в то же время усилит её адекватность фактической конституции. В этой связи следует согласиться с мнением Председателя Конституционного

---

60 Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования / Пер. с нем. Б. А. Кистяковского. СПб., 1907. С. 5.

61 См.: Ивановский В. В. Учебник государственного права. Казань, 1909. С. 156–157; Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Сост., примеч., указ. В. В. Сапова. СПб., 1998. С. 504–510; Тарановский О. В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1917. С. 502.

62 См.: Котляревский С. А. СССР и союзные республики. Изд. 2-е. М.-Л., 1926. С. 125–126, 129; Игнатьев В. И. Советский строй (возникновение и развитие Конституции Союза ССР). М.-Л., 1928. С. 55–57; Понтович Э. Э. О правах органов Союза и союзных республик в области законодательства // Право и жизнь. 1927. № 5. С. 4, 8, 12–14.

63 См.: Лукьянов А. И. Раздумья о конституции // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. С. А. Авакьяна. Т. 1. М., 2004. С. 41.

64 См.: Авакьян С. А. Проблемы реформы конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., 1999. С. 74–75; Керимов Д. А. О проблемах действующей Конституции Российской Федерации и её реализации // Конституции России 10 лет: опыт реализации. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. Г. Н. Чеботарёв. Тюмень, 2003. С. 12.

65 См.: Митюков М. А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112; Невинский В. В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев. Новосибирск, 2005. С. 8–18.

66 Путин В. В. Наш долг — бережно относиться к Конституции // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 4.

Суда РФ В.Д. Зорькина, согласно которому нашу Конституцию как богатейшую кладовую неявных знаний «следует не править, а интерпретировать»[67].

Таким образом, категория «преобразование» Конституции РФ имеет право на существование и всестороннее исследование. Многогранность и богатство содержания данного правового явления создаёт предпосылки для поиска в числе прочего классификационных критериев и выявления на их основе видов преобразования Конституции РФ. Полагаем возможным выделить следующие критерии классификации преобразования Конституции РФ: 1) способ преобразования; 2) юридико-технические приёмы; 3) механизм осуществления; 4) структурно-тематическое деление текста Конституции РФ; 5) характер содержания.

1. Наиболее распространённой в науке конституционного права можно признать классификацию преобразования основных законов в зависимости от способа преобразования. Ещё Г. Еллинек различал преобразование конституций путём «интерпретации их парламентом, администрацией и судебной практикой» и путём «конституционной практики»[68].

Современные исследователи адаптировали данную классификацию к преобразованию Конституции РФ[69]. В частности, В.Г. Гюлумян различает три способа внутреннего развития Конституции РФ: принятие, изменение или отмена федеральных и региональных нормативных конституционных актов (нормативный правовой способ); официальное толкование Основного закона (способ официального толкования); заключение, изменение и расторжение нормативных договоров (нормативно-договорный способ)[70]. Вместе с тем к способам современного преобразования федеральной Конституции можно отнести также конституционную деятельность, практику Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Кроме того, значение нормативно-договорного способа преобразования Конституции РФ в последние годы заметно снизилось из-за массового прекращения действия внутрифедеративных вертикальных договоров. В настоящее время ведущими и реально действующими способами преобразования Конституции РФ остаются законодательное регулирование, осуществляемое посредством федеральных конституционных и федеральных законов, а также абстрактное и казуальное толкование норм Конституции в решениях Конституционного Суда РФ.

Так, посредством федерального закона преобразованию подверглись положения ч. 4 ст. 32 Конституции РФ, согласно которым «граждане Российской Федерации имеют право на равный доступ к государственной службе». Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» была предусмотрена возможность государственной службы иностранных граждан[71]. Указанным законом в Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»[72] была введена ст. 18.1, предусматривающая поступление иностранных граждан на военную службу

---

67 Цит. по: Корня А. Конституции приспособят к жизни // Независимая газета. 2004. 1 марта. С. 3.

68 Еллинек Г. Указ. соч. С. 10–34.

69 См.: Невинский В.В. Конституция Российской Федерации: испытание мировым опытом // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 73; Гюлумян В.Г. Тенденции развития российской федеральной Конституции. Дисс… канд. юрид. наук. СПб., 2003. С. 64–84.

70 См.: Гюлумян В.Г. Указ. соч. С. 64.

71 Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 46 (часть 1). Ст. 4437.

72 Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

по контракту и прохождение ими военной службы. При этом согласно ст. 18.1 изменённого Закона от 27 мая 2003 г. «на указанных граждан распространяются положения настоящего Федерального закона, определяющие правовые основы государственной службы Российской Федерации». К этому следует добавить, что в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (п. 1 ст. 2), военная служба — это «особый вид федеральной государственной службы», исполняемой, в том числе, «иностранными гражданами — в Вооружённых Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях»[73]. Таким образом, иностранный гражданин, приобретая статус военнослужащего, автоматически попадает на государственную службу, которую согласно буквальному смыслу конституционной нормы могут исполнять только граждане РФ.

В качестве иллюстрации второго способа можно указать Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П по делу «О толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации». Оно стало своеобразной реакцией на «недосказанность» положений ч. 2 ст. 137 Конституции РФ в части регулирования вопроса о том, каким органом и в какой форме должно включаться новое наименование субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции РФ. В данном Постановлении Суд сформулировал фактически норму права, в соответствии с которой «новое наименование субъекта Российской Федерации включается в статью 65 Конституции Российской Федерации указом Президента Российской Федерации»[74].

2. В зависимости от используемых юридико-технических приёмов преобразование Конституции РФ может быть нескольких видов: а) ограничение действительного смысла нормы; б) расширение действительного смыслового объёма нормы; в) искажение подлинного смысла нормы вплоть до его выхолащивания; г) фактическое дополнение нормы, в том числе в результате уточнения её буквального смысла; д) заполнение пробела в Основном законе и, как следствие этого, фактическое создание новых конституционных норм, внедрение новых правовых понятий; е) «восполнение» конституционной нормы путём наполнения конкретным содержанием абстрактных понятий и юридических конструкций; ж) нейтрализация нормы Конституции РФ в результате вытеснения её преобразованной нормой или вследствие долговременного отсутствия практики её реализации.

Так, примером преобразования Конституции РФ путём ограничения буквального смысла содержащегося в ней понятия может служить Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации». Он принят на основе ч. 2 ст. 65 Конституции РФ, в которой установлено, что «принятие в Российскую Федерацию и образование в её составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом». Буквальное понимание термина «образование» в данном контексте позволяет вести речь, по крайней мере, о таких случаях, как объединение субъектов РФ, разделение субъекта РФ на два и более новых субъекта РФ, выделение одного субъекта РФ из состава другого. Однако согласно ч. 1 ст. 5 Закона «образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Россий-

---

[73] Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.

[74] Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 49. Ст. 4868.

ской Федерации»[75]. Как видно, законодатель уравнял по смыслу понятия «образование» и «объединение», хотя первое понятие по смыслу более широкое.

3. Механизм осуществления как критерий классификации позволяет различать прямое и опосредованное преобразование Конституции РФ. В первом случае норма Конституции преобразуется непосредственно в федеральном конституционном законе, федеральном законе, в решении Конституционного Суда РФ. Во втором случае норма преобразуется косвенно — через пересмотр ранее сформулированной правовой позиции Конституционного Суда РФ. О косвенном преобразовании речь можно вести в двух случаях: когда первоначальная правовая позиция адекватно отражала подлинный смысл конституционной нормы, а последующая правовая позиция в том или ином варианте трансформировала его; когда первоначальная и более поздняя правовые позиции по одному и тому же вопросу в равной мере отклонились от действительного смысла конституционной нормы. В последнем случае складывается сложная модель, которую условно можно именовать «двойным преобразованием». Возможен и такой вариант косвенного преобразования Конституции РФ: федеральный конституционный закон или текущий федеральный закон отклоняются от правовой позиции Конституционного Суда РФ, адекватно отражающей смысл соответствующей конституционной нормы.

Показателем косвенного преобразования Конституции РФ может служить Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П по делу «О проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан». В данном Постановлении (п. 5) Суд фактически отошёл от правовой позиции, выраженной в Постановлении от 18 января 1996 г. по «алтайскому делу»[76]. Если в Постановлении от 18 января 1996 г. Суд констатировал незыблемость принципа выборов главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации непосредственно народом, то в Постановлении от 21 декабря 2005 г. признал не противоречащей Конституции РФ процедуру наделения гражданина РФ полномочиями главы исполнительной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего субъекта РФ[77].

Существуют и другие примеры изменения ранее высказанной правовой позиции Конституционного Суда[78]. Подобная практика известна не только российской юридической практике. По свидетельству И. Ю. Богдановской, например, Верховный Суд США более 90 раз отходил от своих предшествующих решений по конституционным делам в период между 1810 и 1956 гг. и 47 раз — между 1960 и 1979 гг.[79]

4. Преобразование Конституции РФ может различаться в зависимости от структурно-тематического деления её текста. Применительно к Конституции РФ правомерно вести речь о «преобразовании» норм, закрепляющих основы конституционного строя,

---

[75] Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (часть 1). Ст. 4916.

[76] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П по делу «О проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

[77] Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

[78] См.: Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда // В кн.: Россия и конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007. С. 122–123.

[79] См.: Богдановская И. Ю. Толкование конституции: опыт стран «общего права» // Право и политика. 2006. № 8. С. 70.

основные права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство, основы организации и деятельности высших органов государственной власти Российской Федерации, основы местного самоуправления. Возможна и дальнейшая дифференциация, например, преобразование конституционных основ правового положения Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Конституционного Суда РФ[80]. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. были преобразованы положения ч. 2 ст. 125 Конституции РФ о круге субъектов, правомочных обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ. В дополнение к субъектам, перечисленным в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ правом на обращение в Конституционный Суд РФ по вопросу о соответствии Конституции Российской Федерации конституций и уставов её субъектов был наделён Генеральный прокурор РФ[81]. По сути, Конституционный Суд РФ сформулировал новую норму права, которой фактически дополнил положения ч. 2 ст. 125 Конституции РФ.

5. Учитывая процедуру преобразования конституции, наиболее сложной представляется классификация преобразований в зависимости от характера их содержания. По этому критерию развитие внутреннего потенциала Конституции РФ возможно в позитивном и негативном направлениях. Позитивное преобразование выражается в конструктивном уточнении и обогащении смыслового содержания конституционной нормы, принципиально не подрывающем её сущность. Негативное преобразование выхолащивает первоначальный доктринальный и правоустанавливающий смысл конституционной нормы, гипертрофирует её подлинное назначение. Более того, иногда оно превращается в прямое нарушение норм конституции. В этой связи возникает необходимость поиска пределов допустимого преобразования Конституции РФ а, следовательно, выявления условной грани между её преобразованием и нарушением[82]. Решение этой проблемы позволит обозначить границу между подлинным волеизъявлением творцов конституции и (или) буквальным смыслом конституционной нормы и результатами её последующей интерпретации. Такая граница является достаточно подвижной из-за индивидуальности «судьбы» самих конституционных норм: одни из них остаются «нетронутыми», вторые преобразуются в позитивном направлении, третьи преобразуются в негативном направлении. Более того, одна и та же норма основного закона может за период своего действия претерпевать разнообразные модификации. Установление пределов преобразования для каждой отдельно взятой конституционной нормы вряд ли возможно. Поэтому правомерно ставить вопрос только об общих пределах преобразования Конституции РФ.

---

[80] В юридической литературе по названному критерию принято классифицировать и излагать правовые позиции Конституционного Суда РФ. Но это делается безотносительно к проблеме преобразования федеральной Конституции посредством правовых позиций Конституционного Суда РФ. См.: Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003; Несмеянова С. Э. Судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации с комментариями. М., 2007.

[81] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П по делу «О проверке конституционности положений ст. 115 и 231 ГПК РСФСР, ст. 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона „О прокуратуре Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3101.

[82] В современной юридической литературе проблема пределов преобразования Конституции РФ чётко обозначена В. В. Невинским и В. И. Васильевым. См.: Невинский В. В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы. С. 10; Васильев В. И. О динамике и стабильности конституции // Конституция и законодательство. По материалам межд. науч.-практ. конф., Москва, 29 октября 2003 г. / Отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2003. С. 92.

Вместе с тем на пределы преобразования Конституции РФ не следует в полной мере проецировать пределы её толкования Конституционным Судом РФ[83]. Например, естественным пределом толкования является недопустимость фактического создания новых правовых норм, в то время как при преобразовании Конституции РФ это не исключено.

Каковы пределы преобразования Конституции РФ? На наш взгляд, таких пределов четыре. Во-первых, нетекстуальная модификация норм, которые содержатся в главах 2–9 Конституции РФ, не должна входить в противоречие с положениями главы 1 Конституции России. Как известно, нормы, устанавливающие основы конституционного строя в сравнении с иными положениями Конституции РФ обладают наиболее высокой юридической силой. Это обусловливает их приоритетное значение (ч. 2 ст. 16 Конституции РФ). Но как быть в случае, когда преобразованию подвергается норма главы 1 российской Конституции? Отвечая на этот вопрос, следует согласиться с подходом, который предложен В. В. Невинским. Им выделено два уровня конституционных принципов: основополагающие и «рядовые». Первые имеют базовый характер, а вторые производный, поскольку направлены на развитие каждого из основополагающих принципов. К основополагающим принципам относятся признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, демократического, правового, социального, федеративного, республиканского и светского государства[84]. Соответственно, при преобразовании «рядовых» принципов должна быть сохранена приверженность основополагающим принципам. В случае преобразования какого-либо из основополагающих принципов, на наш взгляд, необходимо руководствоваться положениями ст. 2 Конституции РФ, согласно которым «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Другими словами, среди основ конституционного строя России данная основа занимает наиболее высокое место.

Во-вторых, преобразование конкретной нормы Конституции РФ не должно входить в противоречие с другими её нормами. Это обусловлено изначальным единством Конституции РФ, взаимосвязью и взаимозависимостью её норм. Примечательно, что в постановлениях Конституционного Суда РФ о толковании тех или иных положений Конституции РФ неоднократно указывалось на наличие системной связи между толкуемым и иными положениями Конституции[85].

В-третьих, преобразование конституционной нормы не может нарушать логику, принципиальную сущность соответствующего конституционного правила. В противном случае через «преобразовательное» разрушение смысла конституционной нормы она нарушается и обесценивается. Например, преобразование нормы Конституции РФ, устанавливающей определённое субъективное право (свободу) человека и гражданина не должно повлечь за собой его умаление, искоренение самой возможности соответствующего поведения. Это требование получило закрепление в ряде решений Конституционного Суда

---

[83] Пределы толкования подробно освещены в юридической литературе. См.: Хабриева Т. Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 214–234; Гаджиев Г. А. Подведомственность и допустимость обращений в Конституционный Суд Российской Федерации // Журнал российского права. 1997. № 6. С. 7–8; Таева Н. Е. Пределы толкования конституционно-правовых норм Российской Федерации // Государство и право. 2006. № 12. С. 105–108.

[84] См.: Невинский В. В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы. С. 18.

[85] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П по делу «О толковании отдельных положений статьи 107 Конституции российской Федерации» (п. 3) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 18. Ст. 2253; Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П по делу «О толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции российской Федерации» (п. 4) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 6. Ст. 866.

РФ. В частности, согласно п. 2.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. «определяя условия и порядок проведения референдума, федеральный законодатель … не может отменять или умалять само принадлежащее гражданам Российской Федерации право на участие в референдуме, вводить несоразмерные его ограничения»[86].

В-четвёртых, преобразование Конституции РФ ограничено рамками правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом РФ в ранее принятых решениях. Однако данный предел является «мягким», поскольку Суд вправе отступить от выработанной им правовой позиции и создать другую.

Позитивное и негативное преобразование Конституции РФ может быть продемонстрировано на примере развития конституционных норм о сфере совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Весьма обоснованным и своевременным было Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г., в котором была легализована возможность опережающего правового регулирования вопросов совместного ведения субъектами РФ[87]. С другой стороны, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с последующими поправками[88] существенно изменил первоначальную суть совместных предметов ведения. Экспансия федерального законодателя в сфере совместного ведения заметно исказила первоначальный дух федеративного устройства России, придав ему жёстко-унитаристский оттенок[89].

Таким образом, негативное преобразование федеральной Конституции означает превышение допустимых пределов её нетекстуальной модификации. Оно подрывает изначальную ценность такого пути развития отечественной Конституции. Напротив, преобразование Конституции РФ в рассмотренных рамках является одним из критериев его эффективности. Полагаем, что к критериям эффективности преобразования также относятся: 1) максимальное использование демократического потенциала Конституции РФ; 2) усиление реальности Конституции РФ в результате её оперативного приспособления к потребностям развития государства и общества; 3) обоснованность, своевременность и объективная необходимость; 4) внутреннее совершенствование конституции; 5) реальная заинтересованность в результатах преобразования большинства субъектов права, а не какой-либо одной категории субъектов, то есть избежание явной односторонности при принятии законодательных и судебных решений.

---

[86] Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П по делу «О проверке конституционности Федерального конституционного закона „О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон „О референдуме Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 25. Ст. 2564.

[87] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу «О проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 700.

[88] Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

[89] См. подробнее: Безруков А. В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и её субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 9–10; Черепанов В. А. О мониторинге правовых актов основ федеративной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 3–4.

«Преобразование» Конституции Российской Федерации: природа, содержание, тенденции

(Опубликовано: Российская юридическая наука: состояние, проблемы, перспективы: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвящённой 45-летию юридического образования на Алтае / под ред. В. Я. Музюкина, Е. С. Аничкина. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2008. С. 9–19)

Любая конституция в силу своей природы не может заранее предусмотреть всех возможных изменений в развитии общества и государства. В этих условиях естественным становится развитие Конституции РФ в русле складывающейся конституционной практики, которая не всегда адекватна её «духу» и «букве». В связи с этим становится неудивительным, что в условиях изменяющейся конституционной практики Основной закон России к концу текущего десятилетия в определённой мере трансформировался по сравнению с образцом 1993 года. Другими словами, наблюдается подвижность, эволюция Конституции РФ при формальной неизменности её текста. Данное явление условно можно назвать «преобразованием» конституции и понимать под ним существенное изменение смысла отдельных норм конституции при сохранении неприкосновенности текста[90]. Такой вариант развития отечественного Основного закона, несмотря на его закономерный характер, слабо исследован в российской юридической науке. Между тем процесс «преобразования» Конституции РФ, которой в декабре 2008 года исполняется пятнадцать лет, представляет собой реальность сегодняшнего дня, с которой сложно не считаться.

Данный процесс является альтернативой текстуальной модификации Конституции РФ, которая, как известно, возможна в форме её пересмотра, внесения в Конституцию поправок, а также изменения наименований субъектов Российской Федерации. Несмотря на то, что некоторые российские политики и учёные доказывают необходимость полного или частичного реформирования действующей Конституции, либо, напротив, обеспечения её полной смысловой неизменности, почти никто не обосновывает возможность «преобразования», как срединного и оптимального в настоящее время пути развития отечественной Конституции. Об оптимальности «преобразования» можно вести речь при условии, что оно направлено на развитие позитивного потенциала конституции и совершенствование правового регулирования общественных отношений. Этот путь в сравнении с текстуальной модификацией Конституции РФ обладает определёнными преимуществами, к числу которых могут быть отнесены гибкость (приспособляемость к изменившимся велениям времени); оперативность; сравнительно высокая вероятность избежания социально-политических катаклизмов, часто сопровождающих текстуальное реформирование конституции. Привлекательность «преобразовательного» пути развития обусловлена и официальной позицией руководства страны, придерживающегося

---

[90] См.: Митюков М. А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112; Невинский В. В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / Отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев. Новосибирск, 2005. С. 8–18.

принципа текстуальной неприкосновенности российской Конституции[91]. В таких условиях Конституция неизбежно начинает отставать от динамично развивающейся конституционной практики, в связи с чем возникает необходимость сущностного обновления её отдельных положений. К тому же действующая Конституция, как и всякая конституция не может считаться абсолютно совершенным правовым актом, поскольку изначально содержит отдельные противоречия, пробелы, неопределённые (поливариантные) положения. Но поскольку их устранение и смысловое обновление норм в виде изменения конституционного текста затруднительно, на первый план выдвигается процесс «преобразования» Конституции РФ. Он преследует цель не только адаптации Конституции к современным реалиям, но и сглаживания её содержательных недостатков. «Преобразование» действующей Конституции осуществляется, главным образом, посредством федеральных конституционных законов, федеральных законов и решений Конституционного Суда РФ.

Каковы признаки «преобразования» Конституции РФ?

1) Сохранение формальной неизменности текста Конституции РФ, а значит внешней неприкосновенности её норм.

2) Крупное, существенное изменение действительного, то есть первоначального и (или) буквального смысла нормы Конституции РФ. Причём такое изменение не всегда означает смысловое совершенствование, улучшение нормы, поскольку может и дискредитировать её буквальную сущность. Факт «преобразования» устанавливается через сопоставление действительного смысла конституционной нормы с его последующей законодательной или судебной интерпретацией.

3) Обусловленность необходимостью адаптации нормы Конституции РФ к изменившимся потребностям общества и государства с целью её обновлённого понимания. В известной мере «преобразование» конституции является противовесом её смысловой стагнации, выражающейся в постоянном «притягивании» развивающейся конституционной практики к первоначальному смыслу конституционных норм. Причины преобразования могут иметь внеправовой и правовой характер. Внеправовые причины имеют естественный характер и связаны с социально-экономическими, политическими и духовными процессами, происходящими в современном российском обществе. Они приобретают не только объективный, но и субъективный характер. Последние выражаются, например, в смене лидера государства и вызванном этим изменении политического курса; изменении баланса сил высших органов законодательной и исполнительной власти; наличии политического давления на законодателя и (или) орган конституционного контроля в условиях авторитарного государственного режима. Правовые причины «преобразования» связаны с особенностями содержания конституции страны и состоянием текущего законодательства. Представляется, что они могут быть трёх видов. Во-первых, это обстоятельства, вызванные несовершенством самой Конституции РФ, невысоким качеством изложения её текста. Во-вторых, заявляет о себе повышенная сложность текстуальной модификации действующей Конституции РФ на фоне необходимости в оперативных и существенных изменениях правового регулирования тех или иных общественных отношений. В-третьих, предпосылки «преобразования» Конституции РФ в определённой мере заложены в некоторых нормах текущего законодательства (например, чрезвычай-

[91] См.: Путин В.В. Наш долг — бережно относиться к Конституции // Журнал российского права. 2004. №1. С. 4.

ное законодательство, допустимость пересмотра Конституционным Судом РФ собственной правовой позиции)[92].

4) «Преобразование» раскрывается в особых юридико-технических приёмах, представляющих собой своего рода инструментарий нетекстуальной модификации Конституции РФ. На наш взгляд, к их числу относятся: 1) ограничение первоначального смысла нормы; 2) расширение первоначального смыслового объёма нормы; 3) искажение подлинного смысла нормы, вплоть до его выхолащивания (например, путём изменения характера или содержания предписаний нормы); 4) фактическое дополнение нормы в результате обнаружения скрытого в ней смысла; 5) заполнение пробела в основном законе и, как следствие этого, фактическое создание новых конституционных норм, внедрение новых правовых понятий; 6) «восполнение» конституционной нормы путём насыщения конкретным содержанием абстрактных понятий и юридических конструкций; 7) нейтрализация нормы основного закона в результате вытеснения её преобразованной нормой или вследствие долговременного отсутствия практики её реализации.

С позиции структурно-тематического деления текста Конституции РФ её «преобразование» наиболее рельефно прослеживается в нескольких областях конституционно-правового регулирования: 1) основные права и свободы человека и гражданина; 2) федеративное устройство; 3) основы функционирования высших федеральных органов государственной власти; 4) основы организации и прекращения деятельности высших органов государственной власти субъектов РФ; 5) основы местного самоуправления; 6) нормотворческие процедуры и нормативные правовые акты. Каждая область может быть проиллюстрирована многочисленными примерами, накопленными за годы действия Конституции.

Так, со времени принятия Конституции РФ был значительно трансформирован смысл отдельных норм главы 2 об основных правах и свободах человека и гражданина. Особенно заметным это стало в последние годы на примере права на референдум, права избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления, права на пользование родным языком, права на образование, права на равный доступ к государственной службе, права на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления. С юридико-технической точки зрения это выразилось в формулировании Конституционным Судом новых прав человека, расширении сферы действия конституционной нормы по кругу лиц и по предмету регулирования (универсализации), ограничении буквального смысла конституционной нормы, устанавливающей соответствующее субъективное право.

Например, заметному изменению подверглись положения ч. 4 ст. 32 Конституции РФ, согласно которым «граждане Российской Федерации имеют право на равный доступ к государственной службе». Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» была предусмотрена возможность государственной службы иностранных граждан. Указанным законом в Федеральный закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» была введена ст. 18.1, предусматривающая поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы (кото-

[92] См. подробнее: Аничкин Е.С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Барнаул, 2008. С. 19–29.

рая является разновидностью государственной службы)[93]. Таким образом, иностранный гражданин, приобретая статус военнослужащего, автоматически попадает на государственную службу, которую согласно буквальному смыслу конституционной нормы могут исполнять только граждане РФ.

«Преобразование» норм Конституции РФ о федеративном устройстве выразилось, главным образом, в уточнении «государственного» статуса республик в составе Российской Федерации, свёртывании внутрифедерального договорного процесса, ограничении прав республик в составе Федерации на установление своих государственных языков, выявлении особенностей конституционно-правового статуса сложносоставных субъектов РФ, изменении правовой природы сферы совместного ведения Федерации и её субъектов, допустимости ограниченного регулирования предметов ведения Российской Федерации законодательством её субъектов, активизации процесса укрупнения субъектов РФ.

Так, примером «преобразования» Конституции РФ путём ограничения буквального смысла содержащегося в ней понятия может служить Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации». Он принят на основе ч. 2 ст. 65 Конституции РФ, в которой установлено, что «принятие в Российскую Федерацию и образование в её составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом». Буквальное понимание термина «образование» в данном контексте позволяет вести речь, по крайней мере, о таких случаях, как объединение субъектов РФ, разделение субъекта РФ на два и более новых субъекта РФ, выделение одного субъекта РФ из состава другого. Однако согласно ч. 1 ст. 5 Закона «образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации»[94]. Как видно, законодатель уравнял по смыслу понятия «образование» и «объединение», хотя первое понятие по смыслу более широкое.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П (п. 6) «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» был дополнен буквальный смысл положений ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ об издании по предметам совместного ведения РФ и её субъектов федеральных законов. К числу источников правового регулирования предметов совместного ведения кроме федеральных законов были отнесены федеральные подзаконные нормативные правовые акты[95]. То есть тот факт, что о них ничего не сказано в Конституции, Суд истолковал как наделение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации правом принимать собственные правовые акты, в том числе нормативного характера, по вопросам разграничения компетенции. Очевидно «преобразование» не только ч. 2 и 5 ст. 76, но и ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, установившей перечень источников разграничения компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти. Согласно этой статье «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». В данной норме не упо-

---

93 См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 46 (часть 1). Ст. 4437.

94 Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (часть 1). Ст. 4916.

95 См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

мянуты даже федеральные законы, хотя в настоящее время из 42 договоров, заключённых в 90-е гг. продолжает действовать только один (с Республикой Саха (Якутия), а вопросы совместного ведения регулируются сплошь и рядом федеральными законами, в результате чего положения ч. 3 ст. 11 Конституции оказались по сути нейтрализованы. Дополнение числа источников федеральными подзаконными актами, отличающимися от законов большей детальностью, стало одной из причин сегодняшней «перегруженности» правового регулирования предметов совместного ведения источниками федерального права.

Основным направлением «преобразования» конституционных норм, устанавливающих основы функционирования высших федеральных органов государственной власти (Президента РФ, Конституционного Суда РФ, Совета Федерации, Государственной Думы), стало наделение их дополнительными полномочиями. Наиболее показательно в условиях централизации власти расширились полномочия Президента РФ. Благоприятной основой появления новых полномочий главы государства являются положения ст. 80 Конституции РФ о его функциях гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Именно в них заложены «подразумеваемые» полномочия Президента РФ, ставшие явными благодаря текущему законодательству и решениям Конституционного Суда РФ. К числу таковых относится, например, осуществление непосредственного руководства деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (ст. 32 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»)[96]. Последнее из полномочий появилось независимо от положений Конституции РФ о том, что «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации» (ч. 1 ст. 110). Как известно, Президент РФ является главой государства (ч. 1 ст. 80 Конституции РФ), не выступая одновременно в качестве главы исполнительной власти. Или выведенное Конституционным Судом РФ в одном из постановлений право Президента РФ вносить своим указом в статью 65 Конституции России новое наименование субъекта РФ[97]. Представляется, однако, что вести речь о глубоком «преобразовании» Конституции РФ в случаях с Президентом РФ вряд ли возможно, ибо её лейтмотивом выступает сильная президентская власть с обширными полномочиями её носителя. В итоге «преобразованными» оказываются именно «буквы» Конституции России (конкретизированы общие формулировки ч. 2 ст. 80), но не её «дух».

Существенным изменениям были подвергнуты конституционные основы организации и деятельности высших органов государственной власти субъектов РФ. Наиболее показательным примером «преобразования» российской Конституции в этой части выступает новый порядок замещения должности главы исполнительной власти субъекта РФ. Из пояснительной записки к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах…» следует, что он принимается «в целях единства системы исполнительной власти в Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации, повышения роли и ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации при формировании высших исполнительных органов государственной

---

[96] См.: Собрание законодательства РФ. 1997. №51. Ст. 5712.

[97] См: Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 года №15-П по делу «О толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. №49. Ст. 4868.

власти субъектов Российской Федерации». Исходя из сказанного, возникает несколько вопросов: если речь идёт о единстве системы исполнительной власти, то почему активным центром рассматриваемой процедуры выступает Президент РФ; как коррелируется с принципом разделения властей формирование органом законодательной власти органа исполнительной власти; как новелла соотносится с положением ч. 2 ст. 11 Конституции о том, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти? Неудивительно, что изначальная уязвимость подхода, отражённого в Законе, стала основой его последующей конструктивной критики. Однако, в известном Постановлении от 21 декабря 2005 года Конституционный Суд подтвердил конституционность всех обжалуемых норм этого Закона, то есть фактически осуществил производную от Закона смысловую модификацию Конституции[98]. Интерес представляет очевидное изменение правовой позиции Конституционного Суда по сравнению с Постановлением от 18 января 1996 года по «алтайскому делу», в котором была сформулирована однозначная правовая позиция: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно», а «избранный же Законодательным Собранием глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти»[99]. При совпадении предмета рассмотрения в 1996 и 2005 гг. Суд с абстрактной ссылкой на «конкретные социально-правовые условия» и на «развивающийся социально-исторический контекст» одни и те же положения Конституции РФ «прочёл» по-разному. В итоге становится очевидным, что Конституционный Суд РФ оставил за собой право творить «живую Конституцию», соответствующую потребностям и во многом политической обстановке сегодняшнего дня. А с позиции сегодняшнего дня основной предпосылкой «преобразования» Конституции РФ выступает усилившаяся централизация власти и вызванная этим централизация правового регулирования.

Скрытая ревизия коснулась отдельных норм Конституции РФ по вопросам местного самоуправления, что наиболее рельефно воплотилось в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». «Преобразование» выразилось в распространении норм не предназначенных регулировать местное самоуправление на муниципальные образования и муниципальных служащих (например, проецирование на региональный уровень принципа разделения государственной власти); в существенном ограничении самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления, что свидетельствует о некотором умалении права на осуществление местного самоуправления; в допустимости временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, в то время как Конституция РФ предусматривает только обратную ситуацию[100]. Последнее обстоятельство свидетельствует о постепенной этатизации местного самоуправления, вплетении его в ткань государственного механизма.

---

98 См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. №13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. 2006. №3. Ст. 336.

99 Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. №2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. 1996. №4. Ст. 409.

100 См.: Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

В рамках конституционного регулирования нормотворческих процедур и действия нормативных правовых актов «преобразование» Конституции РФ выразилось в создании нового вида законов, уточнении и изменении содержания отдельных этапов законодательного процесса, выявлении специфики отдельных видов нормативных правовых актов. Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П «О толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» Суд создал новую норму права, придя к выводу о том, что «положения статьи 136 Конституции Российской Федерации могут быть реализованы только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона» (п. 4)[101]. Фактически своим Постановлением Суд легализовал новый вид закона — закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, который непосредственно Конституцией России не предусматривается, но при помощи которого конституционный текст может быть изменён и дополнен.

Как видно, большей частью «преобразование» действующей Конституции имеет негативные проявления, поскольку искажает подлинный смысл конституционной нормы, а иногда и вовсе подрывает её позитивный потенциал. Более того, в ряде случаев «преобразование» конституции граничит с её нарушением. Однако при отсутствии соответствующих решений о неконституционности, говорить о нарушении конституции с формально-юридической точки зрения не представляется возможным. Вместе с тем вопрос о преодолении негативного «преобразования» Конституции РФ стоит достаточно остро. В этих условиях представляется возможным выделить определённые пределы «преобразования» Конституции РФ? На наш взгляд, таких пределов, по крайней мере, четыре. Во-первых, нетекстуальная модификация норм, которые содержатся в главах 2–9 Конституции РФ, не должна входить в противоречие с положениями главы 1 Конституции России «Основы конституционного строя», которые в рамках отечественной Конституции обладают наиболее высокой юридической силой. Во-вторых, «преобразование» конкретной нормы Конституции РФ не должно входить в противоречие с другими её нормами, что обусловлено изначальным единством Конституции РФ, взаимосвязью и взаимозависимостью её норм. В-третьих, «преобразование» конституционной нормы не может нарушать логику, принципиальное смысловое «ядро» соответствующего конституционного правила. В-четвёртых, «преобразование» Конституции РФ ограничено рамками правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом РФ в ранее принятых решениях. Таким образом, для всех пределов характерно одно — «преобразование» конституционных норм не должно превращаться в их нарушение. Эти пределы целесообразно закрепить в законе «О нормативных правовых актах», о необходимости принятия которого давно идет речь в юридических кругах. Следовательно, негативное «преобразование» федеральной Конституции означает превышение допустимых пределов её нетекстуальной модификации. Напротив, «преобразование» Конституции РФ в рассмотренных рамках является одним из критериев его эффективности.

Кроме того, к критериям эффективности «преобразования» полагаю возможным отнести: 1) максимальное использование демократического потенциала Конституции РФ; 2) усиление реальности Конституции РФ в результате её оперативного приспособления к потребностям развития государства и общества; 3) взвешенность, своевременность

[101] Собрание законодательства РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

и объективная необходимость «преобразования»; 4) внутреннее совершенствование конституции; 5) реальная заинтересованность в результатах «преобразования» большинства субъектов права, а не какой-либо одной категории субъектов, то есть избежание явной односторонности при принятии законодательных и судебных решений. В целом «преобразование» Конституции РФ можно считать эффективным тогда, когда оно происходит через развитие позитивных начал конституционного текста и сглаживание его негативных проявлений. Факты эффективного, удачного «преобразования» в перспективе могли бы стать основой соответствующих текстуальных изменений Основного закона. Напротив, случаи негативного «преобразования» подрывают ценность данного пути развития отечественной Конституции, а потому не должны становится основой её последующей текстуальной модификации.

Преобразование норм Конституции Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина

(Опубликовано: «Чёрные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 3. С. 21–24)

Одним из основных способов развития Конституции РФ выступают конкретизирующие её положения федеральные конституционные законы и федеральные законы. О внешней эффективности данного способа свидетельствуют высокие количественные показатели федеральных конституционных законов и федеральных законов, принятых в период с 1994 по 2007 гг. За указанное время было принято 19 базовых федеральных конституционных законов (утратил силу 1) и 32 федеральных конституционных закона «о внесении изменений и дополнений» (утратил силу 1). То есть в общей сложности был принят 51 федеральный конституционный закон. Также было принято 2754 федеральных закона, из которых 1424 являются базовыми (утратили силу 134) и 1330 — это законы «о введении в действие», «о внесении изменений и дополнений», «о ратификации» (утратили силу 180)[102].

При таком обилии законов, опосредующих положения Конституции РФ, становятся неудивительными многочисленные факты её преобразования. Это обусловлено тем, что законодатель в силу различных причин не всегда адекватно воспринимает и развивает конституционные предписания. Поэтому стремительно развивающееся законодательство свидетельствует о том, что трансформация конституционных норм может происходить и без формального вторжения в текст российской Конституции. Другими словами, речь идёт о «преобразовании» Конституции РФ — существенном изменении действительного (первоначального и (или) буквального) смысла конституционных положений при сохранении неприкосновенности текста[103].

---

[102] Подсчитано мной (Е. А.) на основе данных СПС «КонсультантПлюс» по состоянию на 01.01.2008.

[103] См.: Митюков М. А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112; Невинский В. В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев. Новосибирск: Изд-во НГУ, 2005. С. 8–18; Васильев В. И. О динамике и стабильности конституции // Конституция и законодательство. По материалам межд. науч.-практ. конф. Москва, 29 октября 2003 г. / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М.: Олита, 2003. С. 86–93.

Представляется возможным выделить два типичных случая преобразования Конституции РФ посредством федеральных конституционных законов и федеральных законов[104]: первый — названные законы, будучи базовыми непосредственно преобразуют те или иные нормы Конституции РФ; второй — Конституцию РФ преобразуют законы «о внесении изменений и дополнений» в базовые федеральные конституционные и федеральные законы. Преобразование Конституции РФ прослеживается в нескольких областях правового регулирования, но наиболее показательно модифицируется смысл конституционных норм, закрепляющих права и свободы человека и гражданина. Особенно заметным это стало в последние годы на примере права на референдум, права избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления, права на пользование родным языком, права на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

С принятием 28 июня 2004 г. Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»[105] произошло выхолащивание демократического потенциала положений ст. 3 Конституции РФ о референдуме как высшем непосредственном выражении власти народа. Данный вывод обусловлен сравнительным анализом некоторых норм названного Закона и отменённого им Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» от 10 октября 1995 г[106]. Наиболее рельефно характер нововведений просматривается в перечне вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум и в обстоятельствах, исключающих назначение и проведение референдума. Первоначальный Закон от 10 октября 1995 г. закреплял шесть вопросов, которые не могли быть вынесены на референдум Российской Федерации (ст. 3). В Законе от 28 июня 2004 г. этот перечень был дополнен ещё тремя вопросами[107], что явилось своеобразным ограничением права граждан на проведение общероссийского референдума.

Кроме того, ст. 4 Закона от 10 октября 1995 г. указывала лишь на три обстоятельства, исключающих проведение референдума Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 27 сентября 2002 г. в дополнение к ним установил запрет на проведение общероссийского референдума в последний год полномочий Президента России и Государственной Думы, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории России. Соответственно, во время существования названных обстоятельств не допускается выдвижение гражданами РФ самой инициативы проведения референдума (ст. 1)[108]. В пояснительной записке к проекту данного Закона объяснялось,

---

104 Преобразование Конституции РФ осуществляется не только посредством федерального законодательства, но и посредством постановлений (определений) Конституционного Суда РФ. Однако в рамках данной статьи преобразование российской Конституции иллюстрируется только на примере федерального законодательства.

105 См.: Собрание законодательства РФ. 2004. №27. Ст. 2710.

106 См.: Собрание законодательства РФ. 1995. №42. Ст. 3921.

107 Это вопросы «об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации» (подп. 3 п. 5 ст. 6); «о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов» (подп. 4 п. 5 ст. 6); «об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации» (подп. 5 п. 5 ст. 6).

108 См.: Федеральный конституционный закон от 27 сентября 2002 г. «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон „О референдуме Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2002. №39. Ст. 3641.

что такая мера направлена на недопущение совпадения агитационных периодов в ходе подготовки выборов в федеральные государственные органы и федерального референдума, поскольку это может привести к существенному искажению волеизъявления граждан России. В то же время необходимо учитывать, что из четырёхлетнего избирательного цикла выборы Государственной Думы приходятся на конец одного года, а выборы Президента РФ на начало следующего года. В итоге вероятность проведения общероссийского референдума снижается, по крайней мере, в два раза, что позволяет усомниться в соразмерности установленных ограничений. Кроме того, Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. (п. 2 ст. 7) ввёл шестой по счёту запрет на назначение и проведение общероссийского референдума в случае введения в отдельных местностях Российской Федерации (а не на всей территории России) военного или чрезвычайного положения. Вышеуказанные изменения в федеральном конституционном законодательстве свидетельствуют об умалении (вопреки ч. 2 ст. 55 Конституции РФ) прав граждан на референдум и дискредитируют саму идею этой формы непосредственной демократии.

Определённым изменениям подверглось федеральное избирательное законодательство. В частности, посредством Федерального закона от 5 декабря 2006 г. «О внесении изменений в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» (ст. 1) был расширен установленный ч. 3 ст. 32 Конституции РФ закрытый перечень ограничений пассивного избирательного права[109]. Отныне не имеют права быть избранными граждане РФ не только осуждённые к лишению свободы, но и имеющие на день голосования на выборах неснятую или непогашенную судимость. При этом происходит уточнение конституционных положений: если в Конституции РФ права быть избранными лишены граждане РФ «содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда», то в Законе от 5 декабря 2006 г. речь идёт об осуждённых к лишению свободы «за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений». Однако в соответствии с Уголовным кодексом РФ (ст. 15) лишение свободы может назначаться и за совершение преступлений небольшой и средней тяжести. Помимо этого, пассивное избирательное право отменено в отношении граждан, подвергнутых административному наказанию за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, а также за производство и распространение экстремистских материалов, при условии, что голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. Данная мера использована в русле развернувшейся кампании по противодействию экстремистской деятельности, что сложно было принять в расчёт при разработке проекта действующей Конституции.

Федеральный закон от 12 июля 2006 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» исключил соответствующий вариант поведения избирателя, автоматически ограничив его право выбора[110]. Нововведение преследует цель экономии бюджетных расходов, которые заметно увеличивались из-за призна-

---

[109] См.: Собрание законодательства РФ. 2006. №50. Ст. 5303.

[110] См.: Российская газета. 2006. 15 июля.

ния выборов несостоявшимися[111]. Однако им был подорван принцип свободных выборов (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ), включающий в себя «право избирателей выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования…с тем, чтобы при этом исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей»[112]. Непопулярность рассматриваемой новеллы обусловила даже появление законопроекта, предложенного Собранием депутатов Ненецкого автономного округа, об отмене Закона от 12 июля 2006 года. В пояснительной записке к законопроекту справедливо указывалось, что после отмены пороговой явки избирателей и в отсутствие протестного голосования «для проведения выборов будет достаточно участия в них минимального количества электората, голосующего за кандидатов (список кандидатов), фактически не поддерживаемых большинством избирателей»[113].

Наконец, с принятием Федерального закона от 11 декабря 2004 г.[114], внесшего поправки в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» граждане России были лишены права напрямую избирать глав исполнительной власти субъектов РФ. Отныне волеизъявление «избирателей» может быть лишь учтено законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ при формировании позиции по вопросу одобрения (неодобрения) предложенной Президентом РФ кандидатуры главы исполнительной власти субъекта РФ. В итоге народ частично отстраняется от непосредственного осуществления государственной власти, что подрывает незыблемость установленного ст. 3 российской Конституции принципа народовластия.

В ряду примеров негативного преобразования Конституции РФ показательным является смысловое ограничение её положений о праве каждого на пользование родным языком (ч. 2 ст. 26) и вытекающем из этого праве республик устанавливать свои государственные языки (ч. 2 ст. 68). Федеральным законом от 11 декабря 2002 г. «О внесении дополнения в статью 3 Закона Российской Федерации „О языках народов Российской Федерации”» было установлено следующее правило: «В Российской Федерации алфавиты государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик строятся на графической основе кириллицы. Иные графические основы алфавитов госу-

---

111 В первоначальной редакции Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы признавались несостоявшимися «если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов» (п. 2 ст. 70). См.: Российская газета. 2002. 15 июня.

112 См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. по делу «О проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта „а” пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

113 См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О признании утратившим силу Федерального закона „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)” » // СПС «КонсультантПлюс». Постановлением Государственной Думы от 6 апреля 2007 г. названный законопроект был отклонён. См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 16. Ст. 1861.

114 См.: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

дарственного языка Российской Федерации и государственных языков республик могут устанавливаться федеральными законами»[115]. Тем самым федеральный законодатель сузил правовые возможности республик на выбор их государственного языка, хотя он подразумевает и выбор языка написания[116].

Заметной корректировке подверглось конституционное право на образование. Как известно, гарантируются общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования и право каждого на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии (ч. 2, 3 ст. 43 Конституции РФ). Однако Федеральный закон от 22 августа 2004 года предусмотрел следующее: «Получение на конкурсной основе бесплатного среднего профессионального и высшего профессионального образования в государственных образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования в пределах федерального компонента государственного образовательного стандарта осуществляется в федеральных государственных образовательных учреждениях и в образовательных учреждениях субъектов Российской Федерации в соответствии с заданиями (контрольными цифрами) по приёму студентов на бесплатное обучение» (п. 22 ст. 16)[117].

Налицо законодательное «уточнение» конституционной нормы, приведшее к искажению и даже нарушению её буквального смысла. Ведь общедоступность среднего профессионального образования в государственных образовательных учреждениях гарантируется. Значит, на этот уровень образования не следует переносить положения о «конкурсной основе», поскольку они адаптированы к высшему образованию. Кроме того, согласно Закону получение бесплатного образования осуществляется только в пределах федерального компонента государственного образовательного стандарта, в то время как в Конституции РФ речь идёт о бесплатности высшего (и среднего) образования вообще. Учитывая, что федеральный компонент в ГОС высшего профессионального образования составляет 70–80% от общего объёма трудоёмкости освоения образовательной программы, очевидным становится умаление прав обучающихся, поскольку бремя оставшегося финансирования может быть возложено на них.

Явной смысловой трансформации подверглись положения ч. 4 ст. 32 Конституции РФ, согласно которым «граждане Российской Федерации имеют право на равный доступ к государственной службе». Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» была предусмотрена возможность государственной службы иностранных граждан[118]. Указанным законом в Федеральный закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» была введена ст. 18.1, предусматривающая поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы.

---

115 См.: Собрание законодательства РФ. 2002. №50. Ст. 4926.

116 См. подробнее: Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. №1 (58). С. 154.

117 См.: Федеральный закон от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 2004. №35. Ст. 3607.

118 См.: Собрание законодательства РФ. 2003. №46 (часть 1). Ст. 4437.

При этом согласно ст. 18.1 Закона от 27 мая 2003 г. «на указанных граждан распространяются положения настоящего Федерального закона, определяющие правовые основы государственной службы Российской Федерации»[119]. К этому следует добавить, что в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе» (п. 1 ст. 2), военная служба — это «особый вид федеральной государственной службы», исполняемой, в том числе, «иностранными гражданами — в Вооружённых Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях»[120]. Таким образом, иностранный гражданин, приобретая статус военнослужащего, автоматически попадает на государственную службу, которую согласно буквальному смыслу конституционной нормы могут исполнять только граждане РФ.

Действующее законодательство демонстрирует и более безобидные иллюстрации нетекстуальной модификации конституционных норм. Это примечательно на примере ст. 33 Конституции РФ о праве граждан России на обращение. Принятый в развитие данной статьи Федеральный закон от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» распространил право на обращение на иностранных граждан и лиц без гражданства, что свидетельствует о расширении сферы действия конституционной нормы по кругу лиц[121]. Несмотря на позитивный характер последнего примера (иностранцы и апатриды в принципе не могут без права на обращение), приходится констатировать, что в целом преобразование федеральной Конституции осуществляется в направлении дегуманизации, умаления некоторых прав и свобод российских граждан. Примечательно, что смысловой подвижностью отличаются не только «рядовые» конституционные нормы, но и незыблемые положения, составляющие основы конституционного строя страны. Искажение подлинного смысла последних (в частности, ослабление принципа народовластия) наиболее опасно, поскольку подрывает устойчивость конституционно закреплённой концепции развития Российского государства.

Приведённые примеры свидетельствуют о необходимости преодоления негативного преобразования Конституции РФ. В этой связи можно вести речь об организационно-правовых мерах по предупреждению негативного преобразования Конституции РФ и по устранению его проявлений. Первая группа мер направлена на создание условий, снижающих вероятность возникновения негативного преобразования Конституции РФ, вторая — на ликвидацию уже существующих его проявлений. Меры по устранению негативного преобразования Основного закона российской конституционной практике известны давно. К их числу относятся внесение изменений и дополнений в соответствующий закон, в том числе с целью обеспечения его конституционности и проверка Конституционным Судом РФ принятых законов на предмет соответствия Конституции РФ.

Основной мерой предупреждения негативного преобразования действующей Конституции РФ является предварительная правовая, юридико-техническая и лингвистическая экспертиза проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов. Как известно, на различных стадиях законодательного процесса она осуществляется

---

[119] См.: Российская газета. 2003. 31 мая.

[120] См.: Собрание законодательства РФ. 1998. №13. Ст. 1475.

[121] Согласно п. 3 ст. 1 Закона: «Установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом». См.: Собрание законодательства РФ. 2006. №19. Ст. 2060.

несколькими органами: Правовым управлением Аппарата Государственной Думы, Правовым управлением Аппарата Совета Федерации, Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации. Положительным фактом стала возможность осуществления независимой экспертизы законопроектов недавно созданной Общественной палатой Российской Федерации (ст. 18, 19 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации»)[122]. Однако в первую очередь необходимо улучшить качество представляемых на экспертизу проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов. Для этого следует избегать типичных недостатков законотворчества, к числу которых могут быть отнесены, в частности: слабая внутренняя согласованность между целями законопроекта и его содержанием, недостаточная унификация понятий, используемых в законопроекте, необеспеченность реализации будущего закона необходимыми материальными ресурсами, расхождение принимаемого закона с Конституцией РФ, ранее принятыми федеральными конституционными законами и федеральными законами, перегруженность законопроекта отсылочными и декларативными положениями.

Эффективной мерой могло бы стать скорейшее принятие Федерального закона «О нормативных правовых актах», в котором были бы закреплены пределы соответствия Конституции РФ иных нормативных правовых актов, включая федеральные конституционные законы и федеральные законы. Установление допустимых границ развития и конкретизации норм Конституции РФ напрямую связано с соблюдением пределов её преобразования. В этой связи предлагается нормативно установить четыре возможных предела преобразования Конституции РФ. 1. Преобразование норм глав 2–9 Конституции РФ не может входить в противоречие с положениями главы 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя». 2. Преобразование конкретной нормы Конституции РФ не должно входить в противоречие с другими её нормами. 3. Преобразование нормы Конституции РФ не может нарушать существо, смысловое «ядро» соответствующего конституционного правила. 4. Преобразование Конституции РФ посредством федеральных конституционных законов и федеральных законов не может входить в противоречие с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, сформулированными в принятых им решениях. Таким образом, для всех пределов характерно одно — преобразование конституционных норм не должно превращаться в их нарушение.

[122] См.: Собрание законодательства РФ. 2005. №15. Ст. 1277.

Федеративное устройство России в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: от буквального толкования к «преобразованию» конституционных основ

(Опубликовано: Правоведение. 2008. № 6 (281). С. 56–65)

Одним из актуальных вопросов современной теории и практики отечественного конституционализма является вопрос о совершенствовании действующей Конституции. Несмотря на то, что ряд российских политиков и учёных доказывают необходимость полного или частичного реформирования действующей Конституции, либо, напротив, обеспечения её полной смысловой неизменности, почти никто не обосновывает возможность «преобразования», как срединного между ними пути развития российской Конституции. Под «преобразованием» конституции традиционно понимают изменение смысла её норм при сохранении неприкосновенности текста[123]. Реальностью сегодняшнего дня стали многочисленные факты смысловой подвижности федеральной конституции при формальной неизменности конституционного текста. Этот процесс является альтернативой текстуальной модификации Конституции России в форме её пересмотра или внесения в Конституцию РФ поправок. «Сверхжёсткость» федеральной конституции, наличие в ней содержательных дефектов и потребность в их сглаживании на фоне позиции центральной власти, придерживающейся принципа текстуальной неприкосновенности Конституции, обусловливают отставание Основного закона от развивающейся конституционной практики и вызванную этим необходимость его модернизации.

Немаловажную роль в процессе «преобразования» Основного закона играет Конституционный Суд Российской Федерации, призванный охранять Конституцию РФ, в том числе осуществляя её нормативное и казуальное толкование. Как известно, толкование норм права — «деятельность государственных органов, различных организаций и отдельных граждан, направленная на уяснение и разъяснение смысла и содержания общеобязательной воли законодателя, выраженной в нормах права»[124]. От «преобразования» оно отличается по своему механизму: при толковании главное выяснить подлинную и объективную волю нормотворца, обеспечив неприкосновенность самой нормы, а при «преобразовании» происходит определённая (порой кардинальная) переработка содержания нормы, хотя и без формального вторжения в неё. Кроме того, толкование выступает одним из способов «преобразования» в содержательном смысле слова, одним из каналов обновления смыслового содержания нормы Конституции РФ. Другими словами, в некоторых случаях толкование является не буквальным, а неадекватным содержанию толкуемой нормы (ограничительным, распространительным), вероятным результатом чего становится «преобразование» соответствующих положений Конституции РФ. Большинство решений Конституционного Суда РФ по вопросам федеративного устройства представ-

---

123 См. подробнее: Митюков М. А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112; Невинский В. В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев. Новосибирск: Изд-во НГУ, 2005. С. 8–18.

124 Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М., 1998. С. 697.

ляет собой примеры адекватного толкования соответствующей конституционной нормы[125]. Гораздо сложнее выявить примеры тех постановлений и определений Конституционного Суда РФ, которые существенно изменяют смысл отдельных норм отечественной Конституции, устанавливающих основы федеративного устройства российского государства.

Представляется, что «преобразование» норм Конституции РФ о федеративном устройстве, осуществляемое посредством решений Конституционного Суда РФ проявилось в следующем: 1) уточнении «государственного» статуса республик в составе Российской Федерации, 2) свёртывании внутрифедерального договорного процесса, 3) ограничении прав республик в составе Федерации на установление своих государственных языков, 4) выявлении особенностей конституционно-правового статуса сложносоставных субъектов РФ, 5) изменении правовой природы сферы совместного ведения Федерации и её субъектов, 6) допустимости ограниченного регулирования предметов ведения Российской Федерации законодательством её субъектов.

1. В известном Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П Конституционный Суд ограничительно интерпретировал используемое в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ понятие «республика (государство)», указав (п. 2.1), что применительно к федеративному устройству это понятие «не означает — в отличие от Федеративного договора от 31 марта 1992 года — признание государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации, а лишь отражает определённые особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера»[126]. Поскольку суверенитет изначально принадлежит Российской Федерации в целом (ч. 1 ст. 4 Конституции РФ), субъекты РФ в принципе не могут обладать суверенитетом, так как двух суверенитетов одновременно на одной и той же территории быть не может. Признание за республиками суверенитета в условиях, когда все другие субъекты РФ им не обладают, нарушило бы, по мнению Конституционного Суда, конституционное равноправие субъектов РФ, ибо «субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством»[127]. Исходя из сказанного, положения Конституции Республики Алтай о её суверенитете (а позднее и конституций

---

[125] Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 13 мая 2004 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона Псковской области „О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" в связи с запросом Администрации Псковской области" в строгом соответствии с „духом" и „буквой" Конституции РФ было подтверждено, что «по смыслу статьи 71 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с её статьями 11, 76, 77 и 78, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации и полномочия федеральных органов исполнительной власти» (п. 2). См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 21. Ст. 2094.

[126] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // Российская газета. 2000. 21 июня.

[127] Там же.

других республик в составе РФ[128]) были признаны неконституционными[129]. В результате истолкования понятия «республика (государство)» оно приобрело новый смысл: суверенитет как общепризнанный атрибут любого государства получил отрицание применительно к таким государствам, как республики в составе РФ. Вывод Конституционного Суда представляется убедительным и обоснованным, так как в противном случае нарушается ряд положений российской Конституции (ч. 1 и 2 ст. 4, ч. 1 ст. 5, п. «б» ст. 71). Другими словами, произошло «преобразование» «буквы» Конституции РФ при сохранении её «духа». Ведь ещё на стадии обсуждения проекта действующей Конституции РФ неоднократно указывалось на то, что «суверенитет Российской Федерации в целом поглощает … суверенитет тех республик, которые входят в состав Российской Федерации»[130].

2. В ряде своих решений Конституционный Суд высказался в пользу законодательного, а не договорного пути разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Тем самым фактически нейтрализованной оказалась ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, закрепившая в качестве источников правового регулирования разграничения компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти Конституцию РФ, Федеративный договор и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, но не федеральные законы. Однако, как указал Конституционный Суд, «из буквального смысла статьи 72 Конституции РФ вытекает, что принципы разграничения предметов ведения и полномочий устанавливаются федеральными законами, принимаемыми в сфере совместного ведения»[131]. Указанная позиция была воспроизведена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» (п. 4)[132]. Конституционный Суд фактически дополнил положения ч. 3 ст. 11 Конституции РФ таким источником права, как федеральные законы, что следует из смысла ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ. Несмотря на то, что речь шла только о разграничении компетенции в рамках лесных правоотношений, данная правовая позиция Конституционного Суда универсализировалась, а в дальнейшем была воспринята Федеральным законом от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 12). Как и в первом случае, «преобразование» конституции было вызвано несогласованностью её норм, побудившей маневрировать между этими нормами, неизбежно модифицируя смысл одной из них.

3. В Постановлении от 16 ноября 2004 г. № 16-П Конституционный Суд поддержал закреплённое Федеральным законом от 11 декабря 2002 года «О внесении дополне-

---

128 См.: Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан // Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

129 О критике данного определения см.: Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. М., 2005. С. 166–170.

130 Конституционное Совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М., 1996. Том 12. С. 16; Том 20. С. 49–50.

131 Определение Конституционного Суда РФ от 4 февраля 1997 г. № 13-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Иркутской области о соответствии Конституции Российской Федерации статей 33, 36, 37, 65, 66, 67 Водного кодекса РФ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». (Документ опубликован не был).

132 См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

ния в статью 3 Закона Российской Федерации „О языках народов Российской Федерации”»[133] ограничение права республик устанавливать свои государственные языки (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ). Ограничение выразилось в двух моментах: во-первых, Конституционный Суд подтвердил конституционность единой графической основы алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик в её составе (кириллицы) ввиду недопустимости установления законодательством республик иной графической основы их государственных языков; во-вторых, Конституционный Суд предусмотрел, что «статус государственных языков республик в составе Российской Федерации ... не может быть предметом исключительного ведения субъектов Российской Федерации»[134]. Полагаем, что выбор государственного языка должен включать в себя и выбор алфавита, хотя в данном случае эта составная часть права республик в составе Российской Федерации у них изъята и включена в сферу федерального ведения. Между тем ещё в период обсуждения проекта Конституции вопрос о государственных языках республик в составе Российской Федерации рассматривался в качестве сферы их исключительного ведения[135].

4. Ярким примером нетекстуальной модификации принципа равноправия субъектов РФ (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ) является толкование содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края (области)[136]. В Постановлении от 14 июля 1997 г. № 12-П заметна попытка Конституционного Суда РФ увязать принцип равноправия субъектов РФ с очевидными особенностями статуса сложносоставных субъектов РФ. С одной стороны, Суд констатирует, что «вхождение» не умаляет статуса автономного округа как равноправного субъекта РФ», с другой стороны, отмечает: «Вхождение автономного округа в состав края, области ... означает такое конституционно-правовое состояние, при котором автономный округ, будучи равноправным субъектом Российской Федерации, одновременно составляет часть другого субъекта Российской Федерации — края или области», что «определяет особенности статуса как автономного округа, так и края, области, в состав которых он входит»[137]. Конституционный Суд конкретизирует, что вхождение автономного округа в состав края (области) означает наличие у края (области) единых территории и населения, составными частями которых являются территория и население автономного округа, а также органов государственной власти, полномочия которых распространяются на территорию автономных округов в случаях и в пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами соответствующих

---

133 См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 50. Ст. 4926.

134 Постановление Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2004 г. № 16-П «По делу о поверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан „О языках народов Республики Татарстан”, части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан „О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан”, пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан „Об образовании” и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации „О языках народов Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина С. И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 47. Ст. 4691.

135 См.: Конституционное совещание. Том 12. С. 101.

136 Следует оговориться, что о «преобразовании» Конституции РФ в данном случае можно вести речь весьма условно, поскольку в самой конституции неоднократно встречаются исключения из принципа равноправия субъектов РФ. Примером может послужить рассмотренное выше положение ч. 2 ст. 68 Конституции РФ о праве республик устанавливать свои государственные языки.

137 Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

субъектов РФ и договором между их органами государственной власти. Отсутствие договора не может служить препятствием для распространения в одностороннем порядке юрисдикции органов государственной власти края (области) на автономный округ. В этой связи весьма дискуссионным представляется вывод Суда о равенстве правового статуса субъектов РФ, ибо «факт вхождения имеет определённые последствия и неизбежно сужает круг прав субъекта Федерации, входящего в состав другого субъекта РФ»[138]. Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» развил правовые позиции рассматриваемого Постановления Конституционного Суда, усилив дискриминацию автономных округов по отношению к другим видам субъектов РФ[139].

5. Решениями Конституционного Суда РФ был существенно изменён смысл отдельных конституционных положений, устанавливающих основы взаимоотношений Федерации и её субъектов в сфере совместного ведения. Показательной иллюстрацией в этом ряду является позиция Конституционного Суда о допустимости опережающего правового регулирования вопросов совместного ведения законодательством субъектов РФ. Отсутствие до 1999 года федерального закона, конкретизирующего положения ч. 2 ст. 76 Конституции РФ относительно допустимости (или недопустимости) опережающего правового регулирования субъектами РФ вопросов совместного ведения, обусловило появление правовой позиции Конституционного Суда РФ, разрешающей осуществлять такое регулирование[140]. По мнению некоторых исследователей[141], вывод Суда является спорным, ибо буквальное прочтение ч. 2 ст. 76 Конституции РФ свидетельствует о первичности федерального законодательного регулирования по предметам совместного ведения. Не оспаривая правильности и своевременности правовой позиции Суда, следует отметить: двусмысленность положений ч. 2 ст. 76 Конституции РФ позволяла с той же вероятностью сделать и обосновать противоположный вывод. Однако медлительность федерального законодателя на фоне расширяющейся практики опережающего правового регулирования предопределила решение вопроса в пользу субъектов Федерации. Впоследствии указанная правовая позиция нашла отражение в ч. 2 ст. 12 ранее действующего Федерального закона от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»[142]. Тем самым, Закон на основе постановления Конституционного Суда РФ су-

---

138 Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 381.

139 См. подробнее: Аничкин Е. С. Преобразование конституционно-правового статуса автономных округов в Российской Федерации // Актуальные проблемы судебно-правовой политики: Сб. статей IV Международной научно-практической конференции / под ред. А. В. Малько и др. Пенза, 2007. С. 54–57.

140 См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

141 См.: Лебедев А. Н. Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 137–140; Полянский В. В. Конституционный процесс и политика // Государство и право на рубеже веков (материалы Всероссийской конференции). Том «Конституционное и административное право». М., 2000. С. 61.

142 Российская газета. 1999. 30 июня.

щественно изменил смысл положений ч. 2 ст. 76 Конституции РФ. Это свидетельствует о некоторой децентрализации правового регулирования сферы совместного ведения и её фактическом превращении в сферу конкурирующей компетенции Федерации и субъектов Федерации.

В то же время иные правовые позиции Конституционного Суда свидетельствуют о сужении правовых возможностей субъектов РФ в отношении предметов совместного ведения и усилении централизации правового регулирования данной сферы. Во-первых, Суд вывел правовую позицию, согласно которой субъект РФ в сфере совместного ведения не вправе урегулировать основные положения, основные институты отрасли законодательства, которые Конституцией РФ отнесены к предметам совместного ведения. В частности, в Постановлении от 30 ноября 1995 года № 16-П (п. 3) Конституционным Судом был рассмотрен вопрос о неприкосновенности депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ в сфере административной ответственности и иных административных мер. По мнению Суда (п. 3), если региональные нормативные правовые акты в этой сфере затрагивают «не только организацию системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, но и принципы, основные положения и институты административного права и административной ответственности», то есть, по сути дела, основы административного права, то такие положения означают вторжение в компетенцию федерального законодателя и нарушают принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ[143]. Следовательно, в области административного права, которое в силу п. «к» ст. 71 Конституции РФ является предметом совместного ведения, Суд чётко очертил компетенцию федерального законодателя, фактически использовав доктрину «оккупированного законодательного поля»[144]. Более того, в п. 3 резолютивной части Постановления от 30 ноября 1995 г. Суд призвал Федеральное Собрание «урегулировать вопрос о статусе депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, основных гарантиях беспрепятственного и эффективного осуществления депутатских полномочий»[145]. Другими словами, Конституционный Суд предлагает принять исчерпывающий федеральный закон по данному вопросу, который фактически исключит возможность самостоятельного законотворчества субъектов РФ. Однако положения ст. 72, ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ не предполагают исключение законов субъектов РФ из круга источников правового регулирования предметов совместного ведения Федерации и её субъектов.

Во-вторых, Конституционный Суд, предусмотрев возможность опережающего правового регулирования по предметам совместного ведения со стороны субъектов РФ, впоследствии эту возможность ограничил. Так, в Постановлении от 15 декабря 2003 г. № 19-П (п. 7) Суд констатировал, что признание за субъектами Российской Федерации права осуществлять опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения не даёт им автоматически полномочий по решению в полном объёме вопросов, имеющих универсальное значение как для законодателя в субъектах РФ, так и для федераль-

---

143 Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утверждённого Постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4969.

144 Об этой доктрине см. подробнее: Юдин Ю. А., Шульженко Ю. Л. Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование). М., 2000. С. 53–60.

145 Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4969.

ного законодателя, и в силу этого подлежащих регулированию федеральным законом[146]. Позиция Суда порождает проблему поиска критериев «универсальности» вопросов, которые могут регулироваться только федеральными законами. Пока исключительно федеральный «срез» правового регулирования тех или иных вопросов совместного ведения не будет чётко установлен, вероятны и реальны ситуации злоупотребления правом со стороны федерального законодателя.

В-третьих, был изменён буквальный смысл положений ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ об издании по предметам совместного ведения РФ и её субъектов федеральных законов. В уже упомянутом Постановлении Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П (п. 6) к числу источников правового регулирования предметов совместного ведения кроме федеральных законов были отнесены федеральные подзаконные нормативные правовые акты. По этому поводу Н. М. Добрынин резонно замечает: «Тот факт, что о них ничего не сказано в Конституции, Суд истолковал как наделение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации правом принимать собственные правовые акты, в том числе нормативного характера, по вопросам разграничения компетенции»[147]. Очевидно «преобразование» не только ч. 2 и 5 ст. 76, но и ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, установившей перечень источников разграничения компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти. Подзаконные нормативные правовые акты принимаются на основании и во исполнение законов и по своему назначению отличаются от законов большей детальностью. Неудивительно, что это стало одной из причин сегодняшней «перегруженности» правового регулирования предметов совместного ведения источниками федерального права.

Как видно, вопреки собственной позиции о том, что «недопустимо произвольное сужение правовых возможностей субъектов федерации»[148], Конституционный Суд практически способствует такому сужению. В решениях Суда прослеживается линия на усиление Федерации, создание для Федерации дополнительных прав, особенно в сфере совместного ведения.

6. В противовес предшествующей тенденции примечательны два постановления Конституционного Суда РФ, в которых Суд допустил ограниченную возможность субъектов РФ регулировать такой предмет ведения Российской Федерации, как права и свободы человека и гражданина. В Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П Конституционный Суд указал, что при признании федеральным законодателем возможности введения отзыва должностного лица местного самоуправления решение вопроса об установлении или неустановлении на территории конкретного субъекта РФ данной формы непосредственной демократии является прерогативой соответствующего субъекта РФ, а отсутствие закона субъекта РФ об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления не может быть препятствием для введения института отзыва уставом самого муниципального образования. При этом самостоятельность муниципальных образований в правовом ре-

---

146 См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области „О муниципальной службе Ивановской области" в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области"» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 52 (ч. 2). Ст. 5101.

147 Добрынин Н. М. Федерализм и конституционализм в России: соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. 2006. № 8. С. 75.

148 Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года „О дорожных фондах в Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 29. Ст. 3543.

гулировании института отзыва предполагается не только путём его установления в уставе муниципального образования, но и путём «отсылки к регулирующему данную процедуру закону субъекта Российской Федерации, подлежащему применению при проведении отзыва в муниципальном образовании» (п. 2)[149]. Таким образом, региональному законодателю была предоставлена возможность регулирования дополнительного права избирателей — права на отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления. В итоге произошло сущностное изменение положений п. «в» ст. 71 и ч. 1 ст. 76 Конституции РФ.

В Постановлении от 4 апреля 1996 г. суд «подправил» правило ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которому «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом». Выразив правовую позицию, в соответствии с которой «налогообложение всегда означает определённые ограничения права собственности» и, учитывая, что субъекты РФ вправе устанавливать региональные налоги и сборы (ст. 14 Налогового кодекса РФ), Суд предусмотрел: «На законы субъектов Российской Федерации о налогах и сборах в полной мере распространяется положение статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом лишь в той мере, в какой это способствует определённым конституционно значимым целям, то есть пропорционально, соразмерно им» (п. 5)[150]. Следовательно, ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно посредством не только федеральных законов, но и законов субъектов РФ. Всё это, по справедливому замечанию Н. С. Бондаря, «является косвенным подтверждением того, что соответствующие вопросы не могут решаться без определённого проникновения субъектов Российской Федерации в сферу правового регулирования прав и свобод человека и гражданина»[151].

Таким образом, в практике Конституционного Суда РФ накопилось немало решений, «подправляющих» смысл отдельных конституционных норм о федеративном устройстве. Большинство случаев «преобразования» норм Конституции России, устанавливающих основы федеративного устройства, свидетельствует о профедеральной направленности решений Конституционного Суда РФ и вытекающем из этого умалении прав субъектов Федерации. Рассмотренные примеры «преобразования» федеральной Конституции подчёркивают нормативный характер решений Конституционного Суда РФ, обусловленный его правотворческой деятельностью. Конституционный Суд создает своеобразные правоположения, которые, наполняя ту или иную норму Конституции РФ конкретным содержанием, уточняя механизм её реализации и определяя сферу и границы действия, в некоторых случаях трансформируют действительный смысл положений Основного закона. Примечательно, что «преобразующий» характер имеют не столько постановления

---

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

150 Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

151 Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 362.

Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ, сколько его постановления по делам об абстрактном и конкретном нормоконтроле, определения «с позитивным содержанием», «отказные» определения.

«Преобразование» конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в решениях региональных органов конституционной юстиции

(Опубликовано: Российская юстиция. 2010. № 2. С. 5–9)

Конституция (устав) субъекта РФ является базовым, системообразующим звеном в законодательстве соответствующего субъекта Федерации. Обладая основополагающим учредительным характером, конституция (устав) субъекта РФ пребывает в постоянном развитии, которое происходит, главным образом, путём реализации и внесения поправок. Кроме того, своеобразным и все более заметным путём развития учредительного акта субъекта РФ является «преобразование». По своей природе «преобразование» основного закона представляет собой совокупность фактов существенного изменения смысла его отдельных положений при сохранении неприкосновенности текста. Многократность фактов «преобразования» учредительного акта субъекта РФ свидетельствует об очевидности процесса его нетекстуальной модификации. «Преобразование» конституции (устава) субъекта РФ осуществляется двумя основными способами — путём текущего нормативно-правового регулирования и нормативного и казуального толкования основного закона субъекта РФ в рамках конституционного (уставного) судопроизводства. Однако в настоящее время «судебный» путь развития учредительного акта в большинстве субъектов РФ отсутствует, что объясняется функционированием органов конституционной (уставной) юстиции только в 16 субъектах Федерации[152]. В связи с этим особо актуальным представляется исследование «преобразования» конституций (уставов) субъектов РФ в решениях региональных органов конституционной юстиции.

«Преобразование» конституций (уставов) субъектов Российской Федерации наблюдается в таких подотраслях (институтах) регионального законодательства, как: 1) права и свободы человека и гражданина; 2) основы организации и функционирования высших органов государственной власти субъектов РФ; 3) местное самоуправление; 4) законотворческие процедуры и нормативные правовые акты. Кроме того, для некоторых республик в составе Российской Федерации характерно «преобразование» тех конституционных норм, которые закрепляют основы их правового статуса. Наиболее показательны и многообразны примеры «преобразования» норм конституций (уставов) субъектов РФ, закрепляющих основы организации и функционирования высших органов государственной власти субъектов РФ. В связи с этим рассмотрим «преобразование» учредительных актов субъектов РФ на примере соответствующих норм. Исследование «преобразования» конституций (уставов) субъектов РФ в части установления основ организации и функ-

[152] См.: Митюков М. А. Современные тенденции развития региональной конституционной юстиции (опыт социологического осмысления) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14. С. 19.

ционирования высших органов государственной власти субъектов РФ позволяет выделить несколько типичных случаев.

1. Из-за несогласованности и неясности норм региональных основных законов конституционному (уставному) суду иногда приходится разграничивать дублирующиеся полномочия региональных органов государственной власти. Например, в Постановлении Конституционного Суда Республики Башкортостан 24 сентября 1998 г. № 6-П по делу «О толковании пункта 25 статьи 88 Конституции Республики Башкортостан» Суду пришлось разграничивать полномочия Государственного Собрания и Конституционного Суда Республики Башкортостан по отмене указов и распоряжений Президента Республики Башкортостан в случае их несоответствия республиканской конституции. Эту двусмысленность республиканский Конституционный Суд преодолел путём ограничительного толкования п. 25 ст. 88 Конституции Республики Башкортостан, установив, что предусмотренное этим пунктом право Государственного Собрания отменять акты Президента Республики Башкортостан в случае их несоответствия Конституции Республики Башкортостан следует понимать как право высшего законодательного (представительного) органа отменять акты Президента, изданные по вопросам, которые требуют законодательного регулирования[153]. Сложно не согласиться с М.А. Митюковым в том, что «это постановление Конституционного Суда фактически установило новую правовую норму, разграничивающую компетенцию двух государственных институтов Республики Башкортостан»[154]. В дальнейшем данные положения республиканской Конституции претерпели текстуальные изменения с учётом рассмотренного «преобразования». Если в первоначальной редакции Конституции Башкортостана от 24 декабря 1993 года к полномочиям Государственного Собрания была отнесена «отмена указов и распоряжений Президента Республики Башкортостан в случае их несоответствия Конституции Республики Башкортостан и законам Республики Башкортостан» (п. 25 ст. 88), то уже в редакции от 3 декабря 2002 года «обжалование актов Президента Республики Башкортостан…в судебном порядке» (п. 22 ст. 71).

Иллюстрацией судебного решения, подрывающего принцип равноправия палат регионального парламента и расширяющего полномочия нижней палаты за счёт верхней палаты, является Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 9 декабря 1999 г. № 5-П по делу «О толковании статей 58, 58.1 Конституции Республики Саха (Якутия) в части разработки, рассмотрения и принятия закона о государственном и республиканском бюджете». Часть 1 ст. 58 Конституции Республики Саха (Якутия) предусматривает отнесение к ведению Палаты Республики — верхней палаты Государственного Собрания рассмотрения и принятия республиканских конституционных законов, государственного и республиканского бюджета, законов по вопросам финансового, валютного, кредитного регулирования, внесённых Палатой Представителей — нижней палатой Государственного Собрания. Ходатайствующий (депутат Государственного Собрания Р.А. Бурнашов) полагает, что в этой статье слова «внесённых Палатой Представителей» относятся к законам по вопросам финансового, валютного, кредитного регулирования, но не к конституционным законам и не к государственному и республиканскому бюджету. Другими словами, рассмотрение и принятие государственного и республикан-

---

153 См.: Известия Башкортостана. 1998. 6 октября.

154 Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск, 1999. С. 388.

ского бюджета относится к исключительному ведению Палаты Республики, а контроль над расходной частью государственного и республиканского бюджета относится согласно ст. 58.1 Конституции к ведению Палаты Представителей. Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) осуществил иное прочтение ч. 1 ст. 58 Конституции, решив, что слова «внесённых Палатой Представителей» употреблены в качестве заключающего определения ко всему ряду однородных членов» (конституционных законов, государственного и республиканского бюджета, законов по вопросам финансового, валютного, кредитного регулирования), перечисленных в части 1 этой статьи. Следовательно, по мнению Суда, к ведению Палаты Республики относится рассмотрение и принятие закона о государственном и республиканском бюджете, внесённого Палатой Представителей. Это обусловлено тем, что Палата Представителей разрабатывает законопроекты не только в сфере своего законодательного регулирования, но и в сфере законодательных полномочий Палаты Республики[155]. Таким образом, в споре между палатами Государственного Собрания Республики Саха (Якутия) о разграничении полномочий в отношении закона о государственном и республиканском бюджете, Конституционный Суд истолковал недостаточно определённые положения республиканской конституции в пользу нижней палаты парламента.

2. Предоставление дополнительных прав отдельным органам государственной власти (должностным лицам) субъектов РФ. Так, в Постановлении Уставного Суда Санкт-Петербурга от 24 декабря 2002 г. № 048–049 по делу «О толковании отдельных положений статей 32 и 33 Устава Санкт-Петербурга» содержится разъяснение, в соответствии с которым закон Санкт-Петербурга, направленный Законодательным Собранием Санкт-Петербурга губернатору для обнародования, предполагается соответствующим всем уставным условиям его принятия, если иное не установлено судом. При этом губернатор Санкт-Петербурга обязан либо обнародовать, либо отклонить поступивший к нему закон Санкт-Петербурга, включая случаи, когда он приходит к выводу о том, что был нарушен установленный порядок его принятия[156]. Как видно, презумпция соответствия закона Санкт-Петербурга установленному порядку его принятия, может быть опровергнута не только судом, но и губернатором, что не вытекает из буквального смысла статей 32 и 33 Устава Санкт-Петербурга.

Неоднозначной выглядит и правовая позиция Уставного Суда Санкт-Петербурга, содержащаяся в Постановлении от 16 мая 2003 г. № 072-П. Рассматривая вопрос об основаниях прекращения полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, Суд указал, что Устав Санкт-Петербурга, предусматривая 4-летний срок полномочий этого законодательного органа, не исключает возможность продления или сокращения продолжительности полномочий Законодательного Собрания в связи с возникновением объективных обстоятельств. В этой связи Уставом предусматривается (п. 3 ст. 29), что полномочия Законодательного Собрания предыдущего созыва прекращаются только после начала деятельности Законодательного Собрания нового созыва. На основании данного положения Суд сделал вывод о том, что если Законодательное Собрание нового созыва по какой-либо причине не приступило к своей работе, сохраняются полномочия Законодательного Собрания прежнего созыва даже тогда, когда уставный срок его полномо-

---

155 См.: Якутия. 1999. 22 декабря.

156 См.: Санкт-Петербургские ведомости. 2003. № 1. 4 января.

чий истёк[157]. Неудивительно, что по данному постановлению трое судей Уставного Суда Санкт-Петербурга (Н. Ф. Гуцан, Л. Б. Ескина и А. А. Ливеровский) выразили особые мнения, отметив, что из положений Устава города не следует возможность сохранения полномочий Законодательного Собрания после истечения «уставного» срока их полномочий. По сути, Суд, предоставив Законодательному Собранию Санкт-Петербурга дополнительное основание для продления его полномочий, создал новую норму права. Но основная проблема заключается в том, что «мандат народного представителя ограничен определённым сроком, продление которого нарушает гарантированное Конституцией РФ право граждан на участие в государственных делах» и «не согласуется с основополагающими принципами формирования представительных органов»[158].

Определённые возражения вызывает Постановление Уставного Суда Свердловской области от 21 июля 1998 г. № 1-П по делу «О толковании пункта 1 ст. 35 Устава Свердловской области в связи с запросом Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области». В п. 1 ст. 35 Устава Свердловской области предусмотрено, что депутаты Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области выполняют свои функции на постоянной профессиональной основе, а депутаты Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области выполняют свои функции на неосвобождённой основе, кроме председателя и его заместителей. Из сказанного недвусмысленно следует, что председатель и заместители председателя Палаты Представителей должны выполнять свои функции на освобождённой основе. Вместе с тем, в ходе выборов заместителя председателя Палаты Представителей возникла неопределённость в том, на какой основе указанное лицо должно выполнять свои функции. Уставный Суд Свердловской области интерпретировал вполне однозначные положения ч. 1 ст. 35 Устава своеобразно, указав, что их следует понимать «не как исключающее заместителей председателя Палаты Представителей из числа депутатов, работающих на неосвобождённой основе, а как отграничивающее условия их деятельности от условий деятельности других депутатов Палаты Представителей». Далее Суд отметил: «Это отграничение состоит в том, что в отличие от других депутатов Палаты Представителей, работающих только на неосвобождённой основе, в отношении депутатов, занимающих должности заместителей председателя Палаты Представителей, пункт 1 статьи 35 Устава Свердловской области не содержит положений, обязывающих либо запрещающих им осуществлять свои функции только на постоянной профессиональной, или только на неосвобождённой основе» (п. 12 мотивировочной части Постановления)[159]. Итак, безальтернативным положениям ч. 1 ст. 35 Устава Суд придал вариативный характер, следствием чего стала возможность выбора заместителями председателя Палаты Представителей основы занятия своей должности в палате парламента. Явная уязвимость такой правовой позиции предопределила последующие текстуальные изменения п. 1 ст. 35 Устава Свердловской области в редакции от 27 декабря 2004 года. Согласно обновлённой норме, устранившей дефект толкования: «Депутаты Областной Думы осуществляют депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе. Депутаты Палаты Представителей осущест-

---

157 См.: Постановление Уставного Суда Санкт-Петербурга от 16 мая 2003 г. № 072-П по делу «О толковании положений пункта 3 статьи 23, пункта 3 статьи 25.1, пункта 6 статьи 40 и пункта 2 статьи 41 Устава Санкт-Петербурга» // Санкт-Петербургские ведомости. 2003. № 102. 3 июня.

158 Волкова Н. С., Хабриева Т. Я. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент. М., 2005. С. 144.

159 Собрание законодательства Свердловской области. 1998. № 10. Ст. 769.

вляют депутатскую деятельность без отрыва от основной деятельности, за исключением председателя Палаты Представителей и его заместителей, осуществляющих депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе».

3. Установление дополнительных обязанностей отдельных органов государственной власти (должностных лиц) субъектов РФ. Показательным примером может послужить Постановление Конституционного Суда Республики Тыва от 2 февраля 2006 г. по делу «О толковании части 2 статьи 100 Конституции Республики Тыва в связи с запросом Палаты Представителей Великого Хурала Республики Тыва». В соответствии с этой статьёй совместные заседания палат Великого Хурала Республики Тыва проводятся для рассмотрения ежегодного послания Председателя Правительства Республики Тыва (высшего должностного лица Республики Тыва) Великому Хуралу Республики Тыва об определении основных направлений внутренней политики и развития межрегиональных, международных и внешнеэкономических связей Республики Тыва, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и Республики Тыва. Основанием для обращения в республиканский Конституционный Суд послужила обнаружившаяся неопределённость в понимании положений ч. 2 ст. 100 Конституции Республики Тыва в части рассмотрения ежегодного послания Председателя Правительства Республики Тыва и дальнейших действиях Великого Хурала после его заслушивания. Несмотря на то, что вопрос о последствиях заслушивания послания указанной статьёй не регулируется, Конституционный Суд Республики Тыва установил следующее: «Великий Хурал Республики Тыва, осуществляя свою деятельность в демократическом механизме единой государственной власти (ст. 9, ч. 1 ст. 96 Конституции Республики Тыва), не является абсолютно свободным от позиций, заявленных высшим должностным лицом Республики Тыва в ежегодном послании, и обязан учитывать их в своей деятельности». В частности, Великому Хуралу при разработке планов законопроектных работ «необходимо учитывать позиции высшего должностного лица Республики Тыва», а в случае «если планы законопроектных работ уже утверждены, они подлежат корректировке на заседаниях по рассмотрению послания, проводимых в каждой из палат согласно их регламентам» (п. 1 резолютивной части Постановления)[160]. Как видно, Конституционный Суд восполняет явный пробел в правовом закреплении института послания высшего должностного лица Республики Тыва, благодаря чему норма из нейтральной трансформируется в императивную, налагая на республиканский парламент дополнительную обязанность.

4. Универсализация конституционных (уставных) норм, регулирующих вопросы организации отдельных органов государственной власти субъектов РФ. Например, в Постановлении Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 7 мая 1997 г. № 4-П по делу «О толковании статьи 78 Конституции Республики Саха (Якутия) и о проверке конституционности части 3 статьи 6 Закона Республики Саха (Якутия) «О Президенте Республики Саха (Якутия)» были универсализированы нормы о республиканских органах государственной власти. Основой решения послужил вопрос о допустимости совмещения должностей вице-президента Республики Саха (Якутия) и главы администрации г. Якутска как муниципального образования. Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции Республики Саха (Якутия) государственная власть в республике действует в соответствии с принципом разграничения полномочий республиканских и местных органов власти. Помимо

[160] Дайджест оперативной информации. Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. 2006. № 10. С. 46.

этого, в соответствии с ч. 3 ст. 6 Закона Республики Саха (Якутия) «О Президенте Республики Саха (Якутия)» от 16 октября 1991 года вице-президент Республики Саха (Якутия) не может занимать никакие другие должности в государственных и иных структурах и получать от них какие-либо вознаграждения, кроме своего жалованья[161]. На основании этого Суд обоснованно признал соответствие ч. 3 ст. 6 Закона ч. 1 ст. 3 Конституции Республики Саха (Якутия) и констатировал недопустимость совмещения вице-президентом Республики Саха (Якутия) должности главы администрации г. Якутска. Обращает на себя внимание факт обоснования решения ссылкой на ст. 3 Конституции Республики Саха (Якутия), где говорится о разграничении полномочий между республиканскими и местными органами власти, а не отдельными должностными лицами. По этой причине заслуживает поддержки особое мнение судьи республиканского Конституционного Суда А. Петракова: «В соответствии со статьёй 50 Конституции вице-президент не является республиканским органом власти, как того требует часть 1 статьи 3 Конституции», в связи с чем «второе предложение части 1 статьи 3 Конституции суд ошибочно распространил на должностное лицо (на вице-президента), как на республиканский орган власти»[162]. Иными словами, Суд расширительно прочитал понятие «республиканский орган государственной власти», охватив им также должностных лиц.

Существуют примеры, когда орган региональной конституционной юстиции необоснованно избегает универсализации. В этом плане примечательно Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 7 июля 2005 г., признавшее неконституционность ч. 2 ст. 11 Закона Республики Карелия «О Конституционном Суде Республики Карелия». Согласно ч. 2 ст. 11 Закона лицо, не являющееся судьёй, впервые назначается на должность судьи Конституционного Суда сроком на три года, а по истечении указанного срока это лицо по представлению Главы Республики Карелия может быть назначено Законодательным Собранием Республики Карелия на ту же должность без ограничения срока полномочий. Суд посчитал, что эти положения не в полной мере обеспечивают реализацию конституционных принципов независимости и несменяемости судей Конституционного Суда Республики Карелия и демонстрируют пример превышения субъектом Российской Федерации своих полномочий по такому предмету совместного ведения как «кадры судебных органов» (п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ)[163]. Вместе с тем Федеральный конституционный закон «О судебной системе» от 31 декабря 1996 № 1-ФКЗ года определил (ч. 4 ст. 11), что срок полномочий судей конституционных (уставных) судов устанавливается законами субъектов РФ[164]. Другими словами, федеральный законодатель не распространил на судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ трёхгодичный первоначальный срок полномочий, установленный для судей федеральных судов, но и не исключил возможность его установления законами субъектов РФ. Следовательно, Республика Карелия как субъект Российской Федерации была вправе осуществить оспариваемое правовое регулирование, ибо вопрос о допустимости установления первона-

---

161 См.: Советы Якутии. 1991. № 69. 19 октября. В настоящее время утратил силу в связи с принятием Конституционного Закона Республики Саха (Якутия) от 11 октября 2006 г. «О Президенте Республики Саха (Якутия)».

162 Якутия. 1997. 21 мая.

163 См.: Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 7 июля 2005 г. по делу «О проверке соответствия Конституции Республике Карелия части 2 статьи 11 Закона Республики Карелия „О Конституционном Суде Республики Карелия" в связи с обращением депутата Законодательного Собрания Республики Карелия Ушакова Сергея Григорьевича» // Карелия. 2005. № 78. 21 июля.

164 См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

чального срока полномочий судей конституционных (уставных) судов находится в сфере ведения субъектов РФ. Представляется, однако, что в данном случае Конституционный Суд Республики Карелия мог бы поддержать регионального законодателя и универсализировать норму о первоначальном сроке пребывания в должности федеральных судей в отношении судей республиканского конституционного суда.

Таким образом, «преобразование» представляет собой специфический и малоисследованный путь развития учредительных актов субъектов РФ. Роль решений региональных органов конституционной юстиции в этом процессе ещё предстоит осмыслить. Вместе с тем исследование «преобразующих» правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов РФ (особенно в постановлениях о толковании положений конституции (устава) субъекта РФ) уже сейчас позволяет утверждать, что суды фактически формируют новые положения нормативного характера, развивающие конституционные (уставные) нормы и находящиеся с ними в неразрывной связи[165]. Наполняя конкретным содержанием абстрактные конституционные (уставные) положения, восполняя пробелы в конституционном (уставном) регулировании, ограничивая или расширяя сферу действия конституционной (уставной) нормы, а иногда и кардинально изменяя её смысл, «преобразующие» правовые позиции региональных органов конституционной (уставной) юстиции способны корректировать сложившуюся нормативно-правовую среду и оказывать существенное воздействие на регулирование общественных отношений. Более того, в ряде случаев созданный путём судебного толкования образец правовой нормы впоследствии текстуально воспроизводится в положениях основного закона субъекта Федерации.

---

[165] На нормотворческий характер решений конституционных (уставных) судов указывают в различных вариациях многие исследователи. См., например: Гошуляк В. В. Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации как источник права // Законодательство и экономика. 2007. № 9. С. 15, 17; Митюков М. А. Толкование региональных конституций и уставов // Российская юстиция. 2000. № 8. С. 5–6; Худолей К. М. Функции актов толкования конституций (уставов) субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12. С. 7.

Раздел 4

КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституционное законодательство Российской Федерации: понятие, признаки, источники

(Опубликовано: Правоведение. 2006. № 4 (267). С. 89–97)

Принятие в декабре 1993 г. Конституции России повлекло за собой качественное изменение системы российского законодательства. Оно проявилось, главным образом, в формировании новых видов источников законодательства, принципиальном обновлении содержания его норм, становлении и развитии законодательства субъектов РФ, появлении новых и преобразовании существующих отраслей законодательства. Одной из сложившихся отраслей российского законодательства является конституционное законодательство. Происходящие в России на протяжении последних лет изменения, а также переход страны к устойчивому развитию актуализировали вопрос о формировании внутренне непротиворечивой национальной системы права, основу которой составило бы конституционное законодательство. Актуальность данного вопроса обусловлена, во-первых, усилением роли закона в механизме регулирования общественных отношений; во-вторых, переходом к реальному федеративному государственно-территориальному устройству, предполагающему существование в системе законодательства двух подсистем — федерального законодательства и законодательства субъектов РФ; в-третьих, особым значением Конституции РФ и конституций (уставов) субъектов РФ как системообразующих правовых актов; в-четвертых, необходимостью укрепления режима конституционной законности, сохранения целостности российской государственности и обеспечения прав и свобод российских граждан. В связи с этим обострилась дискуссия вокруг понятия, признаков и источников российского конституционного законодательства.

Конституционное законодательство не названо, в ряду иных отраслей российского законодательства, в Конституции РФ (ст. 71–72). Вместе с тем оно общепризнанно, выступает в качестве «нормативного ядра» федерального и регионального законодательства. Легальность понятия конституционного законодательства, в известной мере, подтверждается упоминанием о нем в п. 1 ст. 4 Федерального закона от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»[1].

[1] СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

Конституционное законодательство в зависимости от круга его источников понимается в широком и узком смысле. В широком смысле оно включает в себя не только законы, но и иные нормативные правовые акты, которые регулируют общественные отношения, составляющие предмет конституционного права как отрасли права[2].

В узком смысле конституционное законодательство сводится к совокупности собственно законов, предметом регулирования которых являются общественные отношения конституционного характера[3]. В связи с этим показательна точка зрения Ю.А. Тихомирова, интегрирующего в отрасль конституционного законодательства федеральную Конституцию, конституции и уставы субъектов РФ, федеральные конституционные законы и конституционные законы ряда республик в составе РФ, текущие федеральные законы, законы субъектов РФ, федеральные законы о ратификации международных договоров, а также законы о внесении поправок в Конституцию РФ[4].

Представляется, что широкая трактовка конституционного законодательства, во-первых, не отражает сущность и особенности собственно закона; во-вторых, нивелирует различия между законом и подзаконным нормативным актом; в-третьих, оставляет открытым вопрос о соотношении понятий «законодательство» и «система нормативных правовых актов», насыщая первое неадекватным по объему содержанием. Число законов в последние годы заметно увеличилось, усилилась их роль как нормативных актов высшей юридической силы, что обусловливает необходимость понимания конституционного законодательства в узком смысле слова.

Существует еще более узкое понимание конституционного законодательства. Оно представлено идеями ученых, которые рассматривают конституционное законодательство как упорядоченную группу законов конституционно-правового характера, обладающих наиболее высоким «рангом» по отношению ко всем остальным законам. Однако среди представителей этого подхода отсутствует единство мнений.

Так, М.С. Саликов ограничивает конституционное законодательство федеральной Конституцией и конституциями субъектов РФ.[5] Л.И. Ибрагимова в исследуемое понятие включает лишь Конституцию РФ, законы РФ о поправках к ней, конституции и уставы субъектов РФ и законы о поправках в конституции и уставы субъектов РФ.[6] Ряд ученых[7] к числу источников конституционного законодательства относят декларации, ссылаясь на их большое значение для развития государства и общества. В частности, Е.В. Колесников пишет о том, что Декларация о государственном суверенитете 1990 г.

---

2 Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1998. С. 276; Бурлай Е.В. Конституционное законодательство СССР: некоторые теоретические вопросы // Проблемы правоведения. Вып. 43. Киев, 1982. С. 70; Лукьянова Е.А. Государственность и конституционное законодательство России. Дис. … д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 323–324.

3 Доронин Е.Н. О практике работы региональных институтов законодательства // Журнал российского права. 1999. №7/8. С. 144; Кравец И.А. Российская Конституция и проблемы эффективности ее реализации // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2003. №4 (45). С. 66.

4 Тихомиров Ю.А. Система конституционного законодательства // Законодательство и экономика. 1998. №6. С. 7.

5 Саликов М.С. Сравнительно-правовое исследование федеративных систем России и США. Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 16.

6 Ибрагимова Л.И. Конституционное законодательство Российской Федерации и республик на этапе деволюционного федерализма. Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2001. С. 8.

7 См., напр.: Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов, 1998. С. 78; Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 138; Хороший Н.Н. Источники советского государственного права на этапе строительства социализма: сущность, содержание, форма / под ред. А.И. Кима. Томск, 1986. С. 63, 69.

и Декларация о правах и свободах граждан 1991 г. «в условиях становления новой российской государственности выполнили роль конституционного закона»[8]. Существует точка зрения, согласно которой конституционное законодательство включает в себя из текущих федеральных законов только именные, т. е. предусмотренные Конституцией РФ[9]. Думается, что последние по своей юридической природе ничем не отличаются от федеральных законов, издание которых Конституцией РФ не предусмотрено, в связи с чем отсутствуют основания ограничивать конституционное законодательство только именными федеральными законами. Кроме того, несомненными источниками конституционного законодательства являются федеральные законы, издание которых прямо в Конституции РФ не предусмотрено (например, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[10]).

Отнесение к источникам конституционного законодательства лишь некоторых видов законов представляется недостаточно обоснованным, поскольку оставляет «за бортом» текущие федеральные законы и законы субъектов РФ, содержащие нормы конституционного права. Вместе с тем именно на текущих законах лежит «основная нагрузка» в регулировании общественных отношений, составляющих предмет конституционного права, что предопределяет их понимание как одного из источников конституционного законодательства. Понимание конституционного законодательства как совокупности законов различной юридической силы аналогично легальному пониманию иных отраслей законодательства. Так, гражданское законодательство состоит из Гражданского кодекса РФ и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов (п. 2 ст. 3 ГК РФ).

Действующее конституционное законодательство обладает особой правовой природой, которая раскрывается в его признаках. К числу таковых, на наш взгляд, относятся: 1) ведущее отраслевое положение в системе российского законодательства; 2) собственная сфера регулирования; 3) тесное сочетание с иными отраслями законодательства (регулирование смежных сфер); 4) двухуровневое построение, выражающееся в сосуществовании федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ; 5) системность; 6) специфика норм; 7) своеобразный перечень источников.

Первое. Подобно конституционному праву, выступающему ведущей отраслью российского права, конституционное законодательство является «центральным звеном» отечественного законодательства как на уровне Федерации, так и на уровне ее субъектов. Конституционно-правовой «срез» способствует формированию российского законодательства, поскольку нормы конституционного законодательства зарекомендовали себя «нормативными ориентирами, правообразующими импульсами и критериями законности правовых актов»[11]. Фундаментальному положению конституционного законодательства способствует верховенство Конституции РФ — главного «учредителя» и источника текущего законодательства. Верховенство конституционного законодательства в системе законодательства РФ предопределяет его верховенство во всей системе правовых актов.

Второе. Ведущее место конституционного законодательства в системе законодательства основано на особых объектах правового регулирования, составляющих исключи-

---

8 Колесников Е. В. Источники российского конституционного права. С. 78.

9 Кравец И. А. Российская Конституция и проблемы эффективности ее реализации. С. 66.

10 СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

11 Тихомиров Ю. А. Система конституционного законодательства. С. 5.

тельную сферу его правового воздействия. Собственная сфера правового регулирования выступает квалифицирующим признаком всякой отрасли законодательства, но ее содержание позволяет отличать одну отрасль от другой. Исключительная сфера конституционного законодательства обладает двумя принципиальными особенностями. Во-первых, она отличается максимальной широтой, так как охватывает отношения, складывающиеся во всех областях общественной жизни. Во-вторых, регулируемые конституционным законодательством отношения являются наиболее важными, основополагающими в каждой из областей жизнедеятельности общества. Сфера правового регулирования исследуемой отрасли имеет особое содержание. Конституционным законодательством устанавливаются общие начала политического, экономического, социального устройства страны. Государствоведы выделяют от восьми до шестнадцати подотраслей конституционного законодательства, некоторые из них подвергаются разделению на институты[12]. К числу названных подотраслей во всяком случае относятся: комплексная правовая характеристика российского государства (основы конституционного строя), законодательство об основах правового положения человека и гражданина (включающее, например, институт конституционных обязанностей человека и гражданина), о федеративном устройстве, об организации и функционировании органов государственной власти (включающее, например, институт парламентского права), об основах местного самоуправления. Обращает на себя внимание динамика структуры конституционного законодательства, имеющая три основных проявления. Во-первых, в последние годы конституционное законодательство выходит на регулирование нетрадиционных для него вопросов, примером чему служит формирующееся законодательство о беженцах и вынужденных переселенцах, процедурах преодоления юридических коллизий, конституционном контроле, конституционной ответственности. Во-вторых, по справедливому замечанию Е.А. Лукьяновой, некоторые подотрасли (институты) существенно разрослись и стали несоразмерными с другими (в частности, подотрасль избирательное законодательство[13], институт высших органов государственной власти субъектов РФ). В-третьих, на этом фоне ряд институтов заметно уменьшились в объеме (например, институты социальных и культурных прав и свобод).

Третье. Наличие исключительной сферы регулирования позволяет конституционному законодательству проникать в смежные сферы других отраслей законодательства. Это связано с ведущим положением Конституции РФ, нормы которой «пронизывают» все отрасли российского законодательства. Конституционное законодательство в большей мере, чем любое другое, непосредственно соприкасается и тесно взаимодействует с иными отраслями законодательства. Нормы конституционного законодательства в области правоприменения могут выступать совместно с нормами отраслевого законодательства и при определенных обстоятельствах заменять последние «в случае их отсутствия или неконституционности»[14]. Ю.А. Тихомиров пишет даже о смежных подотраслях конституционного законодательства, к числу которых относит законодательство об охране окружающей природной среды (совместно с экологическим правом), о собственности и бюджетно-налоговой системе (совместно с гражданским и финансовым правом), о со-

---

[12] См., напр.: Тихомиров Ю.А. 1) Система конституционного законодательства. С. 6; 2) Развитие теории конституционного права // Государство и право. 1998. №7. С. 7.

[13] Лукьянова Е.А. Государственность и конституционное законодательство России. С. 323.

[14] Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. №1. С. 16.

циальных институтах (совместно с трудовым правом и правом социального обеспечения) и о международных отношениях (совместно с международным публичным правом). По справедливому выражению ученого, «конституционные институты „перемещаются" в другие отрасли права и их институты „соединяются" с ними в качестве базовых элементов»[15]. Примечательно, что при смежном правовом регулировании нормы конституционного законодательства в большей степени «входят» в сферу отраслей публичного права и в меньшей степени — частного. Таким образом, реальная сфера действия конституционного законодательства выходит за пределы его исключительной сферы регулирования.

Четвертое. Российское конституционное законодательство включает два взаимосвязанных уровня — федеральное конституционное законодательство и конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ. При всей их общности последнее обладает рядом особенностей. Во-первых, особенностью является ограниченная территория действия конституционного (уставного) законодательства субъекта РФ. Во-вторых, правовой основой и ориентиром конституционного законотворчества на региональном уровне выступают Конституция РФ и федеральные законы. В определенной степени можно вести речь о производном, «надстроечном» характере конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, в силу которого конституционно-правовое регулирование на уровне субъектов дополняется и получает свое завершение. По этой причине, замечает Ю. Г. Хамнуев, в конституционном (уставном) законодательстве субъектов не один «активный центр» (как в федеральном конституционном законодательстве Конституция РФ), а несколько: Конституция РФ, конституция (устав) субъекта РФ и, теоретически, договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта РФ[16].

В-третьих, констатировать явно подчиненное положение конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ не представляется возможным. Благодаря остаточной сфере ведения субъектов и их полномочиям по предметам совместного ведения конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ обладает относительной самостоятельностью по отношению к федеральному конституционному законодательству.

В-четвертых, в отличие от норм федерального конституционного законодательства (главным образом, Конституции РФ) не все нормы конституций (уставов) субъектов РФ носят учредительный характер. Многие нормы «малых» Основных законов воспроизводят положения Конституции РФ (например, основы конституционного строя России). Учредительным характером отличаются нормы конституций (уставов) субъектов РФ, которые регулируют вопросы, входящие в сферу остаточного ведения субъектов. Следовательно, учредительность норм конституций и уставов субъектов РФ носит частичный характер.

В-пятых, степень однородности федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ различна. В сферу регулирования федерального конституционного законодательства включаются, например, вопросы принятия, изменения и пересмотра Конституции РФ и федеральных конституционных законов, контроля за их соблюдением, установления системы федеральных органов государственной власти (п. «а», «г» ст. 71 Конституции РФ). Как видно, федеральное

---

[15] Тихомиров Ю. А. Развитие теории конституционного права. С. 7.

[16] Хамнуев Ю. Г. Конституционное законодательство республики — субъекта Российской Федерации в системе законодательства Российской Федерации (на примере Республики Бурятия). Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2003. С. 26.

конституционное законодательство регулирует вопросы общегосударственного значения и общеобязательного характера. Следовательно, оно предполагается абсолютно однородным и потому выступает основой единой системы российского конституционного законодательства.

В сферу регулирования конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ входят, в частности, вопросы принятия, изменения и пересмотра конституции (устава) субъекта, установления дополнительных гарантий защиты прав человека, организации и функционирования органов государственной власти субъекта, т. е. вопросы регионального значения. Нормы конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ призваны, с одной стороны, конкретизировать, развивать, обогащать и дополнять положения, получившие закрепление в федеральном законодательстве по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов, а с другой стороны — заполнять правовое пространство в рамках своей остаточной сферы ведения, т. е. создавать новые нормы. Таким образом, каждый субъект РФ в известных пределах законодательствует самостоятельно, что объективно предопределяет неоднородность конституционно-правовой материи субъектов Федерации.

Наряду с рассмотренными общими особенностями, конституционному (уставному) законодательству субъекта РФ, взятому в отдельности, присущи характерные именно для него специфические свойства.

Пятое. Конституционное законодательство РФ отличается системностью[17]. Российское конституционное законодательство состоит из определенных, находящихся во взаимосвязи и взаимодействии источников (законов), которые выступают системообразующими звеньями исследуемого явления. Данные источники упорядочены, достаточно сформированы, иерархически соподчинены и в совокупности образуют обособленное единство, т. е. конституционное законодательство. К признакам системности конституционного законодательства можно отнести, в частности, ведущее положение Конституции РФ, общие научные понятия и юридические термины, собственные объекты регулирования и законодательные приоритеты, законодательные отсылки, единые цели и принципы.

Шестое. Особым юридическим свойством конституционного законодательства является специфика составляющих его норм. Конституционно-правовые нормы — это нормы, которые регулируют общественные отношения, составляющие предмет конституционного права. Специфика этих норм проявляется, во-первых, в своеобразии их видов. В частности, конституционное законодательство отличается значительным числом специализированных норм (норм-принципов, норм-целей, норм-определений). Во-вторых, особенностью норм конституционного законодательства выступает зачастую учредительный характер содержащихся в них предписаний и наиболее высокий уровень их юридической силы (за исключением норм текущих законов). В-третьих, данные нормы обладают особым механизмом реализации, которая нередко связана не с возникновением конкретных правоотношений, а с особыми отношениями общего характера и правового состояния (состояние в гражданстве, состояние субъектов в составе Федерации). В-четвертых,

---

[17] О «системе» конституционного законодательства упоминают многие исследователи: Муратшин Ф. Р. Законодательство субъекта Федерации — реальность, требующая осмысления // Журнал российского права. 1999. № 9. С. 82–83; Иванченко А. В. [рецензия] Конституционное законодательство как ведущая отрасль российского законодательства // Журнал российского права. 1999. № 11. С. 169–170; Петелина И. В. Оптимизация соотношения федерального и регионального законодательства — необходимое условие совершенствования российской правовой системы // Правоведение. 1998. № 1. С. 136.

следует подчеркнуть особенности структуры норм конституционного законодательства: в них обычно имеются гипотеза и диспозиция и лишь в отдельных случаях санкция.

Вместе с тем необходимо различать нормы текущего конституционного законодательства и нормы собственно Конституции. Другими словами, важно выявить особенности норм Конституции в рамках нормативного состава конституционного законодательства. В качестве таких особенностей ученые выделяют следующие:

1) высшая юридическая сила[18], что прямо закреплено в ч. 1 ст. 15 Конституции РФ;
2) наиболее высокая степень учредительности[19];
3) сравнительно высокая стабильность[20], производная от регулирования постоянных, наиболее устойчивых общественных отношений[21];
4) повышенная охрана со стороны государства[22];
5) высокая степень обобщенности, универсальности, масштабности предписаний, что обусловливает метод общего, а не конкретного регулирования, т. е. метод, далеко не всегда воздействующий на конкретные отношения[23];
6) интегративное действие, предполагающее вовлечение в орбиту реализации конституционной нормы норм иных правовых актов, в том числе и не являющихся источниками конституционного права[24].

Седьмое. Еще одним признаком конституционного законодательства выступают особые формы его выражения, своеобразный перечень источников. Им присущи две характерных черты, которыми ряд ученых (О. Е. Кутафин, И. Е. Фарбер) наделяют источники конституционного права[25]. Во-первых, источники конституционного законодательства непосредственно связаны с организацией и функционированием государственной власти, от которой исходят законы. Во-вторых, источники конституционного законодательства фактически определяют правотворческую деятельность тех государственных органов, которые компетентны создавать нормы права. Источниками конституционного законодательства являются законы, которые содержат нормы, регулирующие общественные отношения, составляющие предмет конституционного права.

По нашему мнению, источниками федерального конституционного законодательства являются: 1) Конституция РФ; 2) законы РФ о поправках к ней; 3) федеральные конституционные законы; 4) законы, принятые посредством референдума Российской Федерации; 5) текущие (кодифицированные и некодифицированные) федеральные законы

---

[18] Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 20; Морозова Л. А. Конституционное регулирование общественных отношений в СССР (характер, особенности, пределы) // Советское государство и право. 1980. № 7. С. 25; Основин В. С. Особенности конституционных норм // Советское государство и право. 1979. № 4. С. 13.

[19] Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Основы теории конституционного права. В 9 т. Т. 1. М., 2005. С. 93.

[20] Лучин В. О. Конституция Российской Федерации… С. 22; Морозова Л. А. Конституционное регулирование общественных отношений в СССР… С. 25; Основин В. С. Особенности конституционных норм. С. 15.

[21] Ковачев Д. А. Предмет, способы и формы конституционного регулирования // Журнал российского права. 1997. № 2. С. 55.

[22] Морозова Л. А. Конституционное регулирование общественных отношений в СССР… С. 25; Основин В. С. Особенности конституционных норм. С. 15.

[23] Лучин В. О. Тенденции развития советского государственного права // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 1976. С. 35.

[24] Зражевская Т. Д. Реализация конституционного законодательства. Дис. … д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 83; Ген Н. Л. Специфика конституционных норм и особенности их реализации // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 24.

[25] Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Основы теории конституционного права. С. 122.

(например, законы от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»[26]; от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»[27]; от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»[28]). К источникам конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ относятся: 1) конституции республик и уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов; 2) законы о поправках к конституции (уставу) субъекта РФ; 3) конституционные законы нескольких республик в составе РФ (Адыгея, Алтай, Ингушетия, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия (Алания), Тыва, Хакасия); 4) законы, принятые посредством референдума субъекта РФ; 5) текущие законы (кодифицированные и некодифицированные) субъекта РФ (например, Избирательный кодекс Москвы от 11 июня 2003 г.[29], Закон Москвы от 13 февраля 2002 г. № 10 «Об Уставном Суде города Москвы»[30], Закон Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 г. № 277–77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге»[31]).

Таким образом, конституционное законодательство России есть ведущая отрасль отечественного законодательства, выраженная в системе особых правовых источников (законов) федерального уровня и субъектов РФ, которые содержат нормы, устанавливающие основы конституционного строя страны, правовое положение человека и гражданина, федеративное устройство, организацию и функционирование высших федеральных органов государственной власти и высших органов государственной власти субъектов РФ, основы местного самоуправления.

Конституционное законодательство советской и постсоветской России: к вопросу об основных различиях

(Опубликовано: Человек в кризисном мире: материалы XIV региональной научно-практической конференции / под ред. А. Н. Мельникова. Барнаул: Азбука, 2010. С. 46–51)

В течение длительного периода развитие нашей страны осуществлялось по советскому образцу. Сущность советского общественного и государственного строя естественным образом находила отражение в законодательстве. Особенно показательным в данном отношении являлось конституционное законодательство, отличающееся наибольшей политизированностью, публичностью и динамизмом. Разрушение советской правовой системы на рубеже 80–90-х гг. 20 в. и становление собственно российского права не могло не сказаться на конституционном законодательстве. Преобразование политической и социально-экономической системы обусловило принципиальное отличие российского конституционного законодательства от конституционного законодательства советской эпохи. В связи с этим актуальным представляется выявление различий между

[26] СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.
[27] СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
[28] СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.
[29] Избирательный кодекс города Москвы от 11 июня 2003 г. № 36 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. 16 июля (№ 41).
[30] Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 3. Ст. 10.
[31] Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. № 4.

советским и постсоветским конституционным законодательством. Такое сопоставление свидетельствует не только о формальном своеобразии моделей конституционного законодательства, сложившихся в разные исторические эпохи, но и о принципиальных особенностях правовой системы советского и постсоветского периодов развития. На наш взгляд, наблюдается, по меньшей мере, четыре существенных различия между конституционным законодательством советской и постсоветской России.

1. Продолжительное время (1922–1991 гг.) конституционное законодательство советской России являлось составной частью законодательства СССР. Развитие конституционного законодательства отдельных республик в составе СССР было неотделимо от развития общесоюзного конституционного законодательства. В частности, это проявлялось в том, что «принятые на основе Конституции СССР конституции республик являлись дублированием Конституции СССР»[32], копировали положения общесоюзного Основного закона. В целом союзное конституционное законодательство и конституционное законодательство автономных республик в составе СССР отличались единством содержания, непротиворечивостью республиканского законодательства союзному законодательству. По справедливому замечанию Е.А. Лукьяновой, в 20–80-е гг. 20 в. «сложно провести грань между „собственно российским" и общесоюзным законодательством»[33].

В постсоветском конституционном законодательстве наблюдается иное положение. Во-первых, в связи с распадом СССР собственно российское законодательство обрело самостоятельность и дистанцировалось от развития законодательства бывших союзных республик, ставших в одночасье суверенными государствами.

Во-вторых, с принятием Конституции РФ 1993 года чётко обозначилось два уровня формирования конституционного законодательства: федеральное конституционное законодательство и конституционное (уставное) законодательство всех субъектов РФ. Нормативной основой двухуровневого построения конституционного законодательства стала ч. 2 ст. 5 Конституции РФ, в соответствии с которой республика в составе Российской Федерации имеет свою конституцию и законодательство, а край, область, город федерального значения, автономная область и автономный округ — свой устав и законодательство. В советское время субъектами РСФСР признавались только автономные республики, в то время как иные крупные территориальные образования статуса субъектов федерации не имели. Соответственно, двухуровневая система конституционного законодательства была усечённой, ограниченной.

В-третьих, примечательной чертой конституционного законодательства новой России стала его неоднородность, выразившаяся в массовом (в 90-е гг. 20 в.) противоречии норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ нормам федерального конституционного законодательства и в разнообразии содержания норм конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ[34]. Советское конституционное законодательство, напротив, отличалось гармоничным соотношением федерального и республиканского законодательства и типовым, единообразным характером конституционного законодательства автономных республик в составе РСФСР.

---

[32] Чепус А.В. Конституционное законодательство Российской Федерации: генезис, современное состояние и основные тенденции развития. Дисс…к.ю.н. М., 2008. С. 50.

[33] Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). М., 2000. С. 9.

[34] См. подробнее: Аничкин Е.С. Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности. Барнаул, 2003. С. 59–132.

2. Существенно обновилось содержание современного конституционного законодательства. Заложенный в Конституции РФ новый идейно-теоретический фундамент, который содержится в нормах, устанавливающих основы конституционного строя, основы отношений Федерации и ее субъектов, принципы организации и функционирования высших органов государственной власти РФ, основы местного самоуправления получил отражение и конкретизацию, как в федеральном конституционном законодательстве, так и в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ. Реализация заложенного в Конституции РФ демократического потенциала нашла основное проявление в активной легализации новых политических, экономических, социальных и духовных идей и ценностей посредством основных законов субъектов РФ и текущего законодательства.

Конституционное законодательство советского периода представляло собой естественное отражение принципиально иной системы общественных отношений и ценностей, базис которых составлял социалистический строй. Вследствие этого для советских конституций было характерным закрепление иных идейно-ценностных основ. К числу типичных формализованных принципов социалистического строя относились полновластие советов, господство социалистической собственности, отрицание идеологического многообразия и многопартийности, демократический централизм, приоритет общественных интересов по отношению к интересам отдельного человека, классовая направленность конституционного регулирования и т. п. Очевидно, перечисленное принципиально отличается от таких основ конституционного строя современной России, как признание человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ); многообразие и равноправие форм собственности (ст. 8 Конституции РФ); разделение властей (ст. 10 Конституции РФ); местное самоуправление (ст. 12 Конституции РФ); идеологический и политический плюрализм (ст. 13 Конституции РФ). Иными словами, советские конституции были ярким правовым выражением господствующей идеологии[35]. Хорошо систематизированная, монопольная и усиленно насаждаемая социалистическая идеология оказывала влияние даже на стиль изложения конституционного текста, отличающийся высокой политизированностью, декларативностью и программной направленностью положений. На этом фоне действующая конституция выгодно отличается такими качествами, как прямое действие, реальность, обеспеченность конкретизирующими нормативными правовыми актами.

3. Характерной чертой эволюции конституционного законодательства после 1993 года стало расширение сферы его действия. Это выразилось как в формировании законодательства, регулирующего новые общественные отношения, так и в дифференциации ранее существующих подотраслей (институтов). Так, произошло становление качественно новых институтов конституционного законодательства, таких как правовое положение автономных образований, краев, областей, городов федерального значения; правовое положение законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов

[35] См.: Мамитова Н. В. Российский конституционализм: история и современность. Дисс…д.ю.н. М., 2006. С. 18.

РФ; основы местного самоуправления[36]. Кроме того, осуществилась смена некоторых институтов советского конституционного законодательства на аналогичные институты собственно российского конституционного законодательства. Например, в результате изменения высших органов законодательной власти институты Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ оказались вытеснены институтами Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ[37].

В предмет регулирования современного конституционного законодательства включаются нетрадиционные общественные отношения по осуществлению конституционного контроля, привлечению к конституционной ответственности, упорядочению законотворчества[38]. Намечается дифференциация ряда подотраслей и институтов ведущей отрасли законодательства. Например, в рамках конституционного статуса личности происходит формирование института правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев. В значительной мере изменилось содержание института конституционных обязанностей. Прежде всего, это выразилось в том, что специфические для социалистического строя обязанности гражданина (содействовать развитию дружбы и сотрудничества с народами других стран, бороться с хищениями и расточительством, бережно относиться к народному добру, с достоинством нести высокое звание гражданина СССР и т. п.) остались в прошлом. Расширение сферы действия конституционного законодательства объективно вызвало становление новых институтов, и, как следствие этого, усложнение его внутренней структуры. Как видно, перечень подотраслей (институтов) конституционного законодательства советского и постсоветского периодов не является идентичным.

4. Заметно различаются системы источников отечественного конституционного законодательства рассматриваемых периодов его развития. Начало 90-х гг. 20 в. было отмечено преобразованием перечня источников ведущей отрасли законодательства. На смену типичным для советской эпохи источникам конституционного законодательства (указы Президиума Верховного Совета СССР и союзных республик, совместные и раздельные постановления ЦК КПСС и Совета министров СССР, решения местных советов, декреты первых всероссийских съездов советов и др.) пришли новые. В отличие от принимавшихся ранее законов РСФСР (РФ) источники федерального конституционного законодательства новой России стали включать в себя такие разновидности законов как федераль-

---

[36] Например, в сфере реализации конституционных основ местного самоуправления приняты такие основополагающие акты, как: Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; Федеральный закон от 21 июля 2005 года «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // Российская газета. 2005. 26 июля; Федеральный закон от 8 января 1998 года «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224; Федеральный закон от 25 сентября 1997 года «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464; Федеральный закон от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

[37] См., например: Федеральный закон от 8 мая 1994 года «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74; Федеральный закон от 5 августа 2000 года «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2000. 8 августа; Федеральный закон от 18 мая 2005 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

[38] Иллюстрацией последнего явления могут послужить такие федеральные законы, как: «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»; «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»; «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

ный конституционный закон (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ), Закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации[39] и федеральный закон в собственном смысле слова (ч. 1–3 ст. 76 Конституции РФ). Развитие конституционного законодательства республик в составе РФ вызвало появление в дополнение к уже существующим в республиках конституциям конституционных законов, законов особого учредительного органа республики. Становление законодательства края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа выразилось в появлении уставов, законов о поправках к уставу, законов, принятых посредством референдума, а также текущих законов. Своеобразным источником нового законодательства стали договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ). Таким образом, с принятием Конституции РФ 1993 года можно констатировать усиление упорядоченности в системе источников конституционного законодательства и усложнение иерархических связей между ними.

Итак, выявление и сопоставление важнейших черт советского и постсоветского конституционного законодательства позволяет сделать вывод об их своеобразии и относительной автономности по отношению друг к другу. Названные модели конституционного законодательства не совпадают по идейно-ценностным основам, структуре, источникам и содержанию.

Общественно-политические конфликты в России на рубеже 80–90-х гг. XX века и их отражение в конституционном законодательстве

(Опубликовано: История государства и права. 2008. № 18. С. 30–32)

Рубеж 80–90-х гг. прошлого столетия стал в истории Российского государства переломным моментом. Во многом он был обусловлен крушением устоявшегося советского общественного строя и авторитарного политического режима на фоне активного формирования демократических и рыночных начал политической и экономической жизни страны. Другими словами, Россия вступила в переходный период развития — период всестороннего кризиса, борьбы прежних и новых политических, экономических и духовных идей и ценностей, незавершённости построения государственных и правовых институтов. По этой причине актуальность представляет выявление специфических для того периода общественно-политических конфликтов и их объективное влияние на законодательство. Особенно восприимчивой в переходных условиях становится наиболее политизированная отрасль законодательства — конституционное законодательство, в связи с чем воздействие общественно-политических процессов и явлений на него является наиболее показательным. По нашему мнению, для России рубежа 80–90-х гг. XX века были характерны четыре вида конфликтов, каждый из которых находил рельефное отражение в конституционном законодательстве.

---

[39] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П «О толковании ст. 136 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

Во-первых, 1990–1991 гг. были отмечены стремлением политических элит союзных республик к обретению республиками подлинного суверенитета, что предопределяло конфликтность отношений Союзного центра и союзных республик. Это приводило в свою очередь к автономизации конституционного законодательства РСФСР по отношению к союзному конституционному законодательству. По справедливому замечанию Е.А. Лукьяновой, с середины 20-х гг. до конца 80-х гг. XX века «довольно сложно провести грань между „собственно российским" и общесоюзным законодательством»[40]. Однако с 1990 года в союзных республиках наблюдаются первые ростки сепаратизма, выросшие в скором времени в целенаправленную борьбу с союзным центром за полную самостоятельность. Политика суверенизации союзных республик и, главным образом, РСФСР находила отражение в республиканском конституционном законодательстве, где все отчетливее стала прослеживаться антисоюзная направленность.

Реакция союзных властей выразилась в принятии 2 апреля 1990 года Закона СССР «Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР»[41]. Данный закон признал подобную деятельность противоправной и установил меры уголовной и административной ответственности за публичные призывы и деяния, нарушающие равноправие граждан в зависимости от их национальности и единство территории СССР. В качестве контрмеры I Съезд народных депутатов РСФСР принимает 12 июня 1990 года Декларацию «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»[42], ставшую первой важной вехой в процессе усиления самостоятельности РСФСР в рамках СССР. Нельзя не согласиться с выводом С.А. Авакьяна о том, что Декларация «в целом выдержана как документ государства, ориентирующегося на свою независимость и самостоятельность»[43].

В развитие Декларации был принят ряд поправок к Конституции РСФСР и текущих законов РСФСР. Так, Законом от 15 декабря 1990 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» в ст. 76 Конституции, где содержалась норма об обязательности законов СССР на территории РСФСР, было включено положение о том, что «действие актов Союза ССР на территории РСФСР, ущемляющих суверенные права РСФСР, приостанавливается РСФСР»[44]. Незадолго до этого (24 октября 1990 года) был принят Закон РСФСР «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР», исходивший из приоритета российских актов перед союзными[45]. Названный закон закреплял, в частности, право Верховного Совета РСФСР и Совета Министров РСФСР приостанавливать действие союзных актов, «если они нарушают суверенитет Российской Федерации» (ст. 1), а в отношении актов СССР, принятых в пределах полномочий, не переданных Российской Федерацией Союзу ССР, действие их на территории России допускалось в случае их ратификации Верховным советом РСФСР или подтверждения Советом Министров РСФСР (ст. 2). Данные положения входили в противоречие с Законом СССР от 24 октября 1990 года «Об обеспечении действия законов и иных

---

[40] Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). М., 2000. С. 9.

[41] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №15. Ст. 247.

[42] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №2. Ст. 22.

[43] Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 98.

[44] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №29. Ст. 395.

[45] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №21. №237.

актов законодательства Союза ССР», закреплявшим приоритет законов СССР (ст. 1)[46]. Еще один удар по СССР был нанесен несколькими днями позже Законом РСФСР от 31 октября 1990 года «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР»[47], объявившим собственностью РСФСР все расположенные на ее территории объекты государственной собственности, находящиеся в управлении общесоюзных органов.

Окончательное «наступление» на СССР со стороны республиканского руководства связано с созданием Государственного комитета по чрезвычайному положению (ГКЧП), стремившегося предотвратить распад СССР. После провала ГКЧП, основное сопротивление которому оказали органы государственной власти РСФСР, Б. Н. Ельцин издал серию указов, подготовивших базу для полного разрушения союзного государства. Например, 22 августа 1991 года Президент РСФСР издал Указ «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР», который вопреки союзной и российской конституциям предоставил Совету Министров РСФСР право приостанавливать действие постановлений и распоряжений Кабинета Министров СССР[48].

Во-вторых, это конфликтность отношений между республиканским центром и автономными республиками. Во многом она была вызвана крушением сверхцентрализации власти в РСФСР, повлекшей за собой ослабление влияния федерального центра на автономные республики и антифедеральную политику последних. Формально-юридическим следствием этого вида конфликтов явилось противоречие норм законодательства автономных республик нормам законодательства РСФСР (РФ). Наиболее явные противоречия республиканского законодательства законодательству РСФСР появились и умножились в период «парада суверенитетов», явившегося отголоском аналогичных процессов в рамках СССР. В частности, в течение 1990 года почти все республики в составе РСФСР (кроме Мордовии и Дагестана) приняли декларации о государственном суверенитете и провозгласили себя суверенными государствами, что входило в противоречие со ст. 68 и 70 Конституции РСФСР. В развитие деклараций несколько республик приняли конституции, содержащие положения об их государственном суверенитете. Неудивительно, что в таких условиях заключение 31 марта 1992 года Федеративного договора явилось, с одной стороны, следствием развернувшихся внутрифедеративных противоречий, с другой стороны, средством их временного ослабления.

В-третьих, конфронтация между высшими органами законодательной (Съезд народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР) и исполнительной (Президент РФ и Правительство РФ) власти. Так, Съезд народных депутатов, используя свое монопольное право внесения поправок в Конституцию РСФСР, неоднократно «ущемлял» Президента РФ и Правительство РФ. Ярким примером этого выступает Закон РСФСР от 9 декабря 1992 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России»[49]. После этих поправок статья 121–6, закреплявшая правило о том, что «полномочия Президента РСФСР не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства РСФСР, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти» была дополнена словами «в противном случае они прекращаются немедленно». Была изменена редакция ст. 122 Конституции РФ, которая предусматривала подотчетность Правительства России Пре-

---

[46] Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 44. Ст. 918.

[47] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 22. Ст. 260.

[48] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1143.

[49] Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 2. Ст. 55.

зиденту России. В соответствии с новым вариантом ст. 122 «Совет Министров — Правительство Российской Федерации — орган исполнительной власти, подотчетный Съезду народных депутатов Российской Федерации, Верховному Совету Российской Федерации и Президенту Российской Федерации». До принятия Закона от 9 декабря 1992 года Верховный Совет РСФСР имел право отменять указы Президента РСФСР на основании заключения Конституционного Суда РСФСР (п. 19 ст. 109). Согласно внесенным поправкам, к указам Президента РФ были добавлены его «распоряжения», а Верховный Совет получил право приостанавливать действие указов и распоряжений Президента РФ и до разрешения Конституционным Судом РФ дел об их конституционности в случае обращения Верховного Совета в Конституционный Суд РФ с соответствующим запросом.

Не оставался в долгу и Президент РФ, издавший ряд указов, которые были направлены против органов законодательной власти. Например, Указом Президента РФ от 20 марта 1993 года «О деятельности исполнительных органов до преодоления кризиса власти» на 25 апреля 1993 года назначалось всенародное голосование о доверии Президенту РФ (оно состоялось 25 апреля 1993 года) и всенародное голосование по проекту конституции страны (25 апреля 1993 года оно не проводилось)[50]. Названный Указ входил в противоречие со ст. 104 Конституции РФ, согласно которой правом на принятие решения о проведении республиканского референдума обладал только Съезд народных депутатов РФ. Откровенно попирал действующую Конституцию России Указ Президента РФ от 24 сентября 1993 года «О выборах народных депутатов Российской Федерации, назначенных на 26 сентября и 3 октября 1993 года»[51]. Данным Указом полномочия Съезда и Верховного Совета были прекращены, а их грядущие выборы отменены. Чуть позже Указом от 7 октября 1993 года «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» было установлено, что правовое регулирование вопросов, отнесённых к ведению Съезда и Верховного Совета, осуществляется указами Президента[52].

В-четвертых, следует отметить острую борьбу между различными политическими партиями, главным образом, между партиями коммунистического (в тех условиях консервативного) и демократического (в тех условиях реформаторского) толка. Политическое противостояние такого рода находило отражение даже в Конституции России, где вплоть до прекращения ее действия наряду с многочисленными новеллами сохранились и ортодоксальные коммунистические постулаты. Например, нетронутой осталась ст. 9, согласно которой направлением «развития политической системы советского общества является дальнейшее развертывание социалистической демократии…».

Иллюстрацией борьбы между коммунистами и демократами стал ряд указов Президента РФ (как известно, активного противника коммунистов), направленных против КПСС. Это указы от 23 августа 1991 года «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР»[53], от 25 августа 1991 года «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР»[54], от 6 ноября 1991 года «О деятельности КПСС и Коммунистической партии РСФСР»[55]. Наименования данных указов, как отмечает А. В. Мазуров,

---

[50] Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 13. Ст. 1102.

[51] Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3604.

[52] Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3919.

[53] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 35. Ст. 1149.

[54] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 35. Ст. 1164.

[55] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1537.

«достаточно четко предопределяют содержание и последовательное применение основных мер в отношении названных партий: их деятельность сначала была приостановлена, затем прекращена, а их имущество объявлялось государственной собственностью»[56]. Противостояние консервативных и реформаторских политических сил явилось своеобразным проявлением конфликта старой законности и новой легитимности, прежних и новых политических идей и ценностей.

Таким образом, конституционное законодательство рассматриваемого периода объективно отражает существовавшее противоборство СССР и РСФСР, РСФСР и автономных республик в ее составе, высших органов законодательной и исполнительной власти, консервативных и реформаторских политических сил. Сказанное позволяет согласиться с мнением Е.А. Лукьяновой, называющей конституционное законодательство рубежа 80–90-х гг. XX века «законодательством великого противостояния»[57].

Особенности формирования конституционного законодательства Российской Федерации на рубеже XX–XXI вв.

(Опубликовано: Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы: Материалы Международной научно-практической конференции: Новосибирск, 26–27 февраля 2007 г. / отв. ред. И. В. Князева. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2007. Том «Государство и право». С. 138–142)

Принятие 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации существенно изменило правовую ситуацию в стране и закономерно явилось отправной точкой нового этапа развития конституционного законодательства. Конституционное законодательство можно определить как ведущую отрасль отечественного законодательства, выраженную в системе особых правовых источников (законов) федерального уровня и субъектов РФ, которые содержат нормы, устанавливающие основы конституционного строя страны, правовое положение человека и гражданина, федеративное устройство, организацию и функционирование высших федеральных органов государственной власти и высших органов государственной власти субъектов РФ, основы местного самоуправления. Принятие новой конституции не всегда влечёт за собой принципиальное обновление текущего конституционного законодательства, но Конституция РФ 1993 года оказала поистине революционное воздействие на формирование отечественного конституционного законодательства и предопределила качественное своеобразие его последующего развития. Главным образом это объясняется изменением исторической обстановки — становлением нового общественного строя, во многом отличающегося от советского правопорядка, легализованного Конституцией РСФСР 1978 года. В связи с этим возникает вопрос об основных чертах развития конституционного законодательства Российской Федерации после принятия Конституции 1993 года?

1. С принятием Конституции РФ 1993 года четко обозначилось два уровня формирования конституционного законодательства: федеральное конституционное законода-

---

[56] Мазуров А.В. Конституция и общественная практика. М., 2004. С. 141.

[57] Лукьянова Е.А. Указ. соч. С. 117.

тельство и конституционное (уставное) законодательство всех субъектов РФ. Нормативной основой двухуровневого построения конституционного законодательства стала ч. 2 ст. 5 Конституции РФ, в соответствии с которой республика в составе Российской Федерации имеет свою конституцию и законодательство, а край, область, город федерального значения, автономная область и автономный округ свой устав и законодательство. Учитывая, что общественные отношения, составляющие предмет конституционного права, находятся не только в сфере ведения Российской Федерации, но и в сфере ведения её субъектов становится очевидным их регулирование не только федеральными, но и региональными законами. В сферу регулирования федерального конституционного законодательства включаются, например, вопросы принятия, изменения и пересмотра Конституции РФ и федеральных конституционных законов и контроля за их соблюдением, установления системы федеральных органов государственной власти (п. «а», «г» ст. 71 Конституции РФ). В сферу регулирования конституционного (уставного) законодательства субъектов Федерации входят, в частности, вопросы принятия, внесения поправок и пересмотра конституции (устава) субъекта РФ; установления дополнительных гарантий защиты прав человека; формирования органов государственной власти субъекта РФ, то есть вопросы регионального значения.

В определенной степени двухуровневое построение было известно отечественному конституционному законодательству и до принятия Конституции РФ 1993 года. В частности, согласно ст. 78 Конституции РСФСР 1978 года автономная советская социалистическая республика[58] «имеет свою Конституцию, соответствующую Конституции СССР и Конституции РСФСР и учитывающую особенности автономной республики». Таким образом, на региональном уровне происходило формирование конституционного законодательства в собственном смысле слова. Принятие новой российской Конституции обусловило развитие не только конституционного, но и уставного законодательства в «нереспубликанских» субъектах РФ. В отличие от республик, в других субъектах РФ в конце 1993 года отсутствовали представительные органы, посредством которых осуществляется принятие законов. Поэтому первые уставы и текущие законы в «нереспубликанских» субъектах РФ появились только в марте-апреле 1994 года. Принятие большей части уставов приходится на 1995 год, но некоторые принимались и позднее (например, Устав Санкт-Петербурга — 4 февраля 1998 года, Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа — 27 декабря 1998 года). Таким образом, после 1993 года формирование конституционного законодательства на региональном уровне перестало носить ограниченный характер, поскольку охватило все виды субъектов РФ.

2. Существенно преобразовалась система источников российского конституционного законодательства, что проявилось в появлении их новых видов. Источники федерального конституционного законодательства пополнились такими разновидностями законов как федеральный конституционный закон (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ), закон Российской

---

[58] На момент принятия Конституции РСФСР 1978 года (ст. 71) автономных республик было шестнадцать. Законами от 3 июля 1991 года четыре из пяти находящихся в составе РСФСР автономных областей (Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская, Хакасская) были преобразованы в республики в составе Российской Федерации. Их конституции были приняты значительно позднее: Республика Адыгея (10 марта 1995 года), Республика Алтай (7 июня 1997 года), Карачаево-Черкесская Республика (5 марта 1996 года), Республика Хакасия (25 мая 1995 года). Чуть позже произошло разделение Чечено-Ингушской Республики на Чеченскую Республику и Республику Ингушетия. Формальной основой и регулятором этого процесса стал Закон Российской Федерации от 4 июня 1992 года «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации». В итоге к июлю 1992 года в составе Российской Федерации находилась уже 21 республика.

Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации[59] и федеральный закон в собственном смысле слова (ч. 1–3 ст. 76 Конституции РФ). В этой связи важно различать категории «федеральный закон» и «закон Российской Федерации (РСФСР)». Федеральные законы — явление, порожденное Конституцией РФ 1993 года. Согласно ч. 1 ст. 105 Конституции РФ они принимаются Государственной Думой, т. е. исключительно на федеральном уровне. Законы РФ (РСФСР) принимались от имени Федерации в целом до вступления в силу Конституции РФ. Их принятие было обусловлено отсутствием у субъектов РФ в 1992–1993 гг. своих законодательных (представительных) органов, полномочных принимать законы.

Развитие конституционного законодательства республик в составе РФ вызвало появление в дополнение к уже существующим конституциям конституционных законов (Адыгея, Алтай, Тыва, Хакасия). Становление законодательства края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа выразилось в появлении уставов, законов о поправках к уставу, законов, принятых посредством референдума, а также текущих законов. Как видно, с принятием Конституции РФ 1993 года можно констатировать усиление многообразия в системе источников конституционного законодательства и усложнение иерархических связей между ними.

3. Принципиально обновилось содержание российского конституционного законодательства. Заложенный в Конституции РФ новый идейно-теоретический фундамент, который содержится в нормах, устанавливающих основы конституционного строя, основы отношений Федерации и ее субъектов, принципы организации и функционирования высших органов государственной власти РФ, основы местного самоуправления получил отражение и конкретизацию, как в федеральном конституционном законодательстве, так и в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ. Реализация заложенного в Конституции демократического потенциала нашла основное выражение в активной легализации новых политических, экономических, социальных и духовных идей и ценностей посредством основных законов субъектов РФ и текущего законодательства.

4. Характерной чертой эволюции конституционного законодательства после 1993 года стало расширение сферы его действия. Это выразилось как в формировании законодательства, регулирующего новые общественные отношения, так и в дифференциации ранее существующих подотраслей (институтов). Произошло становление качественно новых институтов конституционного законодательства, таких как правовое положение автономных образований, краев, областей, городов федерального значения; основы местного самоуправления; правовое положение законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ[60]. Кроме того, осуществилась смена

---

[59] Принятие данного вида законов было предусмотрено в Постановлении Конституционного Суда РФ «О толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда. 1995. № 6.

[60] Например, в сфере реализации конституционных основ местного самоуправления приняты такие основополагающие акты, как: Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; Федеральный закон от 21 июля 2005 года «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // Российская газета. 2005. 26 июля; Федеральный закон от 8 января 1998 года «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 224; Федеральный закон от 25 сентября 1997 года «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4464; Федеральный закон от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

некоторых институтов советского конституционного законодательства на аналогичные институты собственно российского конституционного законодательства. В частности, в результате изменения высших органов законодательной власти институты Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ оказались вытеснены институтами Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

В предмет регулирования современного конституционного законодательства включаются нетрадиционные общественные отношения по осуществлению конституционного контроля, привлечению к конституционной ответственности, упорядочению законотворчества. Намечается дифференциация ряда подотраслей и институтов конституционного законодательства. Например, в рамках конституционного статуса личности происходит формирование института правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев. Как видно, расширение сферы действия конституционного законодательства объективно вызвало становление новых институтов, и, как следствие этого, усложнение его внутренней структуры.

5. Формирование отечественного конституционного законодательства на федеральном и региональном уровнях породило его несбалансированность, то есть различие интенсивности развития федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ (несбалансированность по вертикали), а также различие темпов развития конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ (несбалансированность по горизонтали). В первые годы после принятия Конституции РФ доминировала тенденция ожидания субъектами РФ федерального законодателя и следования за ним, в связи с чем федеральное законодательство развивалось динамичнее регионального. Во второй половине 90-х гг. XX в. обозначилась тенденция опережения федерального законодателя по предметам совместного ведения законами субъектов РФ. Напротив, после 2000 года федеральное законодательство стало развиваться в направлении к всеохватывающему, тотальному регулированию вопросов совместного ведения. По мнению некоторых исследователей, доля федерального законодательного регулирования в этой сфере, по сравнению с региональным, составляет в настоящее время 90–95%[61].

Явная несбалансированность развития законодательства регионального уровня в настоящее время в целом преодолена. Однако в отношении сер. 90-х гг. прошлого века приходится констатировать, что в целом более интенсивно и масштабно было развито конституционное законодательство республик в составе РФ. Это было связано с тем, что, во-первых, многие республики восприняли «хотя и незначительный, но все же опыт бывших автономных республик и раньше имевших право на собственное законотворчество»[62]; во-вторых, усиление регламентации сходных общественных отношений предопределено наличием в некоторых республиках дополнительного источника конституционного законодательства — конституционного закона; в-третьих, конституции республик отличаются большей широтой предмета правового регулирования по сравнению с уставами иных субъектов РФ, обусловленной «государственным» статусом республики. В частности, конституции республик помимо стандартных для всех субъектов

---

[61] См.: Невинский В.В. «Преобразование» Конституции РФ: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / Отв. ред. И.А. Кравец, В.С. Курчеев. Новосибирск, 2005. С. 13.

[62] Студеникина М.С. Некоторые проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 1997. № 1. С. 61.

РФ вопросов, содержали (и во многом содержат сейчас) нормы о государственном языке, особенностях устройства органов власти как органов государства, государственной символике, гражданстве, особенностях республиканского законодательства.

Например, в 1994 году в Республике Тыва по вопросам конституционного права было принято 10 законов, в Республике Коми — 11, во Владимирской области — 3, в Ханты-Мансийском автономном округе — 4, в Алтайском крае ни одного. В 1995 году ситуация начинает меняться в пользу «нереспубликанских» субъектов РФ: в Республике Тыва принято 17 законов, в Республике Коми — 8, во Владимирской области — 11, в Ханты-Мансийском автономном округе — 13, в Алтайском крае — 17. Уже в 1996 году число принятых в республиках законов конституционно-правового характера начинает уступать числу законов, принятых в других видах субъектов РФ: в Республике Коми — 6 законов, в Республике Тыва — 23, во Владимирской области — 26, в Ханты-Мансийском автономном округе — 25, в Алтайском крае — 19[63].

6. Конституция РФ (ч. 3 ст. 11) послужила основой активной реализации двустороннего договорного регулирования внутрифедеративных отношений. Ведущим мотивом весьма распространённого во второй половине 90-х гг. прошлого века договорного процесса явилась возможность дифференцированного подхода к субъектам РФ в зависимости от их природно-климатических, экономических, исторических, национальных и иных особенностей. Как известно, федеральные законы по предметам совместного ведения РФ и её субъектов закрепляют общие для всех субъектов РФ правила поведения, выступают своего рода «шаблоном», в котором крайне сложно конкретизировать конституционно установленные предметы совместного ведения с учетом региональной специфики. В общей сложности между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ было заключено 42 договора о разграничении предметов ведения и полномочий, из которых до недавнего времени (июль 2005 года) сохраняли действие только девять[64].

Однако договорный процесс имел два существенных недостатка. Во-первых, большинство договоров входили в противоречие с нормами Конституции РФ и федерального законодательства. По подсчётам С.А. Осипян, лишь четыре договора (с Республикой Бурятия, Астраханской областью, Воронежской областью и Костромской областью) не входили в противоречие с Конституцией РФ и федеральным законодательством[65]. Главным образом, договоры выступали способом перераспределения конституционно установленных предметов ведения и полномочий в пользу субъектов Федерации. Во-вторых, вертикальные внутрифедеративные договоры формализовали и углубляли асимметричность

---

[63] Подсчитано мной (Е. А.) на основе данных справочной правовой системы «Консультант Плюс. Регионы». [Электронный ресурс].

[64] К числу субъектов РФ, сохранивших внутрифедеративные вертикальные договоры до прекращения их действия в силу Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» (ст. 5) (Парламентская газета. 2003. 8 июля) относятся республики Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан, Удмуртия, Чувашия, Красноярский край (совместно с Таймырским (Долгано-Ненецким) автономным округом и Эвенкийским автономным округом — до 1 января 2007 года), Москва, Иркутская область (совместно с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом), Свердловская область.

[65] См.: Осипян С.А. Российский федерализм и проблемы конституционности // Философские науки. 2002. № 6. С. 45.

Российской Федерации, усиливали неравноправие субъектов РФ[66]. Посредством договоров формально равноправные в отношениях с федеральным центром субъекты РФ (ч. 4 ст. 5 Конституции РФ) могли приобретать разный объём полномочий в рамках сферы совместного ведения, устанавливать дополнительные предметы совместного ведения либо получать особые привилегии, что в известной мере способствовало индивидуализации статуса этих субъектов РФ. Во многом поэтому развитие российского конституционного законодательства после 2000 года охарактеризовалось массовым аннулированием договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

7. Показательной особенностью российского конституционного законодательства после конституционной модернизации 1993 года стало усиление его многообразия. По этому поводу, правда в отношении лишь республик в составе РФ, Л.И. Ибрагимова пишет: «Если раньше в СССР конституции бывших союзных и автономных республик копировали союзную конституцию и были как две капли воды похожи одна на другую, то сейчас конституционные преобразования в республиках порождают множество оригинальных моделей и демонстрируют разнообразие конституционных решений»[67]. Многообразие вызвано, главным образом, формированием регионального законодательства, в связи с чем основным проявлением многообразия стала неоднородность содержания норм конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ. Её основными причинами, на наш взгляд, выступают: 1) «заполнение» субъектами РФ сферы собственного исключительного (остаточного) ведения; 2) реализация субъектами РФ права на осуществление первичного законодательного регулирования отношений, составляющих сферу совместного ведения Российской Федерации и её субъектов; 3) асимметричность Российской Федерации и, как следствие этого, её отражение в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ; 4) соблюдение субъектами Федерации противоречащих федеральному законодательству норм собственного законодательства, что характерно для периода второй половины 90-х гг. XX в.; 5) индивидуализация статуса субъектов РФ на основе распространённых в 90-е гг. прошлого столетия двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Однако конституционное законодательство различается не только по горизонтали, но и по вертикали: при определенных условиях нормы конституционного (уставного) законодательство субъектов РФ, регулирующие общественные отношения в сфере совместного ведения Федерации и её субъектов могут отличаться от норм федерального конституционного законодательства, хотя, по общему правилу, должны им соответствовать[68].

---

[66] На договоры как причину асимметричности Российской Федерации обращают внимание многие исследователи. См., например: Бухвальд Е. Российский федерализм: стартовая проблема нового тысячелетия // Федерализм. 2000. №1. С. 47, 49; Болтенкова Л.Ф., Лавриненко И.Г. К вопросу о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов // Регионология. 1996. №2. С. 38; Вишняков В.Г. Конституционное регулирование федеративных отношений // Государство и право. 1998. №10–12. С. 24; Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. №3. С. 11; Толстик В.А. К вопросу о разграничении компетенции между субъектами РФ и федеральным центром // Российский конституционализм: проблемы и решения: Мат. междун. конф. М., 1999. С. 213–214.

[67] Ибрагимова Л.И. Конституционное законодательство Российской Федерации и республик на этапе деволюционного федерализма. Автореф. дисс…к.ю.н. Казань, 2001. С. 2.

[68] См. подробнее: Аничкин Е.С. Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности. Барнаул, 2003. С. 159–173.

Таким образом, Конституция РФ 1993 года заложила основы качественно нового конституционного законодательства, отличающегося следующими особенностями формирования: 1) параллельное формирование федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства всех субъектов РФ (а не только республик); 2) существенное преобразование системы его источников; 3) принципиальное обновление содержания норм, производное от новых идейно-теоретических и конституционно-правовых основ; 4) расширение сферы действия; 5) несбалансированность развития по вертикали и горизонтали; 6) становление, развитие и свертывание двустороннего договорного регулирования внутрифедеративных отношений и, как следствие этого, определённое влияние договоров на законодательство федерального и регионального уровней; 7) усиление в российском конституционном законодательстве элементов многообразия.

Внутрифедеративные противоречия в России и их отражение в конституционном законодательстве

(Опубликовано: Известия Алтайского государственного университета. Серия «Экономика, юриспруденция, социология». Барнаул, 2004. № 2. С. 55–59)

Атрибутом любого федеративного государства является наличие двух уровней государственной власти: федеральной и субъектов федерации. Политические и экономические устремления «совокупного» государства и его составных частей могут быть совпадающими и противоположными. Противоположность устремлений двух уровней государственной власти порождает противоречие между ними. Противоречие можно определить как объективное, всеобщее, специфически выраженное, характеризующее сущность явлений отношение противоположностей, которое составляет внутренний источник всякого развития[69]. В определенной мере внутригосударственное противоречие между двумя уровнями власти есть неотъемлемое свойство любой федерации. Однако при всем постоянстве противоречий как явления, в разных федеративных государствах и в разные периоды их развития степень интенсивности и формы противоречий могут существенно различаться. Противоречия проявляются в различных общественных отношениях, складывающихся между федеральным центром и субъектами федерации. Эти общественные отношения регулируются нормами права, главным образом, нормами конституционного права. Существующие в федерации противоречия влияют на конституционное право, в том числе способствуют разработке и закреплению правовых способов их преодоления. Основным регулирующим началом конституционного права как отрасли права является конституционное законодательство. Следовательно, конституционное законодательство объективно отражает сложившиеся внутрифедеративные противоречия.

В связи с этим заслуживает внимания исследование проблемы влияния внутрифедеративных противоречий на федеральное конституционное законодательство и конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации. Несмотря на то,

[69] Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. М., 1986. С. 391–392.

что основным видом внутрифедеративных противоречий в России является конфликтность между федеральным центром и субъектами Федерации, можно вести речь об иных видах внутрифедеративных противоречий. Представляется, что к ним относятся противоречия между отдельными субъектами РФ (точнее их политическими элитами), а также противоречия в рамках отдельного субъекта РФ. Наиболее распространенной формой последнего вида противоречий выступает конфронтация высших органов законодательной и исполнительной власти субъекта Федерации[70]. По своей сущности первые два вида противоречий являются внешними, а третий вид противоречий относится к внутренним. Внешние противоречия, прежде всего между Федерацией и ее субъектами, отражаются как в федеральном конституционном законодательстве, так и в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ. Внутренние противоречия отражаются лишь в конституционном (уставном) законодательстве некоторых субъектов РФ. Рассмотрим каждый вид внутрифедеративных противоречий.

1. Известно, что ослабление центральной власти, отсутствие твердой и продуманной региональной политики в федеративном государстве способствуют усилению региональных элит, стремящихся противопоставить себя федеральному центру[71]. Возникает противоречие между децентрализацией власти и необходимостью сохранения государственного единства и целостности, т. е. конкуренция центробежных и центростремительных тенденций. Складывающееся соотношение сил отражается в нормах конституционного законодательства. Оппозиционность федеральному центру со стороны властей конкретного субъекта Федерации обусловливает наличие в законодательстве этого субъекта норм, противоречащих нормам федерального конституционного законодательства. Обострение противоречий между федеральным центром и субъектом РФ способствует увеличению числа противоречий в рамках системы российского конституционного законодательства. Тем самым в системе конституционного законодательства усиливается такое негативное качество как коллизионность. Степень коллизионности производна от количества норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, пребывающих в противоречии с нормами федерального конституционного законодательства. В свою очередь число норм, содержащих противоречия, зависит от количества субъектов РФ оппозиционных федеральному центру. Следовательно, можно вести речь о различии поведения субъектов РФ по отношению к федеральному центру. Так как противоречия между федеральным центром и отдельными субъектами РФ зачастую отличаются динамичностью и ситуативностью, то и степень коллизионности отличается изменчивостью. Таким образом, противоречие между нормами федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов Федерации изменяют границу необходимого единства российского конституционного законодательства.

Конфронтация политических элит субъектов РФ по отношению к федеральному центру проявилась, в частности, в том, что под «нажимом» политических элит некоторых республик в составе РФ в их конституции были включены положения о государственном суверенитете; власти ряда субъектов РФ не разрешали федеральным органам назначать представителей федеральной власти для осуществления полномочий на территории

---

[70] Аничкин Е. С. Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности. Барнаул, 2003. С. 141–143.

[71] См.: Ашин Г. К. Региональные элиты России // Правоведение. 1999. № 1. С. 252.

субъекта Федерации; некоторые субъекты Федерации придерживали собранные на своей территории федеральные налоги и сборы; большинство субъектов РФ наделяли свои органы государственной власти отдельными полномочиями федеральных органов государственной власти, а некоторые из них (Татарстан, Чечня) даже провозгласили верховенство собственного законодательства по отношению к федеральному. Приведем лишь некоторые факты.

25 декабря 1998 г. Президент Республики Адыгея издал указ «О приостановлении действия на территории Республики Адыгея приказа Министра финансов Российской Федерации от 19 августа 1998 г. «О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства финансов Российской Федерации на территории Республики Адыгея». Указ приостанавливал действие приказа Министра финансов РФ в части, касающейся включения Республики Адыгея в сферу деятельности Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов РФ (территориального органа, подчиняющегося федеральному органу исполнительной власти) в Краснодарском крае. В июле 1999 г. Государственный Совет Татарстана выступил против участия жителей республики в российских воинских формированиях на территории Косова, хотя вопросы международных отношений, внешней политики и обороны отнесены к исключительному ведению Российской Федерации (п. «и», «ж» ст. 71 Конституции РФ)[72]. Отдельные республики практически прекратили перечислять налоги в федеральный бюджет, настаивая на праве аккумулировать в собственном бюджете все поступающие с территории региона налоговые и иные обязательные платежи. Так, Республика Саха (Якутия) в течение нескольких лет не полностью перечисляла в федеральный бюджет собранные на своей территории федеральные налоги и сборы, а в 1994 году не перечислила в федеральный бюджет ничего[73]. Ряд республик в составе РФ до недавнего времени самостоятельно формировали судейский корпус, назначали на должность прокурора республики (Калмыкия, Татарстан, Чечня), формировали таможенные органы (Тыва), несмотря на отнесение этих вопросов к ведению федеральных органов власти (ч. 2 ст. 128, ч. 3 ст. 129 Конституции РФ)[74].

Латентное противостояние некоторых региональных элит федеральной элите просматривается в отдельных положениях учредительных актов ряда субъектов РФ, главным образом — республик в составе РФ. Например, с целью недопущения представителей федерального центра в органы государственной власти республики последние вводят в области пассивного избирательного права ценз оседлости и языковый ценз (ч. 1 ст. 91 Конституции Республики Татарстан; ст. 69 Конституции Республики Тыва). Ведение чеченскими сепаратистами вооруженной борьбы с федеральными войсками предопределило появление в ранее действовавшей Конституции Чеченской Республики норм, предусматривающих существование Вооруженных Сил Чеченской Республики (ст. 56), их подчинение президенту республики (ст. 73), полномочия президента республики отдавать распоряжение о частичной или всеобщей мобилизации (п. 8 ст. 73) и о начале военных действий в случае нападения на Чеченскую Республику (п. 9 ст. 73)[75]. Сепаратист-

---

[72] См.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право. М., 2000. С. 284, 285.

[73] См.: Шеин О. В. Развитие разрыва потенциала регионов: «Круглый стол»: Политика и право: региональный аспект // Правоведение. 1999. № 1. С. 258.

[74] См. например: Некрасов С. И. Конституционные основы статуса субъектов Российской Федерации (проблемы равноправия и равенства) // Журнал российского права. 1997. № 9. С. 63; Шипиев В. Законотворчество на местах не должно противоречить федеральным законам // Законность. 1995. № 7. С. 2.

[75] Конституции республик в составе Российской Федерации. М., 2000. Выпуск 3. С. 168, 174.

ские устремления правящих кругов некоторых республик в составе РФ породили в свое время их конституционные нормы о «государственном суверенитете» (например, республики Башкортостан, Дагестан, Татарстан). Логическим следствием принципа суверенитета республики явились также противоречащие федеральной Конституции положения о принадлежности республике верховной власти на своей территории; о народе республики как носителе суверенитета и единственном источнике власти; о верховенстве, высшей юридической силе конституции республики и ее законов; о праве республики приостанавливать действие правовых актов РФ на своей территории; о договорном характере статуса республики как субъекта РФ; о статусе республики как субъекта международного права. Например, вопреки п. «к» ст. 71 Конституции РФ, предусматривающей нахождение в ведении Российской Федерации внешней политики и международных отношений, прежняя редакция Конституции Республики Башкортостан (п. 3 ст. 79) относила к ведению Государственного Собрания Республики Башкортостан определение совместно с Президентом Республики Башкортостан ее внутренней и внешней политики.

Однако в настоящее время число законодательных противоречий существенно снизилось. Во многом это стало возможным благодаря энергичным действиям Президента РФ, Министерства юстиции РФ и Генеральной прокуратуры РФ, направленным на формирование в России единого конституционно-правового пространства. В связи с этим противоречивость конституционного (уставного) законодательства федеральному конституционному законодательству заметно ослабела.

Противоправное поведение субъектов РФ по отношению к федеральному центру обусловили ответные меры по ослаблению региональных элит со стороны федеральных органов государственной власти. К таким мерам, главным образом, относятся следующие: 1) появление в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. положений об ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъекта РФ (ст. 29.1) и досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (ст. 9)[76]; 2) создание федеральных округов, преследующее цель укрепления вертикали исполнительной власти в России[77]; 3) заключение между Российской Федерацией и ее субъектами под давлением федеральной власти договоров о прекращении действия принятых несколько лет назад двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий (например, Амурская область, Республика Бурятия, Краснодарский край, Санкт-Петербург)[78]; 4) активизация мер по устранению в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ норм противоречащих Конституции РФ и федеральным законам, что свидетельствует о стремлении федерального центра к унификации конституционного законодательства РФ. Кроме того, федеральный законодатель, предвидя вероятность возникновения противоречий с субъектами Федерации или отражая их существование, создает нормы права, призванные разрешать такие противоречия. Причем такие нормы закреплены даже в Конституции РФ, что подчеркивает их особое значение. Например, согласно ч. 1 ст. 85 Президент РФ наделен правом использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий

---

[76] Российская газета. 1999. 19 окт.; Собрание законодательства РФ. 2000. №31. Ст. 3205.

[77] См.: О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. №20. Ст. 2112.

[78] См., например: Российская газета. 2002. 7 февраля, 16 марта, 8 мая.

между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов. Также в соответствии с ч. 2 ст. 85 Конституции РФ Президент России вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Как видим, с формально-юридической точки зрения политика «совокупного» государства по отношению к субъектам Федерации является одинаковой, в то время как отношение субъектов РФ по отношению к федеральному центру одинаковостью не отличается.

Таким образом, существующие противоречия между федеральным центром и субъектами Федерации находят отражение в конституционном законодательстве и обусловливают его коллизионность, что, в свою очередь, подрывает принцип единства конституционного законодательства. Более того, наличие в законодательстве субъекта РФ противоречивых положений обособляет законодательство этого субъекта Федерации и отличает его от законодательства тех субъектов, которые не допускают противоречий федеральному законодательству. Рассматриваемые противоречия находятся в постоянной динамике, что предопределяет их изменчивость. Так, в настоящее время конфронтация двух уровней власти существенно ослабела, что благоприятно отразилось на действующем законодательстве.

2. Противоречия между субъектами РФ имеют несколько проявлений. Во-первых, это конфликтность взаимоотношений органов государственной власти некоторых краев (областей) и входящих в их состав автономных округов, что просматривается в нормах их уставов. Так, в первоначальной редакции Устав Ямало-Ненецкого автономного округа не закреплял факт своего вхождения в состав Тюменской области (ч. 3 ст. 77), а Устав последней в одностороннем порядке распространял юрисдикцию областных органов государственной власти на территорию автономного округа и определял пределы полномочий автономного округа (ст. 2). Неоднократно население Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов бойкотировало участие в выборах органов власти Тюменской области. Например, в декабре 1996 года губернатор Тюменской области был избран лишь голосами избирателей самой области. Такой результат был порожден несогласованностью норм уставов области и входящих в нее округов. Так, Устав Тюменской области (ч. 2 ст. 27, ч. 3 ст. 37) обязывал население автономных округов участвовать в выборах областной Думы и Губернатора области, в то время как Устав Ханты-Мансийского автономного округа (ст. 28) лишь допускал такое участие в соответствии с законом округа[79]. В настоящее время указанные противоречия устранены.

Во-вторых, это текущие экономические и политические конфликты, возникающие вне рамок «сложносоставного» субъекта Федерации. Например, следствием военно-политического конфликта 1992 г. между Республикой Ингушетия и Республикой Северная Осетия (Алания) стало появление в нормах Конституции Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 г., закрепляющих основы конституционного строя республики (ст. 11) положений о необходимости возвращения политическими средствами незаконно отторгнутой у Республики Ингушетия территории. Обострению межрегиональных противоречий способствует экономическая самоизоляция отдельных субъектов Федерации, как правило,

---

[79] См.: Иванов В. В. Договор в избирательном праве «сложносоставных» субъектов Российской Федерации // Правоведение. 2000. № 1. С. 52.

обладающих богатыми природными ресурсами и успешно развивающихся (Башкортостан, Саха (Якутия), Ханты-Мансийский автономный округ). Она проявляется в воспрепятствовании вывозу за пределы своей территории товаров и сырья, либо ввозу на свою территорию некоторых видов товаров, административном установлении собственных тарифов на продукцию (например, энергоносители), введении на административных границах таможенного режима[80]. Подобные акции не только входят в противоречие с Конституцией РФ, но и усиливают конфликтность на региональном уровне.

В-третьих, это конфронтация между республиками и иными субъектами РФ. Ее причиной является формальное неравноправие субъектов РФ, в связи с чем известны попытки «уравнивания в правах» с республиками со стороны отдельных «нереспубликанских» субъектов РФ. Наиболее активные попытки были предприняты в начале 90-х гг. XX века. Так, в марте 1992 года в Туле произошло самопровозглашение «республики» на базе бывшей административно-территориальной единицы, приняты конституирующие республику акты, которые впоследствии были отменены. Чуть позднее произошло провозглашение Уральской Республики, Конституция которой была принята Свердловским областным Советом народных депутатов 27 октября 1993 года. В настоящее время острота такого рода противоречий заметно снизилась. Но и в настоящее время ряд «нереспубликанских» субъектов РФ (например, Москва, Свердловская область) именуют свои высшие органы исполнительной власти по аналогии с республиками «правительствами».

3. Противоречия внутри отдельного субъекта в конституционно-правовом плане проявляются, главным образом, в конфликте высших органов законодательной и исполнительной власти субъекта Федерации. Результат «противоборства» и соотношение сил высших органов, представляющих ту или другую ветвь власти, порождает субъекты РФ с «сильным» главой исполнительной власти, или, напротив, с сильным законодательным органом. Это просматривается, прежде всего, в нормах, устанавливающих объем полномочий органа и основания прекращения его деятельности. Например, согласно Конституции Республики Бурятия президент республики является главой республики и главой исполнительной власти (председателем правительства) (ч. 1 ст. 69), в то время как Республика Саха (Якутия) отличается наличием «сильного» парламента. Об этом свидетельствуют, в частности, нормы Конституции Республики Саха (Якутия) о том, что Государственное Собрание (Ил Тумэн) республики является высшим контрольным органом (ст. 51); к его ведению отнесено принятие отставки и отрешение от должности президента Республики Саха (Якутия) (ст. 58); у президента отсутствует право роспуска и приостановления деятельности палат Государственного Собрания (ст. 71)[81]. Баланс сил органов государственной власти конкретного субъекта РФ, отраженный в нормах его конституционного (уставного) законодательства, порождает отличие законодательства одного субъекта от законодательства другого субъекта. Следовательно, рассматриваемый вид противоречий есть фактор разнообразия конституционного (уставного) законодательства на региональном уровне.

На основе вышеизложенного можно сделать некоторые выводы. Во-первых, складывающиеся внутрифедеративные противоречия можно подразделить на три вида: между федеральным центром и субъектами Федерации, между отдельными субъектами РФ,

---

[80] См. подробнее: Алехнович С.О. К проблеме анализа угроз региональной безопасности Российской Федерации // Современное право. 2003. №5. С. 5–6.

[81] См.: Конституции республик в составе Российской Федерации: Сб. док. / под ред. Н.А. Михалевой. М., 1995. С. 87, 230, 232, 237.

и в рамках конкретного субъекта РФ. Во-вторых, внутрифедеративные противоречия находят отражение в нормах федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ. В-третьих, отраженные в конституционном законодательстве противоречия обусловливают его коллизионность, которая подрывает принцип единства российского конституционного законодательства.

Факторы единства и многообразия конституционного законодательства Российской Федерации

(Опубликовано: Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2. С. 8–9)

Важнейшее значение в развитии системы права Российской Федерации имеет конституционное законодательство. Конституционное законодательство — это ведущая отрасль российского законодательства, выраженная в системе особых правовых источников, которые содержат нормы, регулирующие основы конституционного строя РФ, правовое положение человека и гражданина, федеративное устройство, организацию и функционирование органов государственной власти, местного самоуправления. Действующее конституционное законодательство РФ отличается двухуровневым построением, что обусловливает существование федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ. Это вызывает к жизни конкуренцию двух тенденций в развитии конституционного законодательства: стремление федерального центра к унификации правового регулирования конституционных общественных отношений, с одной стороны, и стремление субъектов РФ к децентрализации правового регулирования конституционных общественных отношений, с другой стороны. Другими словами, наблюдается сосуществование унитаристского (стремление к единству) и федералистского (стремление к многообразию) начал в правовом регулировании общественных отношений, составляющих предмет конституционного законодательства. Особенностью конституционного законодательства России как федеративного государства является то, что оно в принципе не может и не должно характеризоваться полным единством. Следовательно, в определенных рамках для конституционного законодательства России может быть характерным многообразие (различие, неодинаковость). Многообразие конституционного законодательства проявляется как в допустимом отклонении норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ от норм федерального конституционного законодательства, так и в неодинаковости норм конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ. В этой связи возникает необходимость в осмыслении факторов, которые обеспечивают единство российского конституционного законодательства, с одной стороны, и допускают его многообразие, с другой стороны.

Факторы единства и многообразия конституционного законодательства могут быть неюридическими и юридическими. К неюридическим факторам единства конституционного законодательства могут быть отнесены, во-первых, территориальное единство страны, во-вторых, общность политического строя, в-третьих, единство экономического пространства, в-четвертых, духовная и историческая общность государствообразующей нации.

Юридические факторы единства конституционного законодательства обусловлены Конституцией Российской Федерации, в которой закреплены три фундаментальных основы обеспечения однородности конституционного законодательства. Во-первых, это принцип абсолютной обязательности основ конституционного строя Российской Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 16 Конституции РФ «никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации». Следовательно, среди норм федеральной Конституции нормы главы 1, закрепляющие основы конституционного строя, отличаются наиболее высокой юридической силой. Это влечет за собой невозможность выхода за пределы основ конституционного строя, как федерального конституционного законодательства, так и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ. Значение основ конституционного строя как цементирующего начала в системе конституционного законодательства России выражается в таких конституционных принципах как: государственная целостность (ч. 3 ст. 5); суверенитет государства (ч. 1 ст. 4); республиканская форма правления (ч. 1 ст. 1); единство системы государственной власти (ч. 3 ст. 5); единство системы органов исполнительной власти, судебной власти и прокуратуры (ч. 2 ст. 77, ч. 3 ст. 118, ч. 2 ст. 128, ч. 1 ст. 129); равенство прав, свобод и обязанностей граждан РФ (ч. 2 ст. 6); светский характер государства (ст. 14); равноправие народов в РФ (ч. 3 ст. 5).

Во-вторых, следует указать на закрепленный в ч. 1 ст. 15 Конституции РФ принцип ее высшей юридической силы и прямого действия на всей территории Российской Федерации. В соответствии с этим принципом законы и иные правовые акты, принимаемые в России не должны противоречить Конституции РФ. Данный принцип свидетельствует об учредительной роли федеральной конституции как формально-юридической основы правовой системы России вообще и системы конституционного законодательства, в частности.

В-третьих, большое значение имеет принцип приоритета федерального законодательства, в том числе конституционного, над законодательством субъектов РФ. Как известно, Конституция РФ различает три группы предметов ведения. Это предметы ведения Российской Федерации как единого, «совокупного» государства, предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и предметы остаточного ведения субъектов Федерации. Применительно к проблеме единства конституционного законодательства названный принцип имеет два проявления.

Первое. Согласно ч. 1 ст. 76 Конституции РФ, по предметам ведения Российской Федерации, перечень которых закреплен в ст. 71 Конституции, принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории России. Следовательно, Конституция РФ не предполагает регулирование вопросов, составляющих сферу ведения Российской Федерации законодательством субъектов Федерации. В лучшем случае законодательство субъекта РФ может повторить нормы федерального законодательства по предметам ведения Российской Федерации, либо использовать генеральную или адресную отсылку на федеральные законы, но не вправе осуществлять первичное законодательное регулирование этих предметов ведения. Поэтому федеральное конституционное законодательство по предметам ведения Российской Федерации выступает фундаментом и фактором обеспечения единства российского конституционного законодательства в целом.

Второе. В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ) издаются федеральные зако-

ны и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, а в случае такого противоречия будут действовать нормы федерального закона. Поэтому в части правового регулирования полномочий федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ конституционное законодательство должно отличаться полным единством.

Как видим, единство конституционного законодательства России обеспечивается посредством основ конституционного строя РФ, высшей юридической силы и прямого действия Конституции РФ, приоритета федерального законодательства над законодательством субъектов РФ.

Вместе с тем конституционное законодательство России характеризуется не только единством, но и многообразием, которое также обусловлено неюридическими и юридическими факторами. К неюридическим факторам следует отнести, во-первых, объективные, то есть природно-климатические, национально-культурные, экономические, исторические, внутриполитические и геополитические особенности развития и состояния того или иного субъекта РФ. Отражение названных особенностей в конституции (уставе) конкретного субъекта РФ предопределяет неодинаковость конституционного (уставного) законодательства субъектов Федерации. Во-вторых, это субъективные неюридические факторы, главным образом, существующие внутрифедеративные противоречия. Основным видом внутрифедеративных противоречий в России является конфликтность между федеральным центром и субъектами Федерации. Кроме того, можно вести речь об иных видах внутрифедеративных противоречий, к которым относятся противоречия между субъектами РФ и противоречия в рамках отдельного субъекта РФ. Наиболее распространенной формой последнего вида противоречий выступает конфронтация высших органов законодательной и исполнительной власти субъекта Федерации[82]. Внутрифедеративные противоречия находят отражение в конституционном законодательстве. Например, оппозиционность федеральному центру со стороны высших органов власти конкретного субъекта Федерации обусловливает существование в законодательстве этого субъекта норм, противоречащих нормам федерального конституционного законодательства. Внутренняя противоречивость конституционного законодательства является выражением его многообразия, однако такое многообразие является негативным, недопустимым.

Юридические факторы многообразия обусловлены Конституцией РФ. Во-первых, это асимметричность Российской Федерации. Закрепляя принцип равноправия субъектов РФ (ст. 5) Конституция одновременно формализует неравноправие субъектов РФ и способствует тем самым формированию асимметричной федерации. Например, только республики в составе РФ названы государствами (ч. 2 ст. 5), только республики имеют свои конституции, в то время как другие субъекты имеют уставы (ч. 2 ст. 5), только республики вправе устанавливать свои государственные языки (ч. 2 ст. 68). Особенностями отличается статус автономной области и автономных округов, поскольку данные субъекты Федерации входят в состав других субъектов Федерации — краев и областей. В связи с этим только автономной области и автономным округам ч. 3 ст. 66 Конституции РФ предо-

---

[82] См. подробнее: Соловей В.Д., Любовный В.Я. Перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты // Полис. 2002. №4. С. 171–177.

ставляет право инициировать принятие федерального закона о данном автономном округе (автономной области). Только сложносоставным субъектам РФ предоставлено право принятия договоров, регулирующих их внутренние отношения (ч. 4 ст. 66). Указанные нормы воспринимаются законодательством автономной области и автономных округов и отличают его от законодательства иных субъектов РФ, что порождает многообразие[83].

Во-вторых, фактором относительного многообразия является законодательство субъектов Федерации по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ). Относительность многообразия вызвана тем, что полномочия органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения регулируются на региональном уровне. Закономерно возникает вопрос о возможности или невозможности отклонения норм законодательства субъектов РФ от норм федерального законодательства. В нескольких случаях содержание норм законодательства субъектов РФ, регулирующих определенное общественное отношение, может отличаться от содержания норм федерального законодательства, регулирующих аналогичное общественное отношение. К таким случаям можно отнести: 1) конкретизацию в законодательстве субъектов РФ положений федерального законодательства; 2) дополнительное законодательное регулирование со стороны субъектов РФ, в частности, установление дополнительных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина; 3) отражение в нормах законодательства субъектов РФ региональной специфики; 4) первичное (опережающее) законодательное регулирование на уровне субъектов РФ, при отсутствии соответствующего федерального закона. При этом естественны различия в скорости и объеме законодательного регулирования одних и тех же вопросов в сфере совместного ведения разными субъектами Российской Федерации.

В-третьих, фактор многообразия закреплен в ст. 73 Конституции, предусматривающей существование сферы остаточного ведения субъектов РФ. Поскольку выявление и закрепление предметов остаточного ведения является прерогативой субъекта Федерации, то вполне закономерно разнообразие количества и содержания названных предметов ведения в конституциях и уставах субъектов РФ[84].

В-четвертых, многообразие конституционного законодательства усиливается договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Возможность заключения таких договоров (сейчас они почти отсутствуют) предусмотрена ч. 3 ст. 11 Конституции РФ. Договоры усиливают различия как между договаривающимися и недоговаривающимися субъектами РФ, так и между собственно договаривающимися субъектами РФ[85]. Более того, положения договоров отражаются в законодательстве договаривающихся субъектов РФ, чем отличают соответствующие нормы их законодательства от норм законодательства субъекта Федерации, не являющегося стороной договора.

---

[83] См. подробнее: Золотарева М. В. Асимметрия в федеративном устройстве России // Вестник МГУ. Право. 1999. № 1. С. 74–84.

[84] См. подробнее: Невинский В. В. Остаточная (исключительная) компетенция субъектов Российской Федерации: понятие, содержание и проблемы реализации // Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность: Сб. докладов / под ред. Н. В. Варламовой, Т. А. Васильевой. М., 2000. С. 68–72.

[85] См.: Бухвальд Е. Российский федерализм: стартовая проблема нового тысячелетия // Федерализм. 2000. № 1. С. 47, 49; Вишняков В. Г. Конституционное регулирование федеративных отношений // Государство и право. 1998. № 10–12. С. 24.

Таким образом, действующее конституционное законодательство Российской Федерации испытывает на себе воздействие многих неюридических и юридических факторов, обусловливающих как его единство, так и многообразие. Сочетание единства и многообразия — явление нормальное для конституционного законодательства федеративного государства. Однако такое сочетание должно быть сбалансированным, то есть не нарушающим пределы необходимой однородности конституционного законодательства. Сосуществование в российском конституционном законодательстве единства и многообразия свидетельствует о его относительной однородности.

Предметы исключительного ведения Российской Федерации как фактор единства конституционного законодательства

(Опубликовано: Актуальные проблемы государства и права: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, Новокузнецк, 14–15 апреля 2005 г. / под общей редакцией Т. В. Шепель. Новокузнецк, 2005. С. 80–83)

Федеративное устройство России предполагает определенную степень политико-правовой самостоятельности субъектов РФ. Пределы такой самостоятельности находят закрепление в правовых нормах и прежде всего в нормах Конституции РФ. На уровне положений, устанавливающих основы конституционного строя РФ, Конституция РФ вводит принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ (ч. 3 ст. 5). Данный принцип получает развитие в положениях главы 3 «Федеративное устройство» Конституции России (ст. 71–73, 76) и ряда федеральных законов. В связи с этим содержание законов, принимаемых в Российской Федерации, определяется объемом предметов ведения Федерации и ее субъектов, а, следовательно, полномочиями Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Конституция РФ устанавливает две группы предметов ведения: предметы исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71) и предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ (ст. 72), а также упоминает об остаточной сфере ведения субъектов РФ (ст. 73).

Как известно, «предметы ведения» — это «области жизнедеятельности, в которых органы государства (государственного образования) вправе принимать властные решения»[86]. Другими словами, предметы ведения — это всегда сферы деятельности, круг вопросов, в рамках которых конкретный субъект реализует свою власть. От предметов ведения производны полномочия соответствующих федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Разграничивая предметы ведения, Конституция РФ, тем самым, разграничивает и полномочия органов государственной власти федерального и регионального уровней. Под «полномочиями» пони-

[86] Невинский В. В. Остаточная (исключительная) компетенция субъектов Российской Федерации: понятие, содержание и проблемы реализации // Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность: Сб. докл. / Под ред. Н. В. Варламовой, Т. А. Васильевой. М., 2000. С. 67.

мают «совокупность прав государственных органов по принятию правовых актов и осуществлению иных властных мер, направленных на реализацию функций данных органов в рамках установленных предметов ведения»[87].

Из Конституции РФ следует, что общественные отношения, составляющие предмет конституционного права и регулируемые конституционным законодательством, находятся как в сфере исключительного ведения Федерации (например, установление системы федеральных органов государственной власти (п. «г» ст. 71)), так и в сфере ведения субъектов РФ (например, принятие, изменение и пересмотр конституции (устава) субъекта РФ). Из этого следует, что обеспечить полное единство содержания норм российского конституционного законодательства в принципе невозможно. Однако представляется возможным обеспечить его относительное единство, одним из факторов которого выступает закрепление в Конституции РФ предметов исключительного ведения РФ. *В связи с этим актуальность представляет вопрос о возможности субъектов РФ осуществлять законодательное регулирование предметов исключительного ведения Российской Федерации.*

Перечень вопросов, образующих эту сферу, по Конституции РФ является исчерпывающим. Анализ перечисленных в ст. 71 Конституции РФ вопросов позволяет говорить об отнесении к ведению Российской Федерации лишь того, что является «необходимым и вместе с тем достаточным для защиты суверенитета РФ, обеспечения целостности и неприкосновенности ее территории»[88]. Именно посредством конституционного закрепления предметов исключительного ведения «в руках» Российской Федерации сосредоточиваются важнейшие вопросы и полномочия, касающиеся государства как целого, обеспечивающие общие интересы многонационального населения страны. В зависимости от содержания предметы исключительного ведения РФ можно подразделить на вопросы государственного строительства (например, федеративное устройство и территория Российской Федерации); регулирования экономики и социального развития (например, федеральные налоги и сборы, деятельность в космосе); внешней политики и внешнеэкономической деятельности (например, вопросы войны и мира); обороны и охраны границы (например, оборонное производство, определение статуса и защита государственной границы); создания правоохранительных органов и правовой системы (например, судоустройство, гражданское законодательство); метеорологии и статистической отчетности (например, официальный бухгалтерский учет); государственных наград и почетных званий Российской Федерации[89].

Применительно к отдельным областям жизнедеятельности полномочия Российской Федерации конкретизируются (например, установление правовых основ единого рынка, определение статуса и защита территориального моря), а в отношении других областей функции государственного воздействия не конкретизируются (например, оборона и безопасность, прокуратура). Во втором случае, по справедливому замечанию А. П. Любимова, предполагается, что все полномочия касательно таких отраслей (нормативное регули-

---

87 Невинский В. В. Указ. соч. С. 67.

88 Золотарева М. Модернизация федерализма: необходимость и возможность // Федерализм. 2000. № 3. С. 156.

89 Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 301–302.

рование, общее руководство, координация, текущее распорядительство, учет, контроль и т. п.) осуществляются Российской Федерацией[90].

Анализ положений ст. 71 Конституции РФ позволяет сделать вывод об их несовершенстве. Оно выражается, во-первых, в нечеткости некоторых формулировок и отсутствии конкретизирующих норм. Расширительное толкование допускают, например, положения об установлении основ федеральной политики и о федеральных программах в области государственного развития РФ. Определенные проблемы возникают при осуществлении Федерацией в сфере ее исключительного ведения полномочий в том случае, когда «у Федерации и ее субъектов имеется общий объект власти (например, территория Российской Федерации)»[91]. Во-вторых, в перечне предметов исключительного ведения РФ отсутствуют вопросы, зарезервированные за Федерацией положениями других статей Конституции РФ. В частности, это вопросы государственной символики России (ч. 1 ст. 70 Конституции РФ) и вопросы регулирования режима чрезвычайного и военного положения (ч. 1 ст. 56 Конституции РФ). В-третьих, в положениях ст. 71 Конституции РФ закреплены вопросы, которые в соответствии с федеральной конституцией решаются с участием субъектов РФ, в связи с чем их целесообразнее переместить в сферу совместного ведения РФ и субъектов РФ (например, вопросы внесения поправок в Конституцию РФ). В-четвертых, в сравнительном плане следует отметить несогласованность положений ст. 71 и 72 Конституции РФ. Например, п. «в» ст. 71 и п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции закрепляют вопрос защиты прав и свобод человека и гражданина и защиты прав национальных меньшинств; п. «о» ст. 71 относит к прерогативе Федерации гражданское законодательство, а п. «к» ч. 2 ст. 72 к сфере совместного ведения РФ и ее субъектов — жилищное законодательство, которое, как справедливо отмечает С. В. Поленина, на одну вторую состоит из норм гражданского права[92].

Предметы исключительного ведения РФ составляют вопросы общегосударственного характера, в решении которых заинтересованы все субъекты Федерации. Так как сферы жизнедеятельности, перечисленные в ст. 71 Конституции РФ, составляют прерогативу «совокупного» государства, их законодательное регулирование возможно только на уровне Федерации. В соответствии с ч. 1 ст. 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Несмотря на однозначный смысл приведенной формулировки, исключающий состояние законодательной необходимости у субъектов РФ, вопрос о возможности нормотворчества субъектов в сфере исключительного ведения федерации является дискуссионным. *Среди многих точек зрения можно выделить три подхода.*

Представители первого подхода допускают возможность принятия субъектами Федерации законов и иных нормативных правовых актов по предметам исключительного ве-

---

[90] Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В. А. Четвернин. М., 1997. С. 321–322; Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994. С. 338.

[91] Умнова И. А. Федерализм и конституционное правосудие в России // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление / Отв. ред. Е. В. Алферова. М., 1999. № 3. С. 59.

[92] См.: Поленина С. В. Федеративные договоры и структура законодательства России // Советское государство и право. 1993. № 1. С. 11.

дения РФ[93]. В обоснование утверждения ссылаются на отсутствие прямого запрета субъектам РФ осуществлять нормотворчество по данным вопросам. Более того, согласно ч. 5 ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частью первой настоящей статьи, т.е. по предметам исключительного ведения Российской Федерации. Следовательно, положения ч. 5 ст. 76 Конституции РФ предполагают, что законы (иные нормативные правовые акты) субъектов РФ могут затрагивать вопросы ст. 71 и не будут действовать лишь в том случае, если противоречат федеральным конституционным законам и федеральным законам. Дополнительный довод в пользу рассматриваемой позиции содержат положения ч. 1 ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июня 1994 г., где сказано, что «Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации... законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации...»[94]. Своеобразна позиция Г. Гаджиева, обосновывающего правомерность принятия субъектами РФ законов, которые могут содержать нормы, касающиеся вопросов исключительного ведения Федерации и не противоречащие федеральным законам, регулирующим эти вопросы[95].

Сторонники второго подхода полагают, что по предметам исключительного ведения Федерации субъекты не вправе осуществлять собственное законодательное регулирование, как до принятия федерального закона, так и на основе федеральных законов, опосредующих вопросы исключительного ведения РФ[96]. В последнем случае существование норм законодательства субъектов РФ представляется возможным, но лишенным самостоятельного юридического значения ввиду дублирующего характера. Рассматриваемый подход находит отражение в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ. Например, Устав Пермской области подчеркивает, что органы государственной власти области не могут принимать нормативные правовые акты по предметам ведения РФ (ч. 3 ст. 14)[97]. Запрет «вторжения» субъектов РФ в сферу исключительной компетенции федерального законодателя нашел отражение в ряде постановлений Конституционного Суда РФ. Иллюстрацией к сказанному могут послужить следующие постановления Конституционного Суда РФ: «О проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 г. «О рекламе» от 4 марта 1997 г. (п. 6); «О проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 г.» от 30 ноября 1995 г. (п. 2)»[98]; «О провер-

---

93 См., например: Муксинов И.Ш. О соотношении федерального законодательства и законодательства республики Башкортостан // Российский конституционализм: проблемы и решения: Мат. междунар. конф. М., 1999. С. 88–89.; Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий… С. 324.

94 Собрание законодательства РФ. 1994. №13. Ст. 1447.

95 Гаджиев Г. Разграничение предметов ведения и полномочий в экономической сфере: юридико-технический аспект (реферат) // Конституционно-правовая реформа и региональное законодательство в Российской Федерации: Пробл.-темат. сб. / Отв. ред. И.А. Умнова. 1999. №1. С. 163.

96 См. например: Российское законодательство: проблемы и перспективы / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 1995. С. 119; Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997. С. 200–201; Невинский В.В. Указ. соч. С. 68; Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. С. 322, 348.

97 Цит. по: Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2000. С. 53.

98 Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: В 2т. М., 2000. Т. 1. С. 362–367; 465–470.

ке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 21 марта 1997 г. (п. 3)[99]. Так, в п. 2 Постановления от 30 ноября 1995 г. сказано о том, что поскольку по предметам исключительного ведения РФ «субъекты Российской Федерации не могут принимать собственные законодательные акты, постольку Калининградская областная Дума не имела права самостоятельно урегулировать уголовно-правовые аспекты статуса своих депутатов, их неприкосновенности»[100]. Вопреки позиции Конституционного Суда РФ, некоторые субъекты РФ (в основном, республики) некоторое время назад нарушали положения ч. 1 ст. 76 Конституции РФ и путем осуществления собственного законодательного регулирования вторгались в сферу исключительного ведения Российской Федерации.

Сущность третьего подхода состоит в обосновании возможности субъектов РФ осуществлять нормативное правовое регулирование вопросов исключительного ведения РФ при делегировании им такой возможности со стороны федерального центра. Однако в рамках названного подхода также существует разброс мнений. Так, Б.А. Страшун некоторое время назад считал допустимой посредством внутрифедерального договора передачу в исключительное ведение субъекта РФ предметов исключительного ведения РФ, хотя это противоречит федеральной конституции. По мнению ученого, в случае такой передачи федеральные конституционные законы и федеральные законы не будут действовать на территории соответствующего субъекта РФ без подтверждения со стороны его органов государственной власти[101]. Некоторые исследователи высказывают осторожные суждения о том, что субъектам РФ могут быть переданы посредством договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, или федерального закона лишь отдельные полномочия по решению и правовому регулированию обозначенных в ст. 71 Конституции РФ вопросов, в то время как сами предметы ведения Федерации остаются «нетронутыми»[102].

Основываясь на действующем законодательстве, с последней точкой зрения можно согласиться в принципе. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года в редакции от 11 декабря 2004 года (п. 3 ст. 26.1), «полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Россий-

---

99 Собрание законодательства РФ. 1997. №13. Ст. 1602.

100 Цит. по: Комментарий к постановлениям… С. 466.

101 См. подробнее: Федеральное конституционное право России (основные источники) / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1996. С. 8–10; Страшун Б.А. Конституционное право России, его источники и структура // Журнал российского права. 1997. №4. С. 6.

102 См. например: Усс А. Укреплять Федерацию — наша общая задача // Федерализм. 1999. №2. С. 22; Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. С. 323–324; Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина и др. С. 351; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 175.

ской Федерации, а также соглашениями»[103]. В развитие данного положения ст. 26.5 указанного закона предусматривает возможность возложения осуществления отдельных полномочий по предметам ведения Российской Федерации на исполнительные органы государственной власти субъекта РФ. Положения ст. 26.5 основаны на ч. 2 ст. 78 Конституции РФ, в которой предусматривается, что федеральные органы исполнительной власти могут по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ делегировать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Следовательно, во-первых, речь идет только об исполнительных органах государственной власти; во-вторых, Конституция РФ упоминает лишь о части полномочий исполнительных органов, которые, как известно, не имеют права принимать законы; в-третьих, делегирование возможно лишь в части, не противоречащей Конституции РФ и федеральным законам. Значит и при делегировании органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предмету исключительного ведения РФ субъект Федерации не вправе регулировать круг таких вопросов, так как они являются исключительной сферой ведения федерального законодателя. Безусловно, это утверждение справедливо в отношении исполнительных органов власти субъектов РФ.

Но ведь п. 3 ст. 26.1 упоминает об «органах государственной власти субъекта Российской Федерации» к числу которых, как известно, относятся законодательные (представительные) органы. Представляется, что эта статья не содержит запрета предоставления, посредством, например, федерального закона законодательным (представительным) органам субъектов РФ законодательных полномочий по определенным аспектам, составным частям того или иного предмета ведения Российской Федерации. Получается, что в исключительных случаях субъект РФ может принимать закон по вопросам, перечисленным в ст. 71 Конституции РФ. Такая возможность вносит некоторое разнообразие в регулирование сферы исключительного ведения РФ, тем более, когда нормы федерального нормативного правового акта являются диспозитивными и не обязывают субъектов РФ осуществлять регулирование определенных вопросов ведения РФ. *Поэтому одни субъекты будут осуществлять законодательное регулирование этого вопроса, другие не будут. К тому же представляется маловероятным, что содержание данных законов субъектов РФ станет полностью единообразным.* Думается, что законы субъектов РФ, принятые по предметам исключительного ведения РФ фактически становятся частью федерального законодательства, хотя бы потому, что законо**творчество** (выделено мной — Е. А.) у субъекта РФ в таком случае сведено к минимуму. Следовательно, возможность принятия субъектами РФ законов по вопросам, перечисленным в ст. 71 Конституции РФ не подрывает единство российского конституционного законодательства.

Таким образом, федеральное конституционное законодательство и допустимое конституционное (уставное) законодательство субъектов Федерации по предметам исключительного ведения Российской Федерации являются фактором единства российского конституционного законодательства в целом.

---

[103] См.: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ от 13 декабря 2004 г. № 50. Ст. 4950.

Современные задачи развития отечественного конституционного законодательства

(Опубликовано: Личность — общество — государство: конституционная доктрина и практика взаимодействия в современной России: материалы межрегионального научно-практического семинара / под ред. В. В. Невинского. Барнаул: Изд-во Алтайского гос. ун-та, 2011. С. 12–18)

Российское законодательство пребывает в постоянном развитии. Процессы динамики проецируются и на конституционное законодательство как ведущую отрасль отечественного законодательства. В нашей стране конституционное законодательство развивается неравномерно и даже противоречиво, часто испытывает в процессе формирования конкуренцию центробежных и центростремительных тенденций, сопровождает периоды усиления и ослабления демократических начал в организации общественно-политической жизни. Несмотря на неровное, цикличное развитие, конституционное законодательство, как и любая отрасль законодательства, нуждается в совершенствовании формы, структуры и содержания, что находит преломление в постановке и решении определённых задач.

1. Основополагающей задачей развития отечественного конституционного законодательства является необходимость пополнения круга его источников отдельными федеральными конституционными и федеральными законами. Это обусловлено отсутствием важных для регулирования ряда общественных отношений источников конституционного законодательства. Так, за годы действия Конституции РФ было принято подавляющее большинство федеральных конституционных законов и именных федеральных законов. Однако до сих пор остаются не принятыми федеральные конституционные законы об изменении статуса субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 66), о Конституционном Собрании (ч. 2 ст. 135), о Верховном Суде Российской Федерации (ч. 3 ст. 129), а также федеральный закон о статусе Совета Безопасности РФ (п. «ж» ст. 83). Такое положение свидетельствует о незавершённости реализации отсылочных норм федеральной Конституции и обусловленной этим пробельности конституционно-правового регулирования.

В русле развития потенциала Конституции РФ было принято немало законов, обусловленных смысловым посылом той или иной конституционной нормы. В то же время отсутствуют предполагаемые ч. 1 ст. 85 и ч. 2 ст. 77 Конституции РФ федеральные законы «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации», «О взаимоотношениях федеральных органов исполнительной власти и государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», на важность принятия которых справедливо указывается в литературе[104].

---

[104] См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С. М. Миронова, Г. Э. Бурбулиса. М., 2007. С. 235; Колесов Ю. И. Правовое пространство России. Участие органов юстиции в обеспечении его единства. М., 2004. С. 106; Анненкова В. Г. Единство российского государства: проблемы конституционной теории и практики. Автореф. дисс…д.ю.н. М., 2006. С. 10.

В условиях взаимосвязанности источников конституционного законодательства весьма распространены содержащиеся в федеральных конституционных законах и федеральных законах отсылки на необходимые к принятию законы. Вместе с тем ряд формально определённых законов до сих пор не принят. Так, все федеральные конституционные законы об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения соответствующего края (области) и входящего в его состав автономного округа предусматривают сохранение округа как административно-территориальной единицы с особым статусом, определяемым, в том числе, в соответствии с федеральными законами (например, ст. 5 Федерального конституционного закона от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа»[105]). В этой связи обоснованным представляется мнение отдельных авторов о необходимости принятия федерального закона «Об общих принципах организации автономных округов, имеющих статус особых территориальных единиц», в котором была бы разъяснена природа нового конституционно-правового явления[106].

Очевидно, что российское конституционное законодательство должно отличаться определённой гибкостью в плане способности адаптироваться к изменяющимся общественным отношениям. Динамичность общественных отношений может вызвать к жизни законы, не только не предусмотренные Конституцией РФ и текущим законодательством, но и напрямую не охватываемые смыслом предшествующих норм. В частности, в целях вовлечения широких кругов российской общественности в реализацию государственной политики Российской Федерации и создания механизма общественного контроля за деятельностью органов публичной власти был принят Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»[107]. Безусловно, указанный закон — это определённый шаг вперёд в развитии России как демократического государства, но его появление «вписывается» не в «рядовые» нормы Основного закона, а лишь в самые общие, базовые его положения. С другой стороны, и здесь заметны пробелы, иллюстрацией которых может послужить весьма актуальные и нужные в настоящее время федеральные законы «О нормативных правовых актах», опережающие аналоги которого имеются во многих субъектах РФ[108], «О мониторинге законодательства и правоприменительной практики».

Таким образом, пробельность источниковой базы отечественного конституционного законодательства требует заполнения в четырёх направлениях: а) принятие всех необходимых федеральных конституционных законов и федеральных законов, прямо предусмотренных Конституцией РФ (именных федеральных законов); б) принятие законов, вытекающих из смысла отдельных конституционных норм; в) издание законов, на необходимость принятия которых указано во вновь принимаемых федеральных конституционных законах и федеральных законах; г) принятие законов, обусловленных практикой

---

105 См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 29. Ст. 3119.

106 См.: Овсепян Ж. И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 16.

107 См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

108 См., например: Закон Липецкой области от 27 марта 1997 г. № 64-ОЗ «О нормативных правовых актах Липецкой области» // Липецкая газета. 1997. 5 апреля; Закон Калужской области от 25 июля 1995 г. № 12 «О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области» // Весть. 1995. 1 августа; Закон Республики Карелия от 24 мая 2000 г. № 410-ЗРК «О нормативных правовых актах Республики Карелия» // Карелия. 2000. 31 мая.

развития общественных отношений. Иными словами, в каждом элементе полноты конституционного законодательства обнаруживается нехватка тех или иных законов, принятие которых в настоящее время представляется обоснованным.

2. Стратегически важной линией развития конституционного законодательства является правовое обеспечение приоритетов государственной политики. Большей частью приоритеты государственной политики и стратегия развития российского государства находят отражение в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию. В посланиях Президента РФ последних лет неоднократно встречаются такие базовые направления государственного строительства, как создание условий для достойной жизни человека, обеспечение верховенства Конституции РФ и федеральных законов, борьба с коррупцией, укрепление федерации, повышение эффективности правосудия, дальнейшее развитие институтов демократии.

Фундаментальные направления развития страны получают конкретизацию в отдельных задачах, поставленных главой государства перед Федеральным Собранием. Так, в русле совершенствования и расширения институтов демократии в послании 2004 года Президент РФ В. В. Путин предложил «использовать и накопленный в ряде регионов России опыт работы общественных палат», которые «могут обеспечивать независимую экспертизу важнейших нормативных актов»[109]. На основании и в развитие предложения Президента РФ 4 апреля 2005 года был принят Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации»[110].

В послании 2005 года Президент РФ поставил перед парламентом ряд других важных задач: утвердить законом процедуру парламентского расследования; создать законодательную основу укрепления роли партий в формировании органов государственной власти, в том числе путём наделения победившей на региональных выборах партии правом предлагать Президенту РФ кандидата на должность главы исполнительной власти субъекта РФ; обеспечить процесс объединения субъектов РФ; активизировать работу по обсуждению и принятию законопроекта об информационной открытости государственных органов.

В следующем послании (2006 года) Президент РФ констатировал решение первых двух задач[111]: принятие Федерального закона от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» и Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 202-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «О политических партиях». Также в этот период активно принимаются федеральные конституционные законы об объединении отдельных субъектов РФ. Однако предложение, касающееся законопроекта об информационной открытости государственных органов, было реализовано парламентом только в 2008–2009 гг.: 22 февраля 2008 года был принят Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (вступает в действие с 1 июля 2010 года)[112], а 9 февраля 2009 года — Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации

---

109 См.: Российская газета. 2004. 27 мая.

110 См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

111 См.: Российская газета. 2006. 11 мая.

112 См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (вступил в действие с 1 января 2010 года)[113].

В настоящее время ожидает реализации обозначенное в послании 2010 г. заявление Президента РФ о необходимости создания института Уполномоченного по правам ребёнка в каждом субъекте РФ, а также о формализации организации и процедуры проведения общественных слушаний при обсуждении законопроектов[114].

Большинство законодательных предложений Президента РФ получают оперативную поддержку парламентариев и в относительно короткие сроки находят выражение в федеральных законах. Вместе с тем законодательное обеспечение решения стратегических проблем развития страны осуществляется не всегда. Так, в русле укрепления федерации целесообразным было бы принятие федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

3. Весьма перспективным представляется совершенствование конституционного законодательства с помощью наиболее рациональных правовых позиций Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, их рецепция при разработке законопроектов. В данном аспекте правовые позиции представляют собой завершённые правоположения, готовые юридические конструкции, которые можно и нужно использовать в процессе законотворчества. Однако эту работу необходимо проводить после тщательной систематизации накопленных правовых позиций по предметному и хронологическому принципам. В этой связи важным является: 1) устранение противоречащих друг другу правовых позиций по одному и тому же вопросу; 2) пересмотр правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов РФ, входящих в противоречие с правовыми позициями Конституционного Суда РФ; 3) изменение норм законодательства, входящих в противоречие с правовыми позициями органов конституционной юстиции соответствующего уровня. Упорядочение правовых позиций органам конституционной юстиции желательно проводить через процедуру формальной отмены правовой позиции (пересмотр), хотя на практике всё более укореняется умолчание об изменении правовой позиции, то есть её фактическое, а не формальное преодоление.

4. Своевременным и востребованным направлением развития конституционного законодательства могло бы стать опосредование им демократизации политической системы. Некоторые проявления процесса демократизации стали наблюдаться в последнее время, в частности, облегчение порядка создания новых политических партий, заключающееся в поэтапном уменьшении требуемого законом для регистрации новой политической партии числа её членов (до 45 тысяч в период с 1 января 2010 г. до 1 января 2012 г., а позже — до 40 тысяч)[115]; предоставление гарантий представительства в Государственной Думе Федерального Собрания РФ избирателей, проголосовавших за те политические партии, которые получили от 5 до 7% голосов (при получении от 5 до 6% голосов партии передаётся один депутатский мандат, при получении от 6 до 7% голосов — два депутатских

---

113 См.: Собрание законодательства РФ. 2009. №7. Ст. 776.

114 См.: Российская газета. 2010. 1 декабря.

115 См.: Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. №75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О политических партиях" в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» // Собрание законодательства РФ. 2009. №18 (ч. 1). Ст. 2155.

мандата)[116]; активизация привлечения Общественной палаты РФ к участию в законотворческом процессе на федеральном уровне путём проведения общественной экспертизы законопроектов по более широкому кругу вопросов по сравнению с ранее установленным[117]. Перечисленные меры свидетельствуют о стремлении правящих сил повысить качество народного представительства во властных структурах и усилить учёт интересов граждан в государственном управлении. Однако в этом направлении целесообразны более масштабные действия. В частности, требуется некоторое расширение законотворческой компетенции субъектов РФ в сфере совместного с Федерацией ведения, деэтатизация местного самоуправления, прекращение сложившейся практики законодательного умаления отдельных прав и свобод граждан.

Понятие и содержание неоднородности конституционного законодательства Российской Федерации

(Опубликовано: Вестник алтайской науки. Юриспруденция. 2004. № 1. 62–66)

Одной из актуальных проблем российской конституционно-правовой науки является проблема преодоления противоречивости действующего конституционного законодательства. Как в любом федеративном государстве, в России сосуществуют две подсистемы законодательства: федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ. Конституционное законодательство представляет собой систему законодательных актов различной юридической силы и уровней принятия, что обусловливает противоречия как между нормами федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, так и между нормами законов в рамках соответствующей подсистемы. При этом очевидно, что конституционное законодательство федеративного (тем более унитарного) государства должно отличаться определенным единством, однородностью. Отсутствие единства порождает неоднородность конституционного законодательства, что негативно отражается на всей системе российского законодательства. В связи с этим представляет актуальность исследование феномена неоднородности современного конституционного законодательства Российской Федерации.

Неоднородность конституционного законодательства можно понимать в узком и широком смысле слова. В узком смысле слова неоднородность включает в себя все виды и уровни коллизий в конституционном законодательстве федеративного государства, а именно: 1) коллизии норм международных договоров и норм федерального конституционного законодательства; 2) коллизии норм федеральных законов различной юридической силы (например, Конституции РФ и федерального конституционного закона), а также коллизии между нормами законов одинаковой юридической силы и коллизии в рамках одного закона; 3) коллизии норм федерального конституционного законодательства с нормами конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ; 4) коллизии

---

[116] См.: Федеральный закон от 12 мая 2009 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2391.

[117] См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об Общественной палате Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6238.

норм законов субъектов РФ различной юридической силы, а также коллизии между нормами законов одинаковой юридической силы и коллизии в рамках одного закона. В широком смысле слова «неоднородность» охватывает не только коллизии, но и допустимое отличие содержания норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ от содержания норм федерального конституционного законодательства, а также разнообразие источников и норм и несогласованность норм конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ. В рамках данной статьи неоднородность будет пониматься в широком смысле слова, но внимание будет сосредоточено лишь на двух направлениях неоднородности: вертикальном и горизонтальном. Представляется, что неоднородность по вертикали выражается в противоречии и ином несоответствии норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ нормам федерального конституционного законодательства, а неоднородность по горизонтали в разнообразии источников и норм конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ и в несогласованности норм конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ. Таким образом, содержание неоднородности, по нашему мнению, составляют, во-первых, несоответствие, во-вторых, разнообразие, в-третьих, несогласованность.

1. Как известно, «соответствие» есть соотношение между чем-нибудь, выражающее согласованность, равенство в каком-либо отношении, подобие[118]. Следовательно, «несоответствие» — это неодинаковость, отличие, отклонение. Противоречие же есть положение, при котором одно исключает другое, несовместимое с ним, противоположность[119]. Думается, что смысловое поле понятия «несоответствие» шире смысла понятия «противоречие». Другими словами, противоречие является крайней формой несоответствия и в некоторой мере конкретизирует, в чем заключается несоответствие. При этом несоответствия и противоречия могут быть классифицированы по различным основаниям. Критериями классификации **противоречий** могут выступать, в частности, а) области (подотрасли и институты) конституционного законодательства, в которых проявляются противоречия; б) степень распространения противоречий; в) вид норм, пребывающих в противоречии друг с другом[120].

А) В зависимости от подотраслей и институтов конституционного законодательства различаются противоречия в области основ конституционного строя, основ правового положения человека и гражданина, федеративного устройства, организации и деятельности высших органов государственной власти. Приведем несколько примеров. В области основ конституционного строя примерами противоречий до недавнего времени являлись положения конституций некоторых республик (Татарстана, Башкортостана, Тывы) о собственном государственном суверенитете, наличии республиканского гражданства, праве собственности на природные ресурсы. Так, Конституция Карачаево-Черкесской Республики (ч. 2 ст. 9) и Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия (ст. 14), вопреки ч. 1 ст. 4, ч. 3 ст. 36, п. «в» и «г» ч. 1 ст. 72, ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ, объявляют все природные ресурсы на территории соответствующих республик достоянием их народов. Противоречия в области основ правового положения человека и гражданина выражаются, главным образом, в ограничении установленных Конституцией РФ прав, ума-

---

118 Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1989. С. 746.

119 Там же. С. 623.

120 См. подробнее: Аничкин Е.С. Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности. Барнаул, 2003. С. 76.

лении гарантий государственной защиты прав и свобод, установлении дополнительных обязанностей, введении дополнительных требований для реализации какого-либо права. Например, в абз. 5 ст. 39 Конституции Республики Дагестан вопреки ч. 2 ст. 37 Конституции РФ предусматривается возможность существования принудительного труда. Законодательные противоречия в вопросах федеративного устройства заключаются в нарушении, прежде всего, принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ[121]. Так, п. «н» ст. 41 Устава Ленинградской области к компетенции законодательного (представительного) органа государственной власти области относит полномочия по ратификации и денонсации договоров с субъектами РФ, странами СНГ, зарубежными государствами, что противоречит п. «к», «л» ст. 71 и п. «о» ст. 72 Конституции РФ. В области организации и деятельности высших органов государственной власти субъектов РФ наиболее примечательны противоречия норм, регулирующих основные принципы системы разделения властей, организации и деятельности отдельных органов власти, назначения или выборов высших должностных лиц и депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ, статуса депутатов. В частности, Конституция Карачаево-Черкесской Республики (ст. 75 и 89), вопреки запрету Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» (ст. 3)[122], содержит положения о проведении референдума по вопросу о досрочном прекращении полномочий главы исполнительной власти и законодательного органа республики.

Б) По степени распространения различаются противоречия типичного характера и противоречия, характерные для некоторых видов субъектов РФ. Отдельные виды противоречий характерны только для республик в составе РФ (например, положения о суверенитете, сецессии, верховенстве собственной власти). Некоторые противоречия, регулирующие отношения краев (областей) и входящих в их состав автономных округов (автономной области), характерны лишь для сложносоставных субъектов РФ. Поскольку большинство договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ до недавнего времени содержали противоречащие федеральному законодательству нормы, можно было вести речь о противоречиях, характерных для субъектов, заключивших такого рода договоры с федеральным центром.

В) В зависимости от видов норм, пребывающих в противоречии друг с другом, различаются, в частности, расхождения обязывающих, запретительных, материальных, процессуальных, специализированных и иных норм федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ.

Несоответствия (кроме противоречий) норм конституционного законодательства по вертикали можно подразделить на негативные, позитивные и допустимые погрешности. Примерами негативных несоответствий могут служить: неверное использование юридических понятий в нормах федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, регулирующих один и тот же вопрос, неточные ссылки в законах субъектов РФ на федеральные законы, отсутствие ссылок на Конституцию РФ и федеральные законы

---

[121] См. подробнее: Шипиев В. Законотворчество на местах не должно противоречить федеральным законам // Законность. 1995. № 7. С. 2–4; Шаров А., Высоцкий П. Когда говорит политика, право молчит // Российская юстиция. 1996. № 9. С. 37–39; Дудко И. Г. Конституционное законодательство о разграничении предметов ведения и полномочий федерального центра и субъектов Федерации // Регионология. 1995. № 4. С. 94–95.

[122] Собрание Законодательства Российской Федерации. 1995. № 42. Ст. 3921.

в случаях, когда их применение является обязательным. Например, ст. 60 Конституции Республики Башкортостан обязывает каждого, кто находится на территории республики, соблюдать конституцию, законы и иные нормативные правовые акты Республики Башкортостан, в то время как о Конституции РФ и федеральных законах не упоминается.

Позитивными являются законодательные несоответствия, улучшающие на региональном уровне статус лиц по сравнению с федеральными стандартами. Конституции и уставы некоторых субъектов РФ водят дополнительные права человека и гражданина, усиливают гарантии их защиты, устанавливают дополнительные основы конституционного строя, не противоречащие положениям гл. 1 федеральной Конституции. Например, Конституция Кабардино-Балкарской Республики (ч. 3 ст. 41) дополняет социальные права и гарантирует каждому новорожденному гражданину Кабардино-Балкарской Республики открытие личного именного денежного вклада в сумме десяти минимальных размеров оплаты труда.

К числу допустимых погрешностей[123] относятся, в частности, отсутствие определенных положений (основ конституционного строя, отдельных прав и свобод человека и гражданина) Конституции РФ в конституциях (уставах) субъектов РФ, нарушение иерархической последовательности при упоминании федеральных законов и законов субъектов РФ; акцентирование значимости национальных элементов, например, случаи, когда на первое место в конституции республики указывается язык (языки) титульной нации, а не русский язык (ст. 14 Конституции Республики Ингушетия).

Как видим, несоответствия подрывают принцип единства российского конституционного законодательства. Большей частью (кроме позитивных несоответствий) неоднородность конституционного законодательства по вертикали является негативной.

2. **Разнообразие** (т. е. различие, неодинаковость) конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов федеративного государства — явление естественное и допустимое, но до определенных пределов. Основным пределом выступает непротиворечие нормам федерального конституционного законодательства. Другими словами, разнообразие конституционного (уставного) законодательства возможно лишь в сфере исключительного (остаточного) ведения субъектов РФ и в рамках полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. Однако во втором случае разнообразие является относительным, поскольку базируется на нормах федерального законодательства и не должно им противоречить.

Необходимо различать разнообразие источников конституционного (уставного) законодательства и разнообразие норм конституционного (уставного) законодательства субъектов Федерации. Разнообразие **источников** проявляется в следующем. Во-первых, существенно различаются источники конституционного законодательства республик в составе РФ и источники уставного законодательства иных (нереспубликанских) субъектов РФ. Основное различие заключается в том, что в соответствии со ст. 5 Конституции РФ, республики в качестве своего основного закона принимают конституции, а другие субъекты РФ — уставы. Кроме того, в отличие от республик в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах отсутствуют такие источники как конституционные законы, декларации, акты особого учредительного органа,

---

[123] Это понятие предлагает использовать В. К. Самигуллин. См.: Самигуллин В. К. Об обеспечении единства и целостности отечественной конституционно-правовой системы // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании: Мат. научн. конф. 25–27 марта 1999 г. / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 1999. С. 43.

уполномоченного вносить поправки в действующую конституцию или принимать новую. Во-вторых, разнообразием отличается конституционное законодательство республик в составе РФ. Так, только в нескольких республиках (например, Алтай, Ингушетия) предусмотрено принятие конституционных законов. Но и там, где конституционные законы существуют, они различаются по назначению и предмету правового регулирования. В одних республиках они предназначены для внесения изменений и дополнений в конституцию (Республика Хакасия); в других призваны регламентировать статус высших органов власти (Республика Саха (Якутия)); в третьих — решать другие важные государственные вопросы (например, в Республике Ингушетия — устанавливать элементы государственной символики). Далеко не для всех республик характерно принятие деклараций. Конституции большинства (но не всех) республик предусматривают возможность создания особого учредительного органа (например, Великий Хурал (съезд) Республики Тыва, Конституционное Собрание Республики Мордовия). Соответственно не во всех республиках возможно принятие актов особого учредительного органа. Различаются способы и порядок принятия конституций республик. Они могут приниматься законодательным (представительным) органом (Республика Северная Осетия), особым учредительным органом (Республика Калмыкия), либо посредством республиканского референдума (Республика Ингушетия)[124]. В-третьих, отсутствует единообразие в структуре источников конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, что наиболее ярко обнаруживается на примере конституций и уставов. Конституции и уставы различаются, в частности, по объему (разное количество разделов, глав, статей), названии составных частей, последовательности их расположения, специфике вопроса, урегулированного составной частью конституции (устава).

Множество случаев разнообразия **норм** конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ обусловливает их классификацию. Полагаем, что критериями классификации случаев разнообразия норм могут выступать: а) подотрасли и институты конституционного (уставного) законодательства, в рамках которых проявляется разнообразие; б) круг предметов исключительного (остаточного) ведения субъектов РФ; в) объем регламентации конституционно (уставно) — правовых отношений; г) количество и содержание противоречий и иных несоответствий нормам федерального конституционного законодательства.

А) В зависимости от первого критерия выделяются случаи разнообразия норм в области основ конституционного (уставного) строя субъектов РФ, правового положения человека и гражданина, организации и функционировании органов государственной власти субъектов РФ, основ местного самоуправления. Приведем примеры разнообразия норм в области основ конституционного (уставного) строя и правового положения человека и гражданина. В области основ конституционного (уставного) строя заметны расхождения между нормами конституционного (уставного) законодательства, как различных видов субъектов РФ, так и субъектов РФ, принадлежащих к одному виду. Например, только для уставного законодательства автономных округов (автономной области) характерно наличие норм, закрепляющих факт их нахождения в составе края (области) и связанные с этим особенности статуса. Проявлением разнообразия является воспроизведение (полное или частичное), либо отсутствие в конституциях (уставах) субъектов РФ некоторых

---

[124] См.: Михалева Н. А. Конституционные реформы в республиках — субъектах Российской Федерации // Государство и право. 1995. № 4. С. 8.

основ конституционного строя, закрепленных в Конституции РФ. В области правового регулирования статуса человека и гражданина многовариантны подходы к определению и содержанию конкретных прав и свобод. Главными являются различия, которые вызваны наличием или отсутствием в конституционном (уставном) законодательстве дополнительных прав или свобод, дополнительных гарантий их защиты, ограничений отдельных прав или свобод, дополнительных обязанностей[125]. Уставы некоторых областей (например, Новгородской, Ленинградской) либо вообще не содержат норм о правах и свободах, либо уделяют им крайне мало места (например, Пермской), либо ограничиваются ссылкой на признание и гарантированность защиты прав и свобод человека и гражданина, перечисленных в Конституции РФ (например, Липецкой).

Б) Предметы ведения и полномочия субъектов РФ, составляющие сферу их остаточного (исключительного) ведения, различаются в зависимости от вариантов закрепления в конституции (уставе), численности, содержания, степени соответствия положениям Конституции РФ. В частности, некоторые субъекты РФ либо не определили перечень всех трех групп предметов ведения (Республика Калмыкия, Смоленская область), либо устанавливают только предметы ведения Федерации и предметы совместного ведения (республики Карелия, Коми), либо лишь предметы исключительного ведения субъектов РФ (Иркутская область).

В) Говоря об объеме регламентации сходных конституционно (уставно) — правовых отношений, следует отметить, что в целом более интенсивно и масштабно развито конституционное законодательство республик. Во многом это вызвано наличием у республик более широкого перечня источников конституционного законодательства. Различия в объеме регламентации просматриваются также в рамках конституционного законодательства республик и уставного законодательства иных субъектов Федерации. Например, в уставах подавляющего большинства субъектов РФ вопросам финансов посвящена одна — две статьи либо глава, а в Уставе Воронежской области — раздел VI, состоящий из четырех глав.

Г) Показателем горизонтального разнообразия законодательства выступает различие в количестве и содержании норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, не соответствующих нормам федерального конституционного законодательства, о чем было сказано выше. Последняя категория случаев разнообразия представляет собой отрицательное явление, в то время как большей частью неоднородность конституционного законодательства по горизонтали является допустимой, позитивной.

3. Конституционное (уставное) законодательство отдельных субъектов РФ отличается **несогласованностью** норм, наличием в их содержании неоправданных расхождений. При этом несогласованность не затрагивает соотношение федерального и регионального законодательства, а выступает формой неоднородности конституционного законодательства по горизонтали. Можно вести речь о трех случаях несогласованности. Во-первых, это несогласованность норм законодательства краев (областей) и входящих в их состав автономных округов (автономной области). Вместе с тем несогласованность может проявляться в рамках тех отношений, регулирование которых было добровольно передано автономным округом (автономной областью) соответствующему краю (области) посредством договора. По общему правилу, все субъекты РФ являются равноправными (ст. 5

[125] См. подробнее: Гошуляк В.В. Конституционное и уставное законодательство субъектов Российской Федерации. М., 1999. С. 146–187.

Конституции РФ). Следовательно, законодательство одного субъекта РФ не должно соответствовать законодательству другого субъекта РФ, ибо это один уровень законодательства. Однако в указанном выше случае нормы законодательства края (области) будут обладать приоритетом по отношению к аналогичным нормам законодательства входящего в их состав автономного округа (автономной области). Этот подход отражен в уставах сложносоставных субъектов РФ. Например, Устав Ямало-Ненецкого автономного округа (ч. 3 ст. 77) от 11 сентября 1996 г., не признававший Устав Тюменской области в качестве регулятора общественных отношений на территории округа, в редакции от 28 декабря 1998 г. допускает действие Устава и законов области, если их нормы регулируют вопросы в рамках полномочий, переданных автономным округом Тюменской области. Аналогичное положение содержится в ст. 31 Устава Ханты-Мансийского автономного округа.

Во-вторых, сближению законодательства отдельных субъектов Федерации способствуют заключаемые между ними договоры, главным образом, о дружбе и сотрудничестве[126]. Если субъекты, являющиеся участниками договора обязуются привести свое законодательство в соответствии с договором, то невыполнение (частичное выполнение) этой обязанности одним из договаривающихся субъектов, повлечет за собой нарушение договора и несогласованность законодательства субъектов-участников в части урегулированной договором[127].

В-третьих, унифицированные нормы создаются не только посредством двусторонних договоров между субъектами РФ, но и посредством соглашений в рамках ассоциаций экономического взаимодействия. Эти соглашения могут содержать обязывающие для субъектов РФ нормы, что обусловливает необходимость приведения в соответствии с ними законодательства субъектов РФ, являющихся участниками соглашения. Невыполнение такого рода обязанности со стороны конкретного субъекта РФ порождает несогласованность законодательства субъектов-участников соглашения в той части, которая урегулирована обязывающими нормами соглашения.

Таким образом, в настоящее время неотъемлемым качеством действующего конституционного законодательства РФ является неоднородность. Формами неоднородности являются несоответствие, разнообразие и несогласованность. При этом неоднородность не следует трактовать в качестве однозначно негативного явления, поскольку в некоторых случаях она является естественной и допустимой.

---

[126] См. например: Договор о дружбе и сотрудничестве между Чувашской Республикой и Нижегородской областью от 11 октября 1997 г.; Договор между Чувашской Республикой и Республикой Марий Эл о дружбе и сотрудничестве от 29 мая 1999 г. // КонсультантПлюс. Региональный выпуск.

[127] См. подробнее: Иванов В.В. Договор в избирательном праве «сложносоставных» субъектов Российской Федерации // Правоведение. 2000. №1. С. 50–51; Болтенкова Л.Ф. Некоторые вопросы проведения правовой реформы в Арктических регионах РФ // Особенности проведения конституционно-правовой реформы в Арктических регионах Российской Федерации: Мат. научн.-практ. конф. 18 февраля 1998 г. Салехард, 1998. С. 3–4.

Эффективность конституционного законодательства Российской Федерации (к вопросу о систематизации критериев)

(Опубликовано: Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 10. С. 3–7)

Важная роль конституционного законодательства в системе законодательства современной России предопределяет необходимость обеспечения системности, реальности и действенности ведущей отрасли отечественного законодательства. Решение данной проблемы сложно представить без познания природы и критериев эффективности российского конституционного законодательства. Осмысление эффективности конституционного законодательства позволит, в свою очередь, выработать меры по её усилению, что положительно отразится на всей системе законодательства Российской Федерации.

В условиях реформирования государственного механизма и необходимости преодоления проявлений экономического кризиса важным показателем является эффективность работы органов государственной власти[128]. Поскольку работа органов государственной власти находит формальное выражение в нормативных правовых актах федерального и регионального уровней закономерным становится вопрос о том, насколько эффективны сами нормативные правовые акты. Ввиду того, что ключевое место среди нормативных правовых актов занимает конституционное законодательство (Конституция РФ, конституции (уставы) субъектов РФ и иные законы, которые регулируют общественные отношения, составляющие предмет конституционного права), проблема его эффективности приобретает несомненную актуальность.

Понятие «эффективность» производно от латинского «эффект» (effectus), то есть результат, следствие каких-либо причин, действий. Соответственно, эффективность означает действенность, результативность, но не любую, а заранее намеченную, целевую, приводящую к необходимым результатам. Исходя из этого, в юридической науке укоренилось несколько подходов к пониманию эффективности законодательства[129]. Не акцентируя внимания на дискуссиях по данному вопросу, полагаем целесообразным понимать эффективность конституционного законодательства как его способность оказывать оптимальное воздействие на соответствующие общественные отношения таким путём, при котором обеспечивается адекватная реализация норм конституционного законодательства.

Собственно эффективность проявляется только в процессе действия конституционного законодательства. Это обусловливает необходимость выявления конкретных формально-юридических критериев его эффективности. Критерии эффективности — это показатели, на основании которых производится оценка способности норм конституционного законодательства приносить желаемый эффект. В юридической литературе

---

[128] См.: Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. №27. Ст. 3256; 2008. №18. Ст. 2002.

[129] См.: Миронов О. О. Эффективность конституционного регулирования в условиях развитого социализма // Вопросы теории советского государственного (конституционного) права: Межвуз. сб. науч. тр. / отв. ред. М. И. Кукушкин. Свердловск, 1986. С. 52; Лапаева В. В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. 2008. №10. С. 6; Федосова В. А. Эффективность действия норм советского государственного права. Воронеж, 1984. С. 31.

критерии эффективности законодательства рассматриваются, как правило, фрагментарно, неупорядоченно и безотносительно к конкретной отрасли законодательства[130]. Между тем критерии эффективности различаются в зависимости от отрасли законодательства и уровня правового регулирования. При всей схожести критериев эффективности в различных отраслях законодательства, они не совпадают в зависимости от того: а) находится отрасль законодательства в сфере ведения Российской Федерации, или в сфере совместного ведения Российской Федерации и её субъектов; б) акцентируется ли внимание на правотворческом, или правореализационном процессе; в) к какому виду относится отрасль законодательства (материальная либо процессуальная, самостоятельная либо комплексная, регулирующая преимущественно публичные, либо частные общественные отношения). Кроме того, критерии эффективности конкретной отрасли законодательства не могут быть однородными, поскольку различаются в зависимости от уровня отраслевого регулирования.

В связи с этим полагаем, что критерии эффективности целесообразно систематизировать в зависимости от уровня конституционно-правового регулирования. Применительно к нижестоящему уровню следует вести речь об эффективности отдельных норм конституционного законодательства. Срединное положение занимает уровень эффективности действия конкретных источников конституционного законодательства. Наиболее высоким является уровень эффективности российского конституционного законодательства в целом. Поскольку каждый из трёх уровней эффективности занимают разнопорядковые явления, закономерным становится несовпадение критериев их эффективности. Однако при всей неодинаковости критериев они взаимосвязаны и дополняют друг друга.

В качестве критериев эффективности норм конституционного законодательства можно рассматривать такие показатели, как: 1) непротиворечие норм конституционного законодательства общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам с участием Российской Федерации; 2) конституционность норм текущего законодательства[131]; 3) отсутствие противоречий норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ нормам федерального конституционного законодательства, регулирующим предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Федерации и её субъектов; 4) адекватность понимания и толкования норм конституционного законодательства; 5) полнота и последовательность применения норм конституционного законодательства; 6) длительное смысловое постоянство норм конституционного законодательства, их неустареваемость; 7) чёткость и однозначность используемого категориально-понятийного аппарата.

Иногда критерием эффективности законодательства вообще и конституционного законодательства в частности признают реализуемость его норм[132]. Действительно, эффективность норм конституционного законодательства неразрывно связана с показателями их реализации. В то же время реализуемость нормы конституционного законодатель-

---

130 См.: Горбань В.С. Понятие, теория и проблемы формирования общей концепции эффективности законодательства. М., 2009. С. 144–158; Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие. М., 2009. С. 43.

131 О критериях конституционности нормативных правовых актов см.: Тихомиров Ю.А. Критерии конституционности правовых актов // Вестник Конституционного Суда. 1996. №6. С. 35–41; Кравец И.А. Конституционность нормативных правовых актов: доктрина и практика в России // Право и политика. 2006. №8. С. 27–32; Аничкин Е.С. Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности. Барнаул, 2003. С. 91, 190–191.

132 См.: Зражевская Т.Д. Реализация конституционного законодательства: проблемы теории и практики. Дисс. … д.ю.н. Воронеж, 1999. С. 204.

ства не всегда является показателем её эффективности. Например, отсутствие практики реализации положений ч. 4 ст. 117 Конституции РФ о праве Председателя Правительства РФ ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ символизирует стабильность и конструктивность отношений между названными органами государственной власти. Не предназначены для «частого использования» и нормы федеральных конституционных законов о чрезвычайном положении, о военном положении, о референдуме. Следовательно, нереализуемость подобного рода норм не свидетельствует об их неэффективности.

Критериями эффективности законов, составляющих конституционное законодательство, как представляется, являются: 1) действенность правового обеспечения реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, поскольку последние «определяют смысл, содержание и применение законов» (ст. 18 Конституции РФ); 2) стабильность, то есть длительность действия закона при редкости внесения в него изменений и дополнений; 3) низкие количественные показатели правоприменительных актов, входящих в противоречие с нормами закона; 4) отсутствие актов прокурорского реагирования с требованиями отмены закона, либо внесения в него изменений и дополнений, прецедентов оспаривания закона в суде, фактов признания отдельных норм закона неконституционными; 5) завершённость регулирования соответствующих общественных отношений, в том числе посредством своевременного развития и конкретизации положений закона в подзаконных нормативных актах; 6) соответствие закону принятых в его исполнение подзаконных нормативных правовых актов; 7) достижение цели (целей) принятия соответствующего закона; 8) беспробельность законодательного регулирования определённых общественных отношений.

К числу критериев эффективности конституционного законодательства Российской Федерации в целом необходимо отнести: 1) единство; 2) соблюдение иерархичности; 3) полноту; 4) обеспечение приоритетов государственной политики; 5) результативную конституционализацию; 6) сбалансированность соотношения федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в сфере совместного ведения Федерации и её субъектов.

1. Как известно, «единство» означает общность, полное сходство, цельность, сплочённость, неразрывность[133]. На основании этого единство конституционного законодательства РФ представляет собой, во-первых, одинаковость (в определённых рамках) норм федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, во-вторых, внутреннюю согласованность, непротиворечивость содержания в рамках федерального конституционного законодательства и в рамках конституционного (уставного) законодательства субъекта РФ, в-третьих, определённую общность, тождественность конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов РФ. К числу необходимых условий единства конституционного законодательства России могут быть отнесены, в частности, единство правил иерархического соотношения различных источников конституционного законодательства на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ, единство конституционных принципов, отражённых, прежде всего, в главе 1 Конституции РФ, общность видов источников, единство терминов и их легальных определений, тождественность категорий адресатов норм конституционного законодательства, схожесть характера правовых предписаний и способов реа-

[133] См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1968. С. 181.

лизации соответствующих норм права, единство правил действия норм законодательства во времени, близость стандартов оформления законов, общность механизмов предотвращения и устранения юридических коллизий.

2. Показателем эффективности конституционного законодательства России является чёткое соблюдение его иерархической структуры. Иерархичность конституционного законодательства обусловлена тремя основными факторами: верховенством отечественной конституции в рамках правовой системы России, наиболее высокой юридической силой конституции (устава) субъекта РФ в сравнении с иными законами субъекта Федерации, приоритетом федеральных законов, изданных по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения РФ и её субъектов над законами субъектов РФ. Иными словами, в качестве предпосылок иерархического построения российского конституционного законодательства выступают различия юридической силы и уровней принятия законов.

3. Критерием эффективности конституционного законодательства РФ является его полнота, то есть наличие необходимых для регулирования общественных отношений источников конституционного законодательства. Представляется, что полнота отечественного конституционного законодательства имеет четыре составляющих: а) принятие всех необходимых федеральных конституционных законов и федеральных законов, прямо предусмотренных Конституцией РФ («именных» законов); б) принятие законов, вытекающих из смысла отдельных конституционных норм; в) издание законов, на необходимость принятия которых указано во вновь принимаемых федеральных конституционных законах и федеральных законах; г) принятие законов, обусловленных практикой развития общественных отношений.

Однако в каждом элементе полноты конституционного законодательства РФ обнаруживается нехватка тех или иных законов, принятие которых в настоящее время является необходимым. Например, до сих пор остаются не принятыми предусмотренный ч. 2 ст. 135 Конституции РФ Федеральный конституционный закон «О Конституционном Собрании», предполагаемый ч. 1 ст. 85 Конституции РФ Федеральный закон «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации», крайне актуальный Федеральный закон «Об общих принципах организации автономных округов, имеющих статус особых территориальных единиц».

4. Закономерным показателем эффективности конституционного законодательства является правовое обеспечение приоритетов государственной политики. Большей частью приоритеты государственной политики и стратегия развития российского государства находят отражение в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию. В посланиях Президента РФ последних лет неоднократно встречаются такие базовые направления государственного строительства, как создание условий для достойной жизни человека, обеспечение верховенства Конституции РФ и федеральных законов, борьба с коррупцией, укрепление федерации, повышение эффективности правосудия, дальнейшее развитие институтов демократии.

Например, в послании Федеральному Собранию 2005 года Президент РФ поставил перед парламентом ряд важных задач: утвердить законом процедуру парламентского расследования; создать законодательную основу укрепления роли партий в формировании органов государственной власти, в том числе путём наделения победившей на региональ-

ных выборах партии правом предлагать Президенту РФ кандидата на должность главы исполнительной власти субъекта РФ; обеспечить процесс объединения субъектов РФ; активизировать работу по обсуждению и принятию законопроекта об информационной открытости государственных органов[134].

В следующем послании (2006 года) Президент РФ констатировал решение первых двух задач[135]: принятие Федерального закона от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»[136] и Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 202-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон „О политических партиях"»[137]. Также в этот период активно принимаются федеральные конституционные законы об объединении отдельных субъектов РФ. Вместе с тем предложение, касающееся законопроекта об информационной открытости государственных органов, было реализовано парламентом позднее: 22 февраля 2008 года был принят Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (вступает в действие с 1 июля 2010 года)[138], а 9 февраля 2009 года — Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (вступает в действие с 1 января 2010 года)[139]. Большинство законодательных предложений Президента РФ получают оперативную поддержку парламентариев и в относительно короткие сроки находят выражение в федеральных законах, что свидетельствует об эффективности конституционного законодательства в этом плане.

5. В качестве критерия эффективности конституционного законодательства России выступает и результативность его конституционализации. Под конституционализацией обычно понимают «процесс проникновения норм конституции и конституционного права в качестве обязательных императивов в различные компоненты правовой системы»[140]. Полагаем необходимым различать два аспекта конституционализации. Первый: восприятие «буквы» и «духа» Конституции РФ 1993 года в текущем конституционном законодательстве, формирование содержания иных источников конституционного законодательства с учётом основополагающих (глава 1) и других норм Основного закона. Второй: воздействие Конституции РФ и иных источников конституционного законодательства на российское законодательство вообще, а в широком смысле слова, на всю систему права России. В плане познания эффективности конституционного законодательства внимание акцентируется на первом аспекте конституционализации.

Результативность конституционализации текущего законодательства нельзя оценить однозначно. О позитивных результатах конституционализации можно вести речь, в частности, в тех случаях, когда в «подконституционном» источнике конституционного законодательства воспроизводятся нормы Конституции РФ, либо имеется ссылка на них;

---

134 См.: Российская газета. 2005. 26 апреля.

135 См.: Российская газета. 2006. 11 мая.

136 См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

137 См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 13.

138 См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

139 См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

140 Кравец И. А. Конституционализация правового порядка: подходы к пониманию // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Ч. 23. / под ред. В. Ф. Воловича. Томск, 2005. С. 87.

не допускается противоречие нормам Основного закона; в источнике текущего конституционного законодательства осуществляется развитие и конкретизация норм Основного закона. Напротив, нарушение норм Конституции РФ, зафиксированное в ряде решений Конституционного Суда РФ, свидетельствует о недостаточном уровне конституционализации текущего конституционного законодательства, и как следствие — о необходимости повышения уровня его эффективности.

6. Поиск оптимального баланса в соотношении федерального законодательного регулирования и законодательного регулирования субъектов РФ в сфере совместного ведения в настоящее время должен осуществляться дифференцированно. Дифференциация вызвана положениями Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (действует в ред. от 18 июля 2009 г.), в который Федеральным законом от 4 июля 2003 года[141] (и последующими федеральными законами) были внесены изменения, существенно преобразовавшие и упорядочившие соотношение законодательных полномочий Российской Федерации и её субъектов по предметам совместного ведения. Закон различает три основных случая законодательного регулирования полномочий органов государственной власти по предметам совместного ведения Федерации и субъектов РФ: 1) регулирование федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения; 2) регулирование исключительных полномочий органов государственной власти субъектов РФ законами субъектов РФ; 3) регулирование посредством федеральных законов полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения. Соответственно, соотношение федерального и регионального законодательного регулирования в сфере совместного ведения проявляется в настоящее время вариативно. В первом случае подробные федеральные законы блокируют законотворчество субъектов РФ по предметам совместного ведения, в связи с чем последние либо не регулируют зарезервированные федеральным законодателем аспекты того или иного предмета совместного ведения, либо регулируют их посредством копирования федеральных норм. Во втором случае отсутствие федерального законодательного регулирования по конкретным вопросам совместного ведения обусловливает появление самостоятельных законов субъектов РФ, а также региональных законов, принятых в порядке первичного (опережающего) правового регулирования. В третьем случае рамочные федеральные законы порождают производные от них законы субъектов РФ, которые развивают федеральные нормы путём осуществления конкретизирующего и дополнительного регулирования. Однако при всей подвижности и неодинаковости пределов единства российского конституционного законодательства в сфере совместного ведения РФ и субъектов РФ, а, следовательно, разном уровне его сбалансированности, наблюдается устойчивая централизация законодательного регулирования и снижение законотворческой самостоятельности субъектов

---

[141] См.: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 2003. №27. (ч. 2). Ст. 2709.

РФ[142]. Достижение оптимального баланса соотношения централизации и децентрализации правового регулирования предметов совместного ведения Федерации и её субъектов остаётся пока нерешённой задачей.

Таким образом, в настоящее время основания для вывода о высоком уровне эффективности российского конституционного законодательства отсутствуют. Если одни показатели свидетельствуют о его определённой эффективности, то по другим показателям её необходимо усиливать. Однако очевидно, что учёт указанных критериев в процессе законотворчества и реализации законов обеспечит повышение эффективности конституционного законодательства, окажет положительное воздействие на всю систему российского законодательства и обеспечит её устойчивое развитие в духе базовых ценностей, заложенных в Конституции РФ 1993 года.

[142] См., например: Невинский В. В. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации в условиях изменяющейся конституционно-правовой практики // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития: Мат. Междунар. научно-практ. семинара 1–2 окт. 2004 г. / отв. ред. В. В. Невинский. Барнаул, 2004. С. 35; Безруков А. В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и её субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 9–10.

Раздел 5

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ДЕЙСТВИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Внеправовые основы единства российского законодательства

(Опубликовано: Право и политика. 2015. № 1. С. 110–115)

Оптимальное соотношение единства целого и самостоятельности его частей представляет собой задачу, актуальную для любого федеративного государства. Правовой аспект такого соотношения сводится к поиску баланса необходимого единства и допустимого многообразия законодательства федеративного государства. Для поддержания единства федерации центр устанавливает общие правила поведения и обеспечивает их реализацию, а составные части (субъекты) федерации, проявляя дозволенную самостоятельность, отражают в своём законодательстве свойственные им особенности и придают внутрифедеральному правовому пространству определённое многообразие. Это обусловлено характерной для любой федерации борьбой двух взаимоисключающих тенденций — федералистской и унитаристской. Другими словами, речь идёт об устойчивых притязаниях отдельных субъектов федерации к одностороннему расширению своей компетенции и правового пространства и одновременном стремлении «совокупного» государства к централизации власти и унификации правового регулирования.

Данное положение вызвано, в свою очередь, проблемой сосуществования целого и его составных частей, где целое — законодательство федеративного государства, а составные части — подсистемы федерального законодательства и законодательства отдельных субъектов федерации. Как известно, части целого «не могут противоречить сущности целого, а должны нести в себе, с одной стороны, его основные сущностные характеристики, с другой — характеристики, в чём-то отличающие данную часть от других частей»[1]. Отсутствие какой-либо части или содержательное противоречие части целому способны разрушить последнее. Понимание того, что целое возможно только при условии взаимосвязанного взаимодействия составляющих его частей, определяет принципиальную важность анализа связей между частями целого.

Эти истины в полной мере применимы к законодательству Российской Федерации. Двухуровневое построение российского законодательства объективно порождает про-

[1] Шульженко С. Т. Особенности регионов России и проблемы законодательной политики: философско-правовой аспект // Правоведение. 1998. № 1. С. 138.

блему соотношения федерального законодательства и законодательства субъектов РФ. Одним из принципов взаимодействия законодательства двух уровней является первичность федерального законодательства и его приоритет над законодательством субъектов РФ. Следовательно, федеральное законодательство выступает в качестве системообразующего звена и цементирующего начала отечественного законодательства в целом. Системообразующий характер законодательства федерального уровня предопределяет единство российского законодательства вообще, являющееся составной частью единства правового пространства России. По одному из определений правового пространства РФ, оно представляет собой «обусловленное федеральной Конституцией, состояние согласованности, соотносимости и соподчинённости правовых норм, исходя из их юридической значимости»[2]. Исходя из этого, единство законодательства можно собирательно определить как, во-первых, одинаковость (в определённых рамках) норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, во-вторых, внутреннюю согласованность, содержания собственно федерального законодательства и внутреннюю согласованность норм законодательства в рамках конкретного субъекта РФ, в-третьих, определённую общность законодательства отдельных субъектов РФ. Иными словами, о единстве российского законодательства можно вести речь в следующих аспектах: 1) единство в рамках федерального законодательства; 2) единство в рамках законодательства конкретного субъекта РФ; 3) единство норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ (единство по вертикали); 4) единство законодательства отдельных субъектов РФ (единство по горизонтали).

Для характеристики взаимодействия элементов системы законодательства в федеративном государстве используют также понятия «унификация», «сближение», «гармонизация» и «интеграция»[3]. Несмотря на разграничение этих понятий в теории права[4], между ними гораздо больше общего, нежели особенного. Схожие по смыслу явления символизируют стремление к достижению единства правовых норм вообще и норм законодательства, в частности. При этом единство законодательства — это его определённое состояние и признак системы. В то же время названные категории своим содержанием являют процесс движения к единству законодательства, осуществляемый посредством использования различных способов.

Познание единства российского законодательства невозможно без осмысления тех причин и условий, которые влияют на его обеспечение. Иными словами, речь идёт о фундаментальных основах (факторах) единства отечественного законодательства. Основы единства российского законодательства могут быть классифицированы по различным критериям. Так, в зависимости от территории действия основы можно подразделить на общегосударственные и региональные; в зависимости от срока действия — на постоянные и временные; в зависимости от характера влияния — на положительные и отрицательные; в зависимости от сферы проявления — на внутренние и внешние; в зависимости от способа выражения — на объективные и субъективные.

---

[2] Сомов С.М. Единство правового пространства // Законность. 2001. №2. С. 30.

[3] См., например: Михалева Н.А. Координация правотворчества в российской Федерации. М., 1996. С. 83; Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. М., 2000. С. 239.

[4] См.: Мелехин А.В. Теория государства и права. Учебник (подготовлен для системы КонсультантПлюс). 2009; Как проводить сравнительный анализ национальных законодательств: методические рекомендации по сравнительному анализу национальных законов государств-участников Договора СНГ от 29 марта 1996 г. // Журнал российского права. 1999. №5/6. С. 141–144.

Основной классификацией представляется разделение основ единства российского законодательства в зависимости от содержания на внеправовые и правовые. Внеправовые основы имеют естественный характер (природно-климатическое положение, национальный состав и пр.) и связаны с социально-экономическими, политическими и духовными процессами, происходящими в современном российском обществе. Основы юридического характера обусловлены состоянием нормативно-правовой базы, регулирующей внутрифедеральные и иные общественные отношения в России. Правовые основы единства современного отечественного законодательства не являются предметом рассмотрения в рамках данной статьи. Не вдаваясь в подробности, заметим, что к ним обоснованно относить верховенство Конституции РФ, основы конституционного строя России, приоритет федерального законодательства по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов[5]. Внеправовые факторы являются первичными, поскольку правовая однородность напрямую производна от внеправового единства. В этой связи первоочередному выявлению подлежат внеправовые факторы единства российского законодательства, среди которых можно выделить постоянные и временные.

Представляется, что к числу постоянных (устойчивых) внеправовых основ единства российского законодательства могут быть отнесены следующие. Во-первых, это единство экономического пространства, нашедшее выражение в использовании единой национальной валюты, единообразии и равноправии форм собственности, одинаковой налоговой политике, общности валютного, кредитного и таможенного регулирования, отсутствии внутри государства таможенных границ и иных формальных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

Во-вторых, единство политической системы государства, которое обеспечивается общеобязательностью государственных велений, исходящих от федеральных органов власти, наличием общегосударственных целей и их достижением, необходимостью эффективного выполнения функций «совокупного» государства. Изначально природа государства имеет централизованную направленность, что объективно предопределяет однородность законодательства. По верному замечанию С.А. Авакьяна, «централизм органически присущ государству и объективируется в том, что определённые функции могут и должны быть присущи только ему в целом и никак не могут быть отданы территориальным единицам как частям государства»[6]. Например, одной из таких функций является социальная политика, призванная обеспечить относительно одинаковый уровень жизни на всей территории страны независимо от экономического дисбаланса регионов. Необходимость решения социальных задач в общегосударственном масштабе вызывает, в свою очередь, концентрацию и централизацию соответствующих материальных ресурсов. Равным образом постоянная угроза различного рода чрезвычайных ситуаций (экологических, техногенных, социальных) заставляет реагировать на соответствующие вызовы и консолидировать усилия, в том числе нормативно-правовые, для их преодоления.

---

[5] См. подробнее: Аничкин Е.С. Факторы единства и многообразия конституционного законодательства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2005. №2. С. 8–10. См. также: Жунусканов Т.Ж. О единстве законодательной системы Российской Федерации и Республики Казахстан // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. №11. С. 19.

[6] Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. №8. С. 2.

В-третьих, культурная, историческая и языковая общность государствообразующей нации. Именно русская нация являлась и является основой и центром объединения населяющих страну народов, стержнем многонационального состава Российского государства. По данным переписи населения 1989 года в Российской Федерации русские составляли 81,5%. В настоящее время их доля увеличилась до 85% и продолжает расти в связи с вынужденной миграцией (около 22 млн русских проживают за пределами России). Как видно, Россия в известной мере становится мононациональным государством[7]. В настоящее время из 22 республик в составе Российской Федерации только в трёх (Северная Осетия (Алания), Тыва, Чувашия) титульные этносы составляют большинство и ещё в трёх республиках (Кабардино-Балкария, Калмыкия, Татарстан) русские и титульный этнос распределились примерно поровну. В России подавляющая часть населения страны имеют схожий менталитет и национальную психологию. Истоки их коренятся в таких ценностях, как самодержавие, коллективизм, соборность — ценностях, во многом противоположных западному индивидуализму и демократизму. В отношениях между Федерацией и субъектами РФ это выразилось в том, что они традиционно строились и продолжают строиться на жёсткой централизованной основе. Сложившееся положение обусловливает концентрацию законодательной компетенции у федерального центра.

В-четвёртых, следует указать на особенности природно-климатического положения страны: «до сих пор около 60 процентов территории России мало пригодны для биологической жизни человека, а бескрайние урало-сибирско-дальневосточные просторы с дисперсно проживающим малочисленным населением требуют целенаправленного устойчивого управления»[8] и, как следствие, единообразного правового регулирования.

Представляется возможным выделить и временные внеправовые факторы единства российского законодательства. Во-первых, к ним относится существенное изменение геополитического положения нашей страны. Вызванные этим внешнеполитические проблемы в виде острой военно-политической ситуации на юго-востоке Украины, наличия неразрешённых пограничных вопросов с Японией, Китаем, некоторыми странами СНГ, охлаждения отношений с бывшими «братскими» странами, большая часть которых переориентировалась на США и Западную Европу, вытеснения России из зоны её геополитических интересов из-за активного продвижения НАТО на Восток неизбежно усиливают централизацию управления и унификацию правового регулирования в стране.

Во-вторых, обращает на себя внимание общее укрепление политического режима в стране в первые годы XXI столетия. К числу наиболее показательных его проявлений могут быть отнесены: фактическая ликвидация многопартийной системы на фоне гегемонии одной политической партии, всесилие главы государства, ослабление федеративных начал и усиление унитаристских, явный дисбаланс ветвей власти в пользу исполнительной власти, активная борьба с коррупцией и др.

В-третьих, усилению единства законодательства способствует рост авторитета федеральной власти, вызванный энергичными мероприятиями по наведению порядка в сфере внутрифедеративных отношений. По мнению ряда исследователей, дальнейшему усилению верховной власти способствовало бы формирование отсутствующей в настоящее время единой национальной идеи, которая способна сплотить все народы страны и кон-

---

[7] См.: Ивайловский Д. А. К вопросу о новом этапе развития российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2006. №6. С. 35.

[8] Невинский В. В. Централизация государственно-правового регулирования в России: условия, пределы // Российский юридический журнал. 2006. №1. С. 68.

солидировать собственно российскую нацию[9]. Заслуживает поддержки вывод В.Г. Анненковой о том, что ей может стать идея единой и неделимой России[10]. Однако одной выработки национальной идеи недостаточно, поскольку потребуется её активное претворение в жизнь и широкая поддержка со стороны народа.

Разделение внеправовых основ единства законодательства на постоянные и временные является весьма условным. Это объясняется тем, что некоторые постоянные факторы могут трансформироваться во временные в случае изменения их содержания. Так, единство политической системы подрывается в случае острой борьбы различных партийно-политических сил, конфронтации федеральной и региональных элит, гражданской войны. Очевидно, указанные обстоятельства могут привести не только к ослаблению единства и стабильности законодательства, но и к разрушению государства.

Таким образом, постоянные внеправовые основы единства отличаются естественным, неустранимым и статичным характером, в связи с чем законодатель вынужден под них подстраиваться, учитывать в процессе законотворчества. Временные внеправовые основы, напротив, отличаются ситуативностью и подвижностью, но их влияние на однородность законодательства не менее существенно. Объективное право представляет собой форму, в которую облекаются материальные и духовные условия жизни людей. Данные условия предопределяются естественно-природными (климат, географическое положение, национальный состав) и социальными, то есть возникающими в результате человеческой деятельности, причинами. К последним относятся, в частности, сложившиеся экономические, политические и культурные отношения. Указанные естественно-природные и социальные причины влияют на формирование объективного права, способствуя в числе прочего его единству. Частным проявлением такой детерминации выступает единство действующего законодательства Российской Федерации.

Причины и условия прекращения договорных отношений между Российской Федерацией и её субъектами в 2001–2005 гг.

(Опубликовано: Взаимодействие центра и регионов в практике государственного строительства: мировой и российский опыт: Материалы Международной научно-практической конференции «Мировой и российский опыт взаимодействия центра и регионов в практике государственного строительства» / Редакционная коллегия: М.А. Аюпов (научный редактор), С.Н. Лаврентьев, Н.Н. Черкесова, Г.М. Якупова. Уфа: ДизайнПолиграфСервис, 2008. С. 120–125)

На рубеже XX–XXI вв. система источников российского права пополнилась такой разновидностью форм, как договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (вертикальный внутрифеде-

---

[9] См.: Анненкова В.Г. Единая национальная идея — основа и смысл единства Российского государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №9. С. 14–15; Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации. Автореф. дисс. … д.ю.н. Саратов, 2004. С. 37.

[10] См.: Анненкова В.Г. Единство российского государства: проблемы конституционной теории и практики. Автореф. дисс. … д.ю.н. М., 2006. С. 12.

ративный договор). Основой развития двустороннего договорного регулирования внутрифедеративных отношений послужила Конституция РФ 1993 года. В соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». Ведущим мотивом договорного процесса явилась возможность дифференцированного подхода к субъектам РФ в зависимости от их природно-климатических, экономических, исторических, национальных, культурных и иных особенностей. Как известно, федеральные законы по предметам совместного ведения РФ и её субъектов закрепляют общие для всех субъектов РФ правила поведения, выступают своего рода «шаблоном», в котором крайне сложно конкретизировать конституционно установленные предметы совместного ведения с учетом региональной специфики. Ввиду этих причин между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в 90-е гг. XX века было заключено 42 договора о разграничении предметов ведения и полномочий, из которых до недавнего времени (до июля 2005 года) сохраняли формальное действие только девять[11]. Таким образом, в 90-е гг. прошлого века вертикальный двусторонний договор стал очень распространенным и значимым источником российского права. В частности, данные договоры выступали важным ориентиром для регионального законодателя, о чем подробнее будет сказано ниже. В этой связи возникает необходимость осмысления эволюции внутрифедеративного договорного процесса, а также причин и механизма его свёртывания в 2001–2005 гг.

В формировании отношений между Федерацией и её составными частями рассматриваемые договоры сыграли неоднозначную роль. С одной стороны, они способствовали предотвращению распада страны, раздираемой центробежными тенденциями (особенно со стороны таких республик, как Татарстан, Чечня, Ингушетия) и позволяли отразить региональную специфику. С другой стороны, на российское законодательство того периода вертикальные внутрифедеративные договоры оказали и отрицательное[12] воздействие. При этом отрицательное воздействие было преимущественным. Представляется, что можно вести речь о двух основных проявлениях отрицательного воздействия договоров на российское законодательство.

Во-первых, большинство договоров входили в противоречие с нормами Конституции РФ и федерального законодательства. По подсчётам С.А. Осипян, лишь четыре договора (с Республикой Бурятия, Астраханской областью, Воронежской областью и Костромской областью) не входили в противоречие с Конституцией РФ и федеральным

---

[11] К числу субъектов РФ, сохранивших вертикальные двусторонние договоры относятся республики Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан, Удмуртия, Чувашия, Красноярский край (совместно с Таймырским (Долгано-Ненецким) автономным округом и Эвенкийским автономным округом), Москва, Иркутская область (совместно с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом), Свердловская область.

[12] Об отрицательном воздействии вертикальных внутрифедеративных договоров пишут многие исследователи. См., например: Елисеев Б.П. Договоры и соглашения между РФ и субъектами РФ: решение или порождение проблем? // Государство и право. 1999. №4. С. 6–7; Лебедев А.Н. Современные федеративные договоры в России: конституционная модель, практика, перспективы // Теоретические проблемы российского конституционализма / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2000. С. 82–85; Манохин В.М. Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации: вопросы методики. Саратов, 2000. С. 29.

законодательством[13]. В частности, договоры выступали способом перераспределения закрепленных в Конституции РФ предметов ведения федерального центра в пользу субъектов Федерации. Последние посредством заключения договора стремились вывести себя из сферы действия наиболее «неудобных» норм федерального законодательства путём отнесения отдельных предметов ведения Федерации к предметам совместного ведения (Кабардино-Балкарская Республика, Свердловская область) или к предметам исключительного ведения субъектов РФ (Республика Татарстан), а также посредством перераспределения некоторых предметов совместного ведения в пользу субъектов РФ. Например, Договор Российской Федерации с Республикой Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. в сферу исключительного ведения республики включал, в частности, решение вопросов республиканского гражданства и установление порядка прохождения альтернативной гражданской службы (п. 8, 9 ст. 2), что противоречило ч. 1 ст. 6 и п. «в» ст. 71 Конституции РФ[14]. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Ленинградской области от 13 июня 1996 года относил к числу дополнительных предметов совместного ведения Российской Федерации и Ленинградской области «вопросы таможенной политики российской Федерации на территории Ленинградской области, в том числе эффективное использование таможенных платежей и сборов, собираемых на территории Ленинградской области» (п. «в» ст. 2), что входило в противоречие с п. «в», «з» ст. 71 Конституции РФ[15].

Более того, во внутрифедеративные вертикальные договоры включались нормы, не связанные напрямую с разграничением компетенции между федеральными и региональными органами власти. Так, договоры с рядом республик содержали положения об их статусе. В частности, по договору с Республикой Татарстан (ст. 1) она была определена как государство, объединённое с Российской Федерацией на основе Конституции РФ и Конституции Республики Татарстан. Очевидно, что это положение входило в противоречие с ч. 1 ст. 4 Конституции РФ, предусматривающей распространение суверенитета Российской Федерации на всю её территорию и с ч. 1 ст. 66, установившей, что статус республики в составе РФ определяется Конституцией РФ и конституцией республики, но не договором.

Поскольку вертикальные внутрифедеративные договоры отвечали конъюнктурным интересам договаривающихся субъектов РФ, последние охотно руководствовались положениями соответствующих договоров. Это в свою очередь в большей или меньшей степени подталкивало субъекты РФ к принятию учредительных и текущих законов, ориентированных на договоры и потому заведомо нарушающих Конституцию РФ и федеральные законы. По справедливому замечанию В.А. Черепанова, «в договорной практике было воспроизведено противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенностью составляющих её субъектов»[16].

---

[13] См.: Осипян С.А. Российский федерализм и проблемы конституционности // Философские науки. 2002. №6. С. 45.

[14] Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1994. №6.

[15] Российские вести. 1996. 13 июля.

[16] Черепанов В.А. Теория российского федерализма. М., 2005. С. 137.

Во-вторых, вертикальные внутрифедеративные договоры формализовали и углубляли асимметричность Российской Федерации, усиливали неравноправие субъектов РФ[17]. Посредством договоров формально равноправные в отношениях с федеральным центром субъекты РФ (ч. 4 ст. 5 Конституции РФ) могли приобретать разный объём полномочий в рамках сферы совместного ведения, устанавливать дополнительные предметы совместного ведения либо получать особые привилегии, что в известной мере способствовало индивидуализации статуса этих субъектов РФ.

Первые договоры были подписаны с республиками в составе РФ, активная суверенизация которых вызывала негативную реакцию в других субъектах РФ. Вследствие этого «в начале 1996 года — пишет В. Н. Лысенко, — после массовой атаки крупнейших краёв и областей на федеральное руководство, сначала с целью прекратить договорный процесс, а затем с целью скорее к нему присоединиться, Президент прервал подписание череды договоров с республиками и начал подписывать их с другими субъектами Федерации»[18]. Договоры с «нереспубликанскими» субъектами РФ были изначально направлены на «выравнивание» их прав с республиками в составе РФ. Например, определённой преференцией выступает отнесение ранее действующим Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Хабаровского края от 24 апреля 1996 года к дополнительным предметам совместного ведения вопросов реализации в районах края, приравненных к территориям Крайнего Севера, государственных гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера, а также принятие мер по обеспечению досрочного завоза грузов, создание необходимых сезонных и межнавигационных запасов топлива, продовольствия и товаров народного потребления (ст. 2)[19]. Наибольшее число привилегий удалось «выторговать» у федерального центра Свердловской области. Так, договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области от 12 января 1996 года (ст. 7, 8) предусматривал, в частности, возможность признания недействительными на территории области федеральных нормативных правовых актов в случае их противоречия данному Договору[20].

Как видно, договоры шли вразрез с конституционно установленным равноправием субъектов РФ, закладывая их договорное неравноправие в отношениях с федеральным центром. При этом, по наблюдению М. В. Глигич-Золотарёвой, во многих договорах субъекты РФ стремились получить от федерального центра «стандартный набор усту-

---

[17] На договоры как причину асимметричности Российской Федерации обращают внимание многие исследователи. См., например: Бухвальд Е. Российский федерализм: стартовая проблема нового тысячелетия // Федерализм. 2000. № 1. С. 47, 49; Болтенкова Л. Ф., Лавриненко И. Г. К вопросу о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов // Регионология. 1996. № 2. С. 38; Вишняков В. Г. Конституционное регулирование федеративных отношений // Государство и право. 1998. № 10–12. С. 24; Эбзеев Б. С., Карапетян Л. М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. № 3. С. 11; Толстик В. А. К вопросу о разграничении компетенции между субъектами РФ и федеральным центром // Российский конституционализм: проблемы и решения: Мат. междунар. конф. М., 1999. С. 213–214.

[18] Лысенко В. Н. Договорные отношения как фактор обострения противоречий краёв и областей с республиками // Асимметричная Федерация: взгляд из центра, республик и областей. М., 2000. С. 17.

[19] Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий / Сост. И. В. Гранкин, М. В. Деменков. М., 1997. С. 357.

[20] Российская газета. 1996. 1 февраля.

пок в сферах, которые никак нельзя считать спецификой большинства субъектов Федерации»[21]. Таким образом, договоры обусловливали новый вид внутрифедеративных конфликтов — между отдельными субъектами РФ.

Во многом поэтому начало XXI века ознаменовалось искоренением договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. По нашему мнению, это вызвано тремя формально-юридическими обстоятельствами.

Во-первых, ранее действующий Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» значительно ограничил основания заключения договоров (ст. 14), отнеся к ним только два случая: прямое указание в федеральном законе по предметам совместного ведения на допустимость заключения договора по данному предмету совместного ведения и отсутствие федерального закона по предмету совместного ведения — с условием приведения указанного договора в соответствие с федеральным законом по данному предмету совместного ведения после принятия такого федерального закона. Действующий Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в который были трансформированы соответствующие положения Федерального закона от 24 июня 1999 г. предусматривает ещё более жёсткое ограничение: заключение внутрифедеративных вертикальных договоров «допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий» (п. 1 ст. 26.7). Более того, заключённый договор подлежит утверждению федеральным законом, после принятия которого договор вступает в силу (п. 7–8 ст. 26.7). Как видно, приведённые положения законов сковывают инициативу и возможности субъектов РФ в заключении договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Неудивительно, что за время действия указанных норм был заключён только один договор[22] — Договор от 26 сентября 2002 г. «О внесении изменений в договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Саха (Якутия)»[23].

Во-вторых, учитывая негативное воздействие внутрифедеративных вертикальных договоров на конституционное законодательство (о чём было сказано выше) федеральный центр в русле политики обеспечения единства федерального и регионального законодательства инициировал их массовое аннулирование. В конце 2001, 2002 и первой половине 2003 года под давлением федеральной власти субъекты РФ активно заключают с Российской Федерацией договоры о прекращении действия принятых несколько лет назад двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Формальная причина этого процесса представлена в виде стандартной формулировки в договорах:

---

[21] Глигич-Золотарёва М. В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 202.

[22] В этой связи неверным представляется утверждение М. В. Глигич-Золотарёвой о том, что в соответствии с Законом от 24 июня 1999 г. «не было заключено ни одного двустороннего договора между Федерацией и её субъектами». См.: Глигич-Золотарёва М. В. Указ. соч. С. 290.

[23] Российская газета. 2002. 2 октября.

«учитывая, что цели Договора…достигнуты», но фактическая цель сводилась к необходимости усиления унификации российского законодательства и ослабления асимметричности Российской Федерации. В итоге из 42 договоров о разграничении предметов ведения и полномочий к июню 2003 года сохранили своё действие только 9. К их числу относятся договоры с Республикой Башкортостан от 3 августа 1994 года, с Республикой Саха (Якутия) от 26 сентября 2002 года, с Республикой Татарстан от 15 февраля 1994 года, с Республикой Удмуртия от 17 октября 1995 года, с Республикой Чувашия от 27 мая 1996 года, с Красноярским краем, Таймырским (Долгано-Ненецким) автономным округом и Эвенкийским автономным округом от 1 ноября 1997 года, с Москвой от 16 июня 1998 года, с Иркутской областью, Усть-Ордынским Бурятским автономным округом от 27 мая 1996 года, со Свердловской областью от 12 января 1996 года.

В-третьих, в силу положений федерального законодательства произошло прекращение действия оставшихся договоров. Федеральный закон от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения…» (ч. 2 ст. 32) устанавливал трёхлетний срок для приведения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в соответствие с его предписаниями. Однако в Законе ничего не было сказано об ответственности за неисполнение этой обязанности и последствиях её неисполнения. Поэтому к июню 2002 года ни в один из сохранивших действие договоров не были внесены необходимые поправки. Представляется, что это стало причиной закрепления в Федеральном законе от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» более жёсткого требования. Согласно ст. 5 данного Закона «договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, действующие на день вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежат утверждению федеральным законом в течение двух лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона». Далее содержится правило о том, что договоры, «не утверждённые в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, прекращают своё действие по истечении указанного срока». В соответствии со ст. 2 указанного закона он вступает в силу со дня его официального опубликования, то есть с 7 июля 2003 года[24]. Поскольку ни одного федерального закона об утверждении договора о разграничении предметов ведения и полномочий принято не было, то с 8 июля 2005 года все оставшиеся договоры прекратили своё действие.

В свете приведённых обстоятельств приходится констатировать, выражаясь словами М. В. Глигич-Золотарёвой, что «из всех возможных вариантов видения модели договорного регулирования был избран наиболее радикальный, заключающийся в отказе от практики разграничения компетенции посредством заключения договоров и соглашений, что вызвало свёртывание договорного процесса»[25].

Вышесказанное позволяет сделать вывод о существенном преобразовании первоначального смысла положений ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, вызванном динамично меняющейся конституционной практикой современной России.

---

[24] Собрание законодательства РФ. 07.07.2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

[25] Глигич-Золотарёва М. В. Указ. соч. С. 293.

Аномалии в конституционно-правовом пространстве современной России

(Опубликовано: Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: гуманитарные и общественные науки. 2022. Т. 6. № 1. С. 42–48)

Введение. Неизменной актуальностью в юридической науке отличаются вопросы совершенствования правового регулирования и повышения качества права. Однако их решение вряд ли возможно без взвешенного осмысления факторов, препятствующих нормальному правообразованию и эффективному действию права. Среди таких факторов заметное место занимают правовые аномалии, выступающие одной из угроз устойчивого развития любой страны. Аномалии представляют собой объективную и естественную сторону правовой жизни. Одна сторона правовой жизни — это нормальное состояние права, его принципов, институтов, источников, норм и соответствие ему поведения субъектов права, общественных отношений и фактов. Но другая неизбежная сторона жизни права — всевозможные отклонения от его нормального, правильного состояния, «оказывающие негативное влияние на процессы формирования и действия права как регулятора общественных отношений»[26]. Все эти отклонения, несоответствия мы предлагаем именовать собирательным термином *правовая аномалия* или *аномалия в праве*.

Результаты. Вопрос об аномалиях в праве слабо исследован в юридической науке. Исследователь А. В. Петров, специально занимавшийся данным вопросом, пришел к выводу, что аномалии права — это «отклонения в содержании права, необходимых связях его элементов и формах, которые носят для права как целенаправленной предметной деятельности случайный и произвольный характер»[27]. Взяв за основу данное определение, сделаем оговорку, что иногда аномалия права понимается в широком смысле слова, т. е. включает в себя и общественно полезные, позитивные отклонения в праве[28]. В настоящей статье предметом исследования выступают именно негативные аномалии, которые обнаруживаются в различных отраслях права. Ввиду того, что конституционное право представляет собой ведущую отрасль отечественного права, а конституционно-правовые аномалии имеют системообразующее значение для всей правовой системы России, они представляют научный интерес в первую очередь. Полагаем возможным выделить пять видов конституционно-правовых аномалий. Некоторые из них могут воспроизводиться и в иных отраслях права, но в конституционном праве имеют особое наполнение, обусловленное отраслевой спецификой.

1. **Дуализм конституционного права и реальности.** Формально-фактический разрыв возникает между нормой конституционного права и действительностью, реалиями общественной жизни. Наиболее рельефно это просматривается на примере конфликта конкретных норм Конституции РФ и неформальной общественной практики[29]. Устрем-

---

[26] Нанба С. Б. Право: модели и отклонения // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 146.

[27] Петров А. В. Аномалии права: понятие и природа // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2015. № 1. С. 177.

[28] Нанба С. Б., Помазанский А. Е., Цомартова Ф. В. Позитивные отклонения в праве // Журнал российского права. 2015. № 5. С. 26–36. https://doi.org/10.12737/10716

[29] Мазуров А. В. Конституция и общественная практика. М.: Частное право, 2004. 367 с.; Мухачёв И. В. Проблемы гомеостаза в теории и практике российского конституционного права: дис. … д-ра юрид. наук. М., 1999. 321 с.

ленность норм конституции в будущее или, напротив, их консерватизм порождают фиктивность основного закона, его оторванность от реальной практики. Например, развитие нашей страны в начале текущего столетия нейтрализовало потенциал ряда положений российской Конституции. На фоне активных изменений государственной политики устаревший и фиктивный характер обрели нормы о договорном способе разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ (ч. 3 ст. 11), о сфере остаточного ведения регионов (ст. 73), о республике как государстве в составе РФ (ч. 2 ст. 5), об осуществлении исполнительной власти в РФ только Правительством РФ (ч. 1 ст. 110) и ряд других. Отказ от внутрифедеративных договоров, заметное сужение сферы остаточного ведения субъектов РФ, унификация правового статуса субъектов РФ, фактическое осуществление исполнительной власти не только Правительством РФ, но и Президентом РФ, а также его полномочными представителями в федеральных округах стали закономерностями общественно-политической жизни современной России, вступающими в рассогласование с сохраняющей юридическую силу «буквой» Конституции РФ.

2. **Интерпретационные и правоприменительные отклонения от формальной конституционно-правовой нормы.** Наиболее рельефно такие отклонения просматриваются на примере норм Конституции РФ. Они представляют собой различие между буквальным смыслом конституционных норм, с одной стороны, и их смысловым развитием в текущем законодательстве и толковании в рамках правоприменительной практики Конституционного Суда РФ (КС РФ), с другой стороны. По сути, иногда нормы Основного закона получают «иное прочтение» и интерпретацию в федеральных конституционных законах, федеральных законах, постановлениях и определениях КС РФ[30]. При этом не всегда формальное различие между текстом действующей Конституции и преобразующим его смысл законом или правовой позицией КС РФ влечет за собой негативный правовой эффект. Например, посредством ряда решений КС РФ было заметно увеличено количество объектов проверки на конституционность по линии абстрактного и конкретного нормоконтроля по сравнению с положениями ст. 125 Конституции РФ и ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 «О Конституционном Суде Российской Федерации»[31]. Объектами абстрактного нормоконтроля стали федеральные конституционные законы и законы субъектов РФ по вопросам их остаточного ведения, а в качестве объектов конкретного нормоконтроля — федеральные конституционные законы, постановления Верховного Совета РФ о порядке введения в действие законов, отмененные или утратившие силу законы, постановления Государственной Думы об амнистии. В приведенном примере наблюдается несоответствие формально-юридического характера, но вряд ли можно вести речь о попрании смысла нормы Основного закона.

Однако конституционная практика демонстрирует и факты неудачного, негативного соотношения «буквы» Конституции РФ и ее обновленного смысла. Так, Федеральный

---

[30] Васильев В.И. О динамике и стабильности конституции // Конституция и законодательство: по мат-лам Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 29 октября 2003 г.) М.: Олита, 2003. Кн. 1. С. 86–93; Митюков М.А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112; Невинский В.В. «Преобразование» Конституции РФ: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации / отв. ред. И.А. Кравец, В.С. Курчеев. Новосибирск: НГУ, 2005. С. 8–18.

[31] О Конституционном Суде РФ: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

конституционный закон от 17.12.2001 «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»[32] иллюстрирует ограничение буквального смысла нормы основного закона. Он принят на основе ч. 2 ст. 65 Конституции РФ, согласно которой «принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом». Буквальное понимание термина *образование* в данном контексте позволяет вести речь о таких случаях, как объединение субъектов РФ, разделение субъекта РФ на два и более новых субъекта РФ, выделение одного субъекта РФ из состава другого. Вместе с тем ч. 1 ст. 5 названного Закона предусматривает образование в составе РФ нового субъекта только в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов РФ. В данном примере законодатель отождествил категории *образование* и *объединение*, хотя первая по смыслу является более широкой.

3. **Противоречия в нормативно-правовой системе.** Для российского конституционного права конца XX — первых двух десятилетий XXI в. характерны противоречия общеправового и собственно отраслевого характера. В литературе к общим противоречиям в рамках правовой системы относят, в частности, противоречие между динамикой развития общественных отношений и стабильностью правовой системы, между тенденцией к установлению единообразия правовых норм и необходимостью учета отраслевых и местных особенностей, между дифференциацией законодательства и его интеграцией[33]. Предметом нашего рассмотрения являются специальные противоречия, характерные для конституционного права как отрасли права. На наш взгляд, можно выделить по меньшей мере три вида таких противоречий: внутритекстуальные; иерархические; пространственные.

А. ***Внутритекстуальные***. Противоречия в рамках отдельного нормативного правового акта могут быть показаны на примере Конституции РФ как основного источника конституционного права. При этом обоснованно вести речь о противоречиях между гл. 1 «Основы конституционного строя» и положениями других глав Конституции РФ, между положениями глав со 2 по 9 Конституции РФ и между отдельными конституционными ценностями в рамках гл. 1. В первом случае это, к примеру, противоречие между принципом равноправия субъектов РФ (ч. 1 ст. 5) и правом республик устанавливать свои государственные языки (ч. 1 ст. 68), правом автономной области, автономного округа инициировать принятие федерального закона об автономной области или соответствующем автономном округе (ч. 3 ст. 66). Во втором случае обоснованно указать, например, на противоречие между п. «а» ст. 71 и ст. 136: п. «а» ст. 71 относит к предмету ведения РФ изменение федеральной Конституции, в то время как ст. 136 предусматривает, что поправки к главам 3–8 Конституции РФ вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации. В третьей ситуации Конституционный Суд РФ в ряде своих актов решал вопрос о преодолении конфликта между отдельными конституционными ценностями, нашедшими отражение в гл. 1 Основного закона (социального государства и рыночной экономики, государственного суверенитета

---

[32] О порядке принятия в РФ и образования в ее составе нового субъекта РФ: Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 №6-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. №52 (ч. 1). Ст. 4916.

[33] Дзыбова С.Г. Общие закономерности и противоречия правовой системы общества // Российская юстиция. 2011. №2. С. 50–53.

и приоритета международного права над национальным правом, признания прав и свобод человека высшей ценностью и безопасностью государства)[34].

В. ***Иерархические.*** Стандартными для различных отраслей права являются противоречия между нормативными правовыми актами, имеющими разный уровень юридической силы. Конституционное право не является исключением, но обладает специфическим наполнением коллизий по иерархическому критерию. Главным образом оно сводится к противоречию между нормами Конституции РФ как акта, обладающего высшей юридической силой, и нормами иных правовых актов, а в прошлом и положениями договоров[35] о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Практика КС РФ[36] свидетельствует о том, что нормы «подконституционных» актов нередко признаются в той или иной мере не соответствующими Конституции России, что влечет за собой утрату ими юридической силы. Равным образом в рамках системы законодательства субъекта РФ наиболее высоким уровнем юридической силы обладает его конституция или устав.

С. ***Пространственные.*** Для отраслей права, регулирующих вопросы совместного ведения РФ и ее субъектов, характерны противоречия между нормативными правовыми актами федерального и регионального уровней. Конституция РФ (ч. 5 ст. 76) устанавливает приоритет федеральных законов, принятых по предметам совместного ведения, над законодательством субъектов РФ, что обусловливает более высокую юридическую силу первых и первичность их применения. В этом смысле конституционное право имеет сходство с административным, трудовым, семейным и другими отраслями права (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), но сами противоречия имеют особое конституционно-правовое отраслевое содержание. Однако следует сделать важную оговорку: в настоящее время этот вид противоречий утратил актуальность, поскольку они были устранены, но он выступал атрибутом отечественного конституционно-правового пространства в 1990-е гг. прошлого века. При этом ключевое значение для всей правовой системы страны имели многочисленные противоречия между Конституцией РФ и конституциями отдельных республик в составе РФ (Татарстан, Башкортостан, Тыва, Адыгея, Карелия, Саха (Якутия), Карачаево-Черкессия), грубо нарушавших положения федерального Основного закона[37].

4. **Пробелы в конституционном праве.** Думается, они могут иметь два основных проявления: отсутствие отдельных источников конституционного права, обусловленных прямым предписанием или реальными потребностями правового регулирования

---

[34] Аничкин Е. С., Рудт Ю. А. Конституционное балансирование в России: право и перспективы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № S5. С. 80–100. https://doi.org/10.17323/2072–8166.2019.5.80.100

[35] Морозова А. С., Карасев А. Т. Проблемы совершенствования федеративных отношений в России: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 28.

[36] Постановление КС РФ от 13.04.2017 № 11-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 40, ч. 10 и 11 ст. 42 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», п. 2 и 3 ч. 1 ст. 128 и ч. 10 ст. 239 Кодекса административного судопроизводства РФ в связи с жалобой граждан И. Л. Трунова и М. В. Юревича // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2655; Постановление КС РФ от 13.01.2020 № 1-П по делу о проверке конституционности ч. 2 и 3 ст. 13, п. 5 ч. 5 ст. 19 и ч. 1 ст. 20 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Р. Д. Свечниковой // СЗ РФ. 2020. № 3. Ст. 275.

[37] Сарычева И. А. «Расползание» правовой системы — угроза конституционной безопасности России // Федерализм. 1997. № 4. С. 121–142; Сидоренко Е. Н. Министерство юстиции России и проблемы регионального правотворчества // Юрист. 2000. № 5. С. 7–10.

тех или иных отношений, и нормативные пустоты в рамках конкретного источника конституционного права.

За весь период действия Конституции РФ было принято подавляющее большинство прямо предусмотренных ей федеральных конституционных законов и федеральных законов. Однако до сих пор не приняты федеральные конституционные законы о Конституционном Собрании (ч. 2 ст. 135) и об изменении статуса субъекта РФ (ч. 5 ст. 66). Также ожидают своего принятия законы, хотя и прямо не предусмотренные федеральной Конституцией, но вытекающие из смысла отдельных ее норм. Например, из положений ч. 1 ст. 85 Конституции РФ следует целесообразность принятия федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации»[38]. Очевидно, такое положение свидетельствует о незавершенности реализации отдельных норм Конституции РФ и обусловленной этим неполноте конституционно-правового регулирования.

Второе проявление пробельности может быть продемонстрировано на примере действующей Конституции РФ. Определенным недостатком основного закона является как «недосказанность» его отдельных положений, так и отсутствие ряда стандартных для современных конституций норм. В положениях ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, согласно которым «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий», не упоминается федеральный закон, хотя он был и остается основным источником правового регулирования данных отношений. Или ст. 33, в соответствии с которой правом на обращение обладают только граждане РФ, но не иностранцы и апатриды. Неудивительно, что принятый 02.05.2006 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устранил это упущение и распространил свое действие по кругу лиц на иностранцев и апатридов (ч. 3 ст. 1)[39].

В то же время надо признать, что пробелы устраняются с помощью поправок к Конституции РФ. Так, благодаря поддержанному в результате всенародного голосования 01.07.2020 проекта Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214–7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»[40] в Конституции РФ появилась норма о принципах внешней политики России (ст. 79.1), поскольку столь важный вопрос на конституционном уровне до этого не регулировался.

5. **Иные формально-юридические дефекты отдельных источников и норм конституционного права.** Полагаем, в их число могут быть включены неоднозначность используемых в нормах терминов и понятий и иная смысловая неопределенность норм, избыточный объем регламентации, несовершенство структуры нормативного правового акта (в том числе нестыковка названия структурного элемента и содержащихся в нем норм),

---

[38] Анненкова В. Г. Единство российского государства: проблемы конституционной теории и практики: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2006. 46 с.

[39] О порядке рассмотрения обращений граждан РФ. ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

[40] О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти. Проект Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214–7 от 11.03.2020 // СПС КонсультантПлюс.

а также положения, допускающие необоснованно широкие пределы усмотрения субъектов права.

Например, используемый в Конституции РФ термин *закон* имеет по меньшей мере три смысловых значения: в одних случаях используется в значении «совокупность нормативных правовых актов» (ст. 54), в других — в значении «любой источник юридических норм» (ч. 1 ст. 19), в остальных — в точном его значении, обозначающем одноименный акт, принятый Государственной Думой, одобренный Советом Федерации и подписанный Президентом РФ (ч. 3 ст. 55). Смысловая неопределенность отдельных норм Конституции РФ не раз побуждала уполномоченных субъектов к обращению в КС РФ с запросами о ее толковании[41].

К тому же в Основном законе немало поливариантных, рамочных норм, которые могут быть наполнены разным смысловым содержанием в зависимости от складывающейся общественно-политической и экономической обстановки. В соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции РФ «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства». Однако открытым остается вопрос о природе такой политики, которая может колебаться в диапазоне от демократической до авторитарной. На рамочный характер ряда положений Конституции РФ указывали даже ее авторы. Например, С. М. Шахрай отмечал, что Основной закон «не содержит препятствий для практического воплощения самых различных вариантов решений, касающихся различных сторон политической жизни страны»[42].

Избыточный объем правовой регламентации стал в последние 10–15 лет тенденцией в развитии федерального законодательства по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. В частности, федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вопреки их названию представляют собой детальное регламентирование соответствующих отношений, почти не оставляющее места для регионального законодательства. Постоянное наращивание объема федерального правового регулирования по предметам совместного ведения представляет собой серьезное злоупотребление правом со стороны Федерации и нарушение баланса правового обеспечения этой сферы.

Иллюстрацией необоснованно широкого усмотрения в рамках конкретных норм права[43] может стать вышеупомянутый Закон РФ о поправке к Конституции РФ № 885214–7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»[44]. На его основе в положениях трех статей ч. 4 Конституции РФ (статьи 111, 112 и 117) возможность роспуска Государственной Думы РФ поставлена в зависимость от политического усмотрения Президента РФ, от того, что он считает бо-

---

41 По делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ. Постановление КС РФ от 28.11.1995 № 15-П // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4868; По делу о толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции РФ. Постановление КС РФ от 11.12.1998 № 28-П // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

42 Шахрай С. М. Потенциал Основного закона далеко не исчерпан // Конституция и законодательство: по мат-лам Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 29 октября 2003 г.) М.: Олита, 2003. Кн. 1. С. 47.

43 Шарнина Л. А. Категория усмотрения в конституционном праве. М.: Проспект, 2017. 268 с.

44 Аничкин Е. С. Конституционная модернизация России 2020 года: точечные поправки или ревизия Основного закона? // Вестник Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета. 2020. № 2. С. 27.

лее целесообразным: прекратить деятельность нижней палаты парламента или сохранить действующий состав Государственной Думы. Примечательно, что решение этого важнейшего политического вопроса не обусловлено формальным установлением каких-либо критериев выбора Президентом РФ того или иного варианта поведения.

Дискуссия. Основные различия в доктринальном осмыслении конституционно-правовых аномалий сводятся к следующему.

1. Обращают на себя внимание разные рамки понимания этого явления. Если одни ученые, к числу которых относится и автор настоящей статьи, рассматривают аномалии в узком смысле этого слова, относя к ним только негативные отклонения от нормального состояния права, то другие (С. Б. Нанба, А. Е. Помазанский, Ф. В. Цомартова) дефинируют аномалии как более широкую по смыслу правовую категорию, включающую в себя позитивные, допустимые отклонения от нормы. Особенно это заметно на примере повышения стандарта конституционных прав и свобод человека и гражданина на уровне субъектов РФ[45].

2. Наблюдается разное содержательное наполнение правовых аномалий. Автор статьи полагает правильным инкорпорировать в число аномалий только формально-юридические, собственно нормативные явления. В то же время встречаются точки зрения о таких составных частях аномалий, как отклонения действующего права от юридической доктрины[46], неформальное право[47], теневое право[48].

3. Имеет место неодинаковая оценка аномалий. Большинство ученых усматривают в них сугубо отрицательный смысл и эффект, но некоторые оценивают определенные аномалии положительно. Например, Т. М. Пряхина положительно оценивает пробелы в Конституции РФ[49], а В. Г. Гюлумян вообще отрицает возможность существования пробелов в тексте Основного закона[50].

Слабая изученность конституционно-правовых аномалий, сложность и дискуссионность данной проблематики и практическая актуальность заявленной темы несомненно свидетельствуют о необходимости ее дальнейшего исследования.

Заключение. Полагаем, для конституционного права современной России характерны несколько видов аномалий, каждая из которых имеет особое содержательное наполнение. Все они в той или иной мере связаны с Конституцией РФ как ключевым и учредительным актом в правовой системе России, а оттого имеют повышенную значимость. Видовое разнообразие аномалий может различаться, но неизменным остается их отрицательный эффект, оказывающий негативное воздействие на развитие конституционного права, а через него и на всю российскую правовую систему. Поэтому выявление и анализ

---

[45] Чуклин А. В. Дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемые субъектами Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2018. 239 с.

[46] Ерыгина В. И. Государственно-правовая доктрина о представительной природе политических партий: концептуальные закономерности и отклонения в практике их реализации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 38–39.

[47] Тихомиров Ю. А. Право официальное и неформальное // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 81–82.

[48] Баранов В. М. Теневое право. Н. Новгород: НА МВД России, 2002. 165 с.

[49] Пряхина Т. М. К вопросу о самодостаточности российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. С. 7–9.

[50] Гюлумян В. Г. Перспективы развития Российской Конституции // Конституция Российской Федерации и развитие законодательства в современный период: мат-лы Всерос. науч. конф. / ред. И. А. Конюхова. М., 2003. Т. 1. С. 31.

таких аномалий позволит создать адекватные меры по их предотвращению и устранению, что будет способствовать успешному и устойчивому правовому развитию нашей страны.

Централизация законодательного регулирования предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

(Опубликовано: Российский юридический журнал. 2007. № 4. С. 88–92)

Развитие российского законодательства в последние несколько лет отличается преобразованием соотношения законодательных полномочий Федерации и её субъектов по предметам совместного ведения. Как известно, Конституция РФ, закрепляя перечень предметов совместного ведения (ст. 72), не конкретизирует, что именно в рамках того или иного предмета совместного ведения уполномочена регулировать Федерация, а что — её субъекты. Поэтому разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти по предметам совместного ведения осуществлялось зачастую Федерацией в одностороннем порядке и к тому же нечётко и бессистемно. Вместе с тем по подсчётам специалистов к 2000 году более четырёх пятых от общего числа законов субъектов РФ принимались по предметам совместного ведения[51]. В совокупности с федеральными законами по предметам совместного ведения образовывался крупнейший законодательный массив, требующий незамедлительного упорядочения. Первой серьёзной попыткой решения этой проблемы стал Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»[52]. Однако данный Закон не определил пределы федерального регулирования вопросов совместного ведения. В п. 1 ст. 12 Закона было установлено, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов. При этом не устанавливался перечень конкретных вопросов, по которым они должны приниматься. Соответственно, в Законе были обозначены лишь общие подходы к разграничению компетенции, многие из которых «были закреплены либо в самой Конституции РФ, либо в Федеративном договоре, либо в правовых позициях Конституционного Суда РФ»[53].

---

[51] См.: Чертков А. Н. Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 28.

[52] Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

[53] Черепанов В. А. Теория российского федерализма. М., 2005. С. 151.

В связи с этим Президент РФ В. В. Путин своим Указом от 21 июня 2001 года[54] создал специальную комиссию, которой была разработана концепция разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Данная концепция была положена в основу Федерального закона от 4 июля 2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[55], с введением в действие которого (ст. 4) утратил силу Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ. Внесение указанных и последующих поправок в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[56] существенно изменило и упорядочило соотношение законодательных полномочий Федерации и её субъектов по предметам совместного ведения. В условиях разрастания центростремительных тенденций в Российской Федерации, отчасти явившихся следствием «парада суверенитетов», такое преобразование обозначило явную тенденцию к централизации законодательного регулирования предметов совместного ведения. В этой связи особую актуальность приобретает вопрос о содержании такой централизации. К числу основных проявлений централизации законодательного регулирования предметов совместного ведения, на наш взгляд, относятся следующие.

Во-первых, это избыточная детальность федерального законодательного регулирования. Общеизвестно, что именно федеральный законодатель определяет пределы собственного правового регулирования предмета совместного ведения и объём полномочий федеральных органов государственной власти в отношении соответствующего предмета совместного ведения. Следовательно, рамки федерального законодательного ведения могут становиться неоправданно широкими, что объективно сужает сферу регионального законодательного регулирования. Ещё в начале XX века известный немецкий государствовед Г. Еллинек по этому поводу писал: «Так как союзное государство суверенно, то не существует никакого предела для расширения его компетенции по отношению к отдельным государствам: это расширение может простираться вплоть до уничтожения государственного характера последних и превращения, таким образом, союзного государства в единое государство»[57]. Идея рамочного регулирования в виде принятия основ законодательства по предметам совместного ведения, где Федерация устанавливает общие принципы, а субъекты РФ их детализируют федеральным центром оказалась не воспринятой. Между тем издание такого рода актов, по справедливому замечанию М. С. Саликова, решило бы главную задачу — определения границ федерального участия в рамках совместных предметов ведения Федерации и её субъектов[58]. Во многом поэтому доля

---

[54] См.: Указ Президента РФ от 21 июня 2001 г. № 741 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» // Российская газета. 2001. 27 июня.

[55] Российская газета. 2003. 8 июля.

[56] Первоначальный текст документа опубликован в следующем издании: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005. В настоящее время этот закон действует в редакции от 29 декабря 2006 года.

[57] Еллинек Г. Общее учение о государстве. Изд. второе, испр. по второму немецкому изд. СПб., 1908. С. 580.

[58] См.: Саликов М. С. О некоторых проблемах разграничения законодательных полномочий в российской федеративной системе // Российское право: образование, практика, наука. 2005. № 1. С. 24–25.

федерального законодательного регулирования в сфере совместного ведения составляет в настоящее время 90–95 процентов[59].

Примером тотального по сфере действия и инструктивного по содержанию регулирования общественных отношений является Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[60]. Фактическое содержание данного Закона выходит далеко за пределы его названия: подробно расписаны сроки, содержание и порядок осуществления каждого этапа избирательного процесса, вплоть до перечня сведений, которые должны размещаться на информационном стенде в помещении для голосования (ст. 61). В результате анализ избирательного законодательства субъектов РФ после 12 июня 2002 г., проведённый М. М. Курячей (проанализировала 64 закона, принятых в 46 субъектах РФ), показал, что «в подавляющем большинстве случаев региональные законодательные акты фактически копируют положения Федерального закона «Об основных гарантиях…»[61].

Переход федерального законодателя от рамочного к всеохватывающему правовому регулированию вопросов совместного ведения приводит к чрезмерной правовой унификации, подрывающей саму идею совместных предметов ведения Федерации и её субъектов и ставящей под сомнение подлинность федеративного устройства Российского государства. Экспансия федерального законодательства в сфере совместного ведения побуждает субъекты РФ принимать законы, состоящие в подавляющем большинстве из дублирующих, декларативных и отсылочных норм, то есть фактически не оставляет места для регионального законотворчества.

Во-вторых, это одностороннее развитие полномочий федеральных органов государственной власти в рамках предметов совместного ведения РФ и её субъектов. На наш взгляд, оно имеет три проявления.

А) Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» включил в компетенцию субъектов РФ не все сферы общественных отношений, определённые ст. 72 Конституции РФ в качестве предметов совместного ведения. Например, перечень полномочий, закреплённых за органами государственной власти субъектов РФ (ст. 26.3) не охватывал (и не охватывает) такие предметы совместного ведения как обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов других видов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам (п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ); защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение правопорядка и общественной безопасности (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Негативная реакция большинства регионов на принятие названного закона обусловила внесение в него поправок, несколько расширивших компетенцию региональных ор-

---

[59] См.: Невинский В. В. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации в условиях изменяющейся конституционно-правовой практики // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития: Мат. Междунар. научно-практ. семинара 1–2 окт. 2004 г. / Отв. ред. В. В. Невинский. Барнаул, 2004. С. 35.

[60] Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

[61] Курячая М. М. Проблемы централизации и децентрализации в сфере регулирования избирательных прав и права граждан Российской Федерации на референдум // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Мат. междун. науч. конф. Москва 7–9 апреля 2005 г. / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 2006. С. 174.

ганов государственной власти. Так, Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»[62] к дополнительным полномочиям органов государственной власти субъектов РФ были отнесены создание комиссий по делам несовершеннолетних, защите их прав и организации деятельности таких комиссий (п. 24.1 ст. 26.3), организация и обеспечение защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации (п. 54 ст. 26.3). Однако факт установления в Законе (ст. 26.3) 59 позиций, закрепляющих полномочия субъектов РФ по предметам совместного ведения при отнесении всего остального к ведению Федерации свидетельствует об очевидном ограничении деятельности регионов в сфере совместного ведения. По справедливому замечанию А. Н. Кокотова, в таких условиях сфера совместного ведения за рамками определённого по усмотрению Федерации перечня полномочий субъектов РФ, превратилась по сути в придаток исключительных федеральных полномочий[63].

Б) Отдельные предметы совместного ведения были перераспределены Федерацией в свою пользу, что повлекло упразднение компетенции органов государственной власти субъектов РФ по данным предметам совместного ведения. Так, принятие Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (п. 2 ст. 13)[64] повлекло за собой внесение изменений в Федеральный закон «О недрах», вследствие которых совместное владение, пользование и распоряжение недрами на территории субъектов РФ (п. «в» ст. 72 Конституции РФ) было фактически ликвидировано. Если ранее по ст. 2.1 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395–1 «О недрах»[65] отдельные участки недр могли получать статус объектов федерального значения на основании совместных решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, то в редакции от 22 августа 2004 г.[66] необходимость совместного решения не предусмотрена. Достаточно решения самих федеральных органов, на основании которого любой участок недр на территории субъекта РФ может получить статус объекта федерального значения. Аналогичны положения Федерального закона от 22 августа № 122-ФЗ, предусматривающие внесение изменений в Водный кодекс РФ и Лесной кодекс РФ — ими из названных кодексов исключаются указания на полномочия субъектов РФ в сфере водных и лесных правоотношений[67]. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по сравнению с предшествующим законом 1995 года (ст. 5)[68] изъял принадлежавшее субъектам РФ право распределения вопросов местного значения между муниципальными образованиями.

---

62 Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 10.

63 См.: Кокотов А. Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2005. № 1. С. 20–21.

64 Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

65 Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

66 Российская газета. 2004. 31 августа.

67 См. подробнее: Черепанов В. А. О мониторинге правовых актов основ федеративной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 3–4.

68 Российская газета. 1995. 1 сентября.

В настоящее время перечни этих вопросов исчерпывающим образом определены Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ст. 14–17)[69], несмотря на то, что установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено Конституцией РФ (п. «н» ч. 1 ст. 72) к предметам совместного ведения РФ и её субъектов.

В) Установление сферы ведения субъектов РФ по усмотрению федерального законодателя влечёт за собой регулирование посредством федеральных законов дополнительных предметов совместного ведения, выявленных в ходе развития конституционно-правовой практики. Например, Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» подразделяет государственную гражданскую службу на федеральную, которая находится в ведении Федерации и субъектов РФ, правовое регулирование которой отнесено к совместному ведению РФ и её субъектов (п. 4 ст. 2)[70]. Тем самым на основе федерального закона государственная гражданская служба субъектов РФ отнесена к предметам совместного ведения. Вместе с тем Конституция РФ закрепляет закрытый перечень предметов совместного ведения и предписывает: всё то, что находится за сферой ст. 71 и 72 остаётся, согласно ст. 73 субъектам РФ. Закономерно возникает вопрос: на каком основании не указанная в ст. 72 Конституции РФ область жизнедеятельности была отнесена к совместному ведению Федерации и её субъектов. Тем более, что действующий ранее Федеральный закон от 31 июля 1995 года «Об основах государственной службы Российской Федерации» таких положений не содержал, то есть фактически относил данный вопрос к сфере остаточного ведения субъектов РФ[71]. Приведённый пример (как и предыдущие) отчётливо свидетельствует о переносе центра тяжести в регулировании предметов совместного ведения федеральным законодательством.

В-третьих, крайне низок удельный вес принимаемых от субъектов РФ к обсуждению в Государственной Думе законодательных инициатив: например, в 2004 году из 56 законопроектов, внесённых Советом Федерации и его членами, принято только три, а из 451 законодательной инициативы органов законодательной (представительной) власти субъектов Федерации было принято лишь две[72]. В среднем всего около 3% законопроектов, внесённых в Государственную Думу субъектами РФ, становятся законами[73]. Во многом столь низкие показатели можно объяснить низким качеством вносимых законопроектов, отсутствием на них заключений Правительства РФ, неполным перечнем прилагаемых к законопроекту сопроводительных документов (например, отсутствие перечня нормативных правовых актов, подлежащих изменению или отмене в связи с принятием данного закона).

В-четвёртых, федеральный законодатель нередко нарушает требование согласования с высшими органами государственной власти субъектов РФ проектов федеральных законов по предметам совместного ведения. Первоначально процедура участия органов государственной власти субъектов РФ в рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения была определена в ст. 13 Феде-

---

[69] Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[70] Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

[71] См.: Безруков А. В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и её субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 9–10.

[72] См.: Дайджест официальных материалов и публикаций периодической печати // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. М., 2005. № 5. С. 50.

[73] См.: Симонян Г. Р. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 51.

рального закона от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения…», а с отменой названного Закона соответствующие положения были включены в Федеральный закон от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации…» (ст. 26.4). Во многом нарушения со стороны федерального законодателя обусловлены низкой эффективностью механизма согласования таких законопроектов, главным образом, очень коротким сроком (30 дней) для предоставления субъектами РФ в Государственную Думу отзывов на законопроекты и поправок к законопроектам, принятым Государственной Думой в первом чтении. Это положение провоцировало, в свою очередь, ситуации, когда мнение субъектов РФ по основополагающим вопросам совместного ведения попросту не учитывалось. Показательный пример в этой связи приводит В.А. Черепанов: при рассмотрении в 2001 году проекта Земельного кодекса РФ представительные и исполнительные органы 34 субъектов РФ (более 1/3) высказались против данного законопроекта, но в нарушение ст. 13 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ согласительная комиссия не создавалась и законопроект был вынесен на второе, а затем — и третье чтение[74].

Подобным образом принимались вышеупомянутые федеральные законы от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ и от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ: подавляющее большинство предложений от регионов не получило в них отражения. Это вызвало резкое недовольство политических элит субъектов РФ и отрицательное отношение к ограничению сферы регионального ведения. Подтверждением служат результаты опроса руководителей законодательных (представительных) органов субъектов РФ, расположенных на территории Южного федерального округа: десять из двенадцати регионов полагают, что произошёл пересмотр ст. 72 Конституции РФ в сторону сужения объёма компетенции региональных органов государственной власти. Все руководители законодательных (представительных) органов высказались против исключения субъектов РФ из лесных и водных правоотношений, правоотношений недропользования[75]. Закономерным результатом становится отсутствие прецедента, «когда субъектам Федерации удалось бы заблокировать принятие федерального закона, явно ущемляющего их права»[76].

В-пятых, происходит сокращение объёмов первичного (опережающего) законодательного регулирования предметов совместного ведения со стороны субъектов РФ. Сегодня принятые в таком порядке законы субъектов РФ требуется не только привести в соответствие с определённым федеральным законом в течение трёх месяцев (п. 2 ст. 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года), «но и, нередко, под предлогом недопустимости двойного правового регулирования одних и тех же общественных отношений федеральные органы настаивают на отмене ранее принятых законов субъектов Федерации»[77]. Кроме того, к настоящему времени сравнительно многие вопросы совместного ведения урегулированы федеральным законодательством, что снижает потребность в опережающем законодательном регулировании посредством законов субъектов РФ. Данные обстоятельства в совокупности с многократным внесением поправок в федеральные за-

---

74 См.: Черепанов В.А. Теория российского федерализма. С. 150–151.

75 См. подробнее: Черепанов В.А. О мониторинге правовых основ…С. 5–6.

76 Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М., 2005. С. 31.

77 Невинский В.В. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / Отв. ред. И.А. Кравец, В.С. Курчеев. Новосибирск, 2005. С. 13.

коны[78], и вызванной этим неустойчивостью действующего законодательства предопределяют снижение законотворческой активности субъектов РФ, пребывание их в состоянии ожидания федерального законодателя.

В-шестых, Федеральный закон от 4 июля 2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» впервые чётко установил три случая допустимости федерального законодательного регулирования полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения.

А) Пункт 4 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года предусматривает, что по вопросам, указанным в п. 2 ст. 26.3 данного закона (где перечислены вышеупомянутые 59 позиций) могут приниматься федеральные законы, в которые не допускается включать положения, определяющие объём и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта РФ для исполнения соответствующих полномочий органами государственной власти субъектов РФ. Соответственно, предполагается, что такого рода федеральные законы будут иметь рамочный характер.

Б) В отношении полномочий по решению вопросов указанных в подп. 2, 9, 13, 21, 25 и 37 п. 2 ст. 26.3 Закона (например, организационное и материально-техническое обеспечение проведения референдумов субъекта РФ) допускается закрепление в федеральных законах порядка осуществления из бюджета субъектов РФ расходов на их решение. В отличие от предыдущего случая федеральные законы по указанным шести позициям будут отличаться подробным регулированием.

В) Полномочия органов государственной власти субъектов РФ, содержащиеся в 59 позициях, могут также реализовываться за счёт субвенций из федерального бюджета. Следовательно, кроме усиления финансового контроля со стороны Федерации, регулирование порядка и объёма расходования таких средств будет осуществляться федеральными законами (п. 1 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года), что объективно обусловливает детальное федеральное регулирование и очередное ограничение регионального законодателя.

Таким образом, перечисленные тенденции развития законодательства по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов свидетельствуют о формировании сверхцентрализованного федерального правового регулирования данной сферы общественных отношений, нарушающего оптимальный баланс соотношения федеральной и региональной законодательной компетенции и подрывающего незыблемые правовые устои подлинного федерализма.

---

[78] Например, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» действовал в редакции 18 федеральных законов, а Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» действовал в редакции 20 федеральных законов.

Сфера остаточного ведения субъектов Российской Федерации: метаморфозы последних лет и их причины

(Опубликовано: Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: Материалы Международной научной конференции / ред.: доктор юридических наук, профессор С.А. Авакьян. 2008. С. 426–431)

Для российского законодательства последних лет характерна тенденция свёртывания провозглашённой в ст. 73 Конституции РФ остаточной сферы ведения субъектов РФ. Согласно этой статье, «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». Однако закрепление сферы ведения субъектов Федерации по остаточному принципу делает её юридически неопределённой. Отсюда следует различие числа и содержания предметов ведения субъектов РФ в их конституциях и уставах. Вместе с тем анализ положений основных законов субъектов РФ, закрепляющих их собственную компетенцию, позволяет выявить наиболее типичные позиции сферы ведения субъектов Федерации. К их числу в основном относятся: принятие конституции (устава), законов и внесение в них поправок; правовое регулирование организации и функционирования органов государственной власти субъектов РФ и их формирование; административно-территориальное устройство; охрана общественной безопасности; миграционная деятельность; владение, пользование и распоряжение объектами региональной собственности; региональные программы развития; утверждение и исполнение бюджета субъекта РФ; изменение границ субъекта РФ; награды и почётные звания субъекта РФ; установление региональной символики.

Отсутствие формальной определённости вопросов остаточного ведения закономерно порождало злоупотребления со стороны субъектов РФ, которые проявились во «вторжении» последних в предметы ведения Российской Федерации и полномочия федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения. Например, Устав Приморского края (п. «п» ст. 28) вопреки п. «п» ст. 71 Конституции РФ, к собственным предметам ведения относил коллизионное право, Устав Костромской области (п. «и» ст. 6) — установление порядка землепользования, несмотря на положения п. «в» ст. 72 Конституции РФ, Конституция Республики Татарстан (ст. 61, 62), попирая ст. 4 и п. «к», «л» ст. 71 Конституции РФ, провозгласила себя субъектом международного права, способным обмениваться дипломатическими и консульскими представительствами, участвовать в деятельности международных организаций. Таким образом, для 90-х гг. прошлого века характерно гипертрофированное увеличение объёма собственной компетенции многих субъектов РФ за счёт Федерации.

Политика обеспечения единства конституционно-правового пространства, выразившаяся в активном приведении норм основных законов субъектов РФ, закрепляющих предметы их собственного ведения в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством, привела к обратному перераспределению предметов остаточного ведения субъектов РФ в предметы ведения Федерации или совместные предметы ведения. В результате большинству субъектов РФ пришлось сократить перечень вопросов собственного ведения. В основном набор предметов остаточного ведения уменьшился на 2–3

позиции (из 10–15), но в нескольких субъектах РФ весьма существенно. Так, в Конституции Кабардино-Балкарской Республики, действующей в редакции от 12 июля 2005 года, по сравнению с первоначальной редакцией от 1 сентября 1997 года из 26 предметов остаточного ведения сохранилось 16 (ст. 69).

Ещё одной причиной сокращения объёма остаточной компетенции субъектов РФ является обращение некоторых вопросов остаточного ведения в пользу Федерации. Наиболее ярким примером в этом ряду является кардинальное изменение порядка формирования института высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, установленное Федеральным законом от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[79]. Теперь вместо избрания главы исполнительной власти субъекта РФ гражданами, проживающими на территории соответствующего субъекта Федерации внедрена процедура наделения гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению Президента РФ (ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации...»). Таким образом, субъекты РФ утрачивают самостоятельность при формировании одного из своих органов государственной власти, как того требует Конституция РФ (ч. 1 ст. 77), а решение данного вопроса переводится федеральным законодателем в сферу совместного ведения Российской Федерации и её субъектов[80].

Или другой пример. Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был введён институт временной финансовой администрации в субъекте РФ (вступил в действие с 1 января 2007 года), влекущий за собой существенное ограничение бюджетных и связанных с ними законотворческих полномочий региональных властей[81]. В данном случае очевидным является расширение (хотя

---

[79] Российская газета. 2004. 15 декабря.

[80] См. подробнее: Саликов М.С. Строительство и демонтаж российской федеративной системы // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития. Материалы международного научно-практического семинара 1–2 октября 2004 г. / Отв. ред. В.В. Невинский. Барнаул, 2004. С. 162–166; Плешивцев И.Н. Право субъектов Российской Федерации устанавливать собственную систему органов государственной власти: конституционное регулирование и проблемы реализации // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / Отв. ред. И.А. Кравец, В.С. Курчеев. Новосибирск, 2005. С. 145–149.

[81] Так, в соответствии с абз. 3 п. 3 ст. 26.9 ФЗ «Об общих принципах организации ...» «в целях восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации временная финансовая администрация в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности субъекта Российской Федерации, подготавливает проект закона субъекта Российской Федерации о внесении изменений и дополнений в закон субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий год, а также проект бюджета субъекта Российской Федерации на очередной год, представляет данные законопроекты в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации. Временная финансовая администрация также обеспечивает контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации и осуществляет иные полномочия, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации» // Парламентская газета. 2003. 8 июля.

и с оговорками) сферы ведения Федерации за счёт ещё одного вопроса остаточной компетенции её субъектов.

Сокращению объёма остаточного ведения способствует ещё одна причина, обусловленная процессами централизации управления и правового регулирования внутрифедеративных отношений. Установление сферы ведения субъектов РФ по усмотрению федерального законодателя влечёт за собой регулирование посредством федеральных законов дополнительных предметов совместного ведения. Например, Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» подразделяет государственную гражданскую службу на федеральную, которая находится в ведении Федерации и субъектов РФ, правовое регулирование которой отнесено к совместному ведению РФ и её субъектов (п. 4 ст. 2)[82]. Тем самым на основе федерального закона государственная гражданская служба субъектов РФ отнесена к предметам совместного ведения. Вместе с тем Конституция РФ закрепляет закрытый перечень предметов совместного ведения и предписывает: всё то, что находится за сферой ст. 71 и 72 остаётся, согласно ст. 73 субъектам РФ. Закономерно возникает вопрос: на каком основании не указанная в ст. 72 Конституции РФ область жизнедеятельности была отнесена к совместному ведению Федерации и её субъектов, в то время как она должна «резервироваться» за субъектами РФ. Тем более что действующий ранее Федеральный закон от 31 июля 1995 года «Об основах государственной службы Российской Федерации» таких положений не содержал, то есть фактически относил данный вопрос к сфере остаточного ведения субъектов РФ[83].

Примечательно, что уменьшение объёма остаточной компетенции субъектов РФ породило две своеобразные тенденции: сокращение количества законов субъектов РФ по предметам их остаточного ведения и сближение содержания норм конституций и уставов субъектов РФ в части регулирования сферы их собственного ведения.

Рассмотренные метаморфозы в сфере остаточного ведения субъектов РФ позволили некоторым исследователям заявить о её фактической ликвидации[84]. Представляется, что реальное положение обстоит несколько иначе. Объясняется это не только наличием соответствующей статьи в Конституции России и конкретизирующих её положений в конституциях (уставах) субъектов РФ, но и позицией самого федерального законодателя, установившего перечень неприкосновенных предметов ведения субъектов РФ. Согласно абз. 7 п. 2 ст. 26.9 Федерального закона «Об общих принципах организации...» «на федеральные органы государственной власти не могут быть возложены полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по принятию конституции (устава) субъекта Российской Федерации и поправок к ней (к нему), по установлению системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, по изменению статуса субъекта Российской Федерации и по изменению границ между субъектами Российской Федерации». Хотя в данной норме отражена только часть устоявшейся сферы остаточного ведения, она все же является определённой гарантией сохранения предметов остаточного ведения субъектов Федерации. Вместе с тем приходится констатировать злоупотребление правом со стороны федерального законодателя, «втор-

---

[82] Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

[83] См.: Безруков А. В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и её субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 9–10.

[84] См., например: Сергеев А. А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М., 2005. С. 35.

гающегося» в известной мере в сферу ведения субъектов и объективно ограничивающих их самостоятельность. Это влечёт за собой определённое «обесценивание» положений ст. 73 Конституции РФ, что является одним из явных дефектов современного конституционного права России.

Основные пути конституционализации текущего законодательства России

(Опубликовано: Конституция Российской Федерации: социальные ориентиры, практика реализации (к 20-летию Конституции Российской Федерации): материалы Всероссийской научно-практической конференции (Барнаул, 24–25 октября 2013 г.) / отв. ред. С. В. Землюков. — Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2014. 298 с. С. 61–64.)

В связи с двадцатилетним юбилеем Конституции РФ в очередной раз внимание исследователей привлекает вопрос о степени претворения конституционных норм в общественную жизнь, об уровне трансляции конституционных предписаний в правовую систему страны. Иными словами, актуализируется проблема конституционализации правовой системы России, её путей и критериев эффективности.

Под конституционализацией обычно понимают «процесс проникновения норм конституции и конституционного права в качестве обязательных императивов в различные компоненты правовой системы»[85]. Прежде всего, это восприятие «буквы» и «духа» Конституции РФ 1993 года в текущем законодательстве, формирование содержания иных источников права с учётом основополагающих (глава 1) и других норм Основного закона. Конституционализация предполагает усиление роли Конституции РФ как базы для развития национального права, укрепление взаимосвязи норм Конституции РФ и отраслевых правовых норм, а также расширение воздействия конституционных предписаний на все составные части правовой системы российского государства.

Основным объектом конституционализации в рамках правовой системы страны является текущее законодательство. В мировой практике сложилось несколько путей конституционализации текущего законодательства. Они свидетельствуют о степени полноты реализации потенциала Основного закона страны с формально-юридических позиций и сводятся к развитию конституционных положений в иных источниках права. В том или ином варианте эти пути наблюдаются и в современной России: а) принятие всех необходимых федеральных конституционных законов и федеральных законов, прямо предусмотренных Конституцией РФ (именных федеральных законов); б) принятие законов, вытекающих из смысла отдельных конституционных норм; в) издание законов, на необходимость принятия которых указано во вновь принимаемых федеральных конституционных законах и федеральных законах; г) принятие законов, обусловленных практикой развития общественных отношений; д) принятие обусловленных Конституцией РФ подзаконных нормативных правовых актов федерального и регионального уровней; е) нор-

[85] Кравец И. А. Конституционализация правового порядка: подходы к пониманию // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Ч. 23. / под ред. В. Ф. Воловича. Томск, 2005. С. 87.

моконтрольная и интерпретационная деятельность органов конституционной юстиции, формализованная в соответствующих решениях.

А. За годы действия Конституции РФ было принято подавляющее большинство федеральных конституционных законов и именных федеральных законов. Однако до сих пор остаются не принятыми федеральные конституционные законы об изменении статуса субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 66), о Конституционном Собрании (ч. 2 ст. 135), о Верховном Суде Российской Федерации (ч. 3 ст. 129), а также федеральный закон о статусе Совета Безопасности РФ (п. «ж» ст. 83). Такое положение свидетельствует о незавершённости реализации отсылочных норм федеральной Конституции, обусловленной этим пробельности конституционно-правового регулирования, и, следовательно, отсутствии полноценной конституционализации законодательства.

Б. В русле развития потенциала Конституции РФ было принято немало законов, обусловленных смысловым посылом той или иной конституционной нормы. Так, на основании и в развитие отдельных положений Конституции РФ были приняты федеральные законы «О национально-культурной автономии» (п. «в» ст. 71), «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ст. 31), «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» (ст. 33). Положения ч. 1 ст. 77 Конституции РФ о праве субъектов РФ устанавливать систему региональных органов государственной власти вызвали появление во всех субъектах РФ законов об их органах государственной власти[86]. В то же время ощущается отсутствие предполагаемых ч. 1 ст. 85 и ч. 2 ст. 77 Конституции РФ федеральных законов «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации», «О взаимоотношениях федеральных органов исполнительной власти и государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», на важность принятия которых справедливо указывается в литературе[87]. Последнее свидетельствует о неполноте конституционализации законодательства данным путём.

В. В условиях взаимосвязанности источников конституционного законодательства весьма распространены содержащиеся в федеральных конституционных законах и в федеральных законах отсылки на необходимые к принятию законы. Например, на основе положений п. 2 ст. 12 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», согласно которым «особенности организации и деятельности общин малочисленных народов и иных объединений малочисленных народов регулируются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации»[88], был принят Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ

---

[86] См., например: Закон Республики Башкортостан от 30 декабря 2002 г. № 448-з «О Государственном Собрании — Курултае Республики Башкортостан» // Республика Башкортостан. 2003. 10 января; Закон Алтайского края от 3 ноября 2005 г. № 94-ЗС «Об Администрации Алтайского края» // Алтайская правда. 2005. 12 ноября; Закон Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241–21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2000. № 9.

[87] См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М., 2007. С. 235; Колесов Ю.И. Правовое пространство России. Участие органов юстиции в обеспечении его единства. М., 2004. С. 106; Анненкова В.Г. Единство российского государства: проблемы конституционной теории и практики. Автореф. дисс…д.ю.н. М., 2006. С. 10.

[88] Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

«Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»[89] и большое количество законов в субъектах Российской Федерации[90].

Вместе с тем ряд формально предрешённых законов до сих пор не принят. Так, все федеральные конституционные законы об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения соответствующего края (области) и входящего в его состав автономного округа предусматривают сохранение округа как административно-территориальной единицы с особым статусом, определяемым, в том числе, в соответствии с федеральными законами (например, ст. 5 Федерального конституционного закона от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа»[91]). В этой связи обоснованным представляется мнение отдельных авторов о необходимости принятия федерального закона «Об общих принципах организации автономных округов, имеющих статус особых территориальных единиц», в котором была бы разъяснена природа нового конституционно-правового явления[92].

Г. Российское конституционное законодательство (как и законодательство вообще) должно отличаться определённой гибкостью в плане способности адаптироваться к изменяющимся общественным отношениям. Динамичность общественных отношений может вызвать к жизни законы, не только не предусмотренные Конституцией РФ и текущим законодательством, но и напрямую не охватываемые смыслом предшествующих норм. В частности, в целях вовлечения широких кругов российской общественности в реализацию государственной политики Российской Федерации и создание механизма общественного контроля за деятельностью органов публичной власти был принят Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»[93]. Безусловно, указанный закон — это определённый шаг вперёд в развитии России как демократического государства, но его появление «вписывается» не в «рядовые» нормы Основного закона, а лишь в самые общие, базовые его положения. С другой стороны, и здесь заметны пробелы, иллюстрацией которых может послужить весьма актуальный и нужный Федеральный закон «О нормативных правовых актах», опережающие аналоги которого имеются во многих субъектах РФ[94].

---

[89] См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

[90] См., например: Закон Республики Тыва от 6 июля 2004 г. № 802-ВХ-1 «О родовой общине коренного малочисленного народа тувинцев-тоджинцев» // Тувинская правда. 2004. 10 июля; Закон Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2003 г. № 175-Ш «О родовой, родоплеменной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера» // Якутские ведомости. 2003. 20 ноября; Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 19 ноября 2001 г. № 73-оз «Об общинах коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 2001. № 10. Ст. 1232.

[91] См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 29. Ст. 3119.

[92] См.: Овсепян Ж. И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 16.

[93] См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

[94] См., например: Закон Липецкой области от 27 марта 1997 г. № 64-ОЗ «О нормативных правовых актах Липецкой области» // Липецкая газета. 1997. 5 апреля; Закон Калужской области от 25 июля 1995 г. № 12 «О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области» // Весть. 1995. 1 августа; Закон Республики Карелия от 24 мая 2000 г. № 410-ЗРК «О нормативных правовых актах Республики Карелия» // Карелия. 2000. 31 мая.

Д. Конституция РФ содержит большое количество отсылок к подзаконным нормативным правовым актам Федерации и её субъектов. При этом не всегда указывается форма акта, его предмет регулирования и уполномоченный на его принятие орган. Например, согласно ч. 2 ст. 76 Конституции РФ «по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации». Учитывая, что к настоящему времени в каждом субъекте РФ принято в среднем около 100 тыс. подзаконных нормативных актов (в основном, в развитие положений ст. 72 Конституции РФ), легко представить себе объём нормативно-правового массива, сформированного на основании и в развитие Конституции РФ. Примечательно и то, что значительная часть подзаконных актов санкционирована не напрямую Конституцией РФ, а законами, принятыми для её конкретизации.

Е. В процессе конституционализации текущего законодательства заметная роль принадлежит Конституционному Суду РФ, который не только обеспечивает конституционность нормативных правовых актов, но и, усиливая реальность Основного закона, выявляет конституционно-правовой смысл отраслевых общественных отношений и, соответственно, тех положений закона, которые эти отношения регулируют.

Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И. В. Богданова, А. Б. Зернова, С. И. Кальянова и Н. В. Труханова» оспаривалась конституционность положения о том, что вред, причинённый при осуществлении правосудия, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу. В п. 1 резолютивной части Постановления отмечалось, что «данное положение в его конституционно-правовом смысле … не может служить основанием для отказа в возмещении государством вреда, причинённого при осуществлении гражданского судопроизводства в иных случаях (а именно когда спор не разрешается по существу) в результате незаконных действий (или бездействия) суда (судьи), в том числе при нарушении разумных сроков судебного разбирательства, — если вина судьи установлена не приговором суда, а иным соответствующим судебным решением»[95]. В Определении от 20 февраля 2002 г. № 22-О Конституционный Суд РФ также указал, что толкование статьи 15 Гражданского кодекса РФ вопреки её конституционно-правовому смыслу, служащее основанием для исключения расходов на представительство в суде и на оказание юридических услуг из состава убытков, подлежащих возмещению в порядке статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса РФ в системной связи с его статьёй 1082, признано неправомерным»[96]. Как видно, особенностью конституционализации отраслевого законодательства является своеобразное «вскрытие» конституционной составляющей соответствующего отраслевого общественного отношения.

Таким образом, становится очевидным, что конституционализация текущего законодательства в России далека от завершения и для усиления её эффективности предстоит сделать немало. Об эффективности конституционализации может свидетельствовать ряд важных формально-юридических индикаторов, то есть показателей результативности данного процесса. Полагаем, к их числу относится следующее: 1) в источнике теку-

---

[95] Собрание законодательства РФ. 2001. № 7. Ст. 700.

[96] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2002 г. № 22-О по жалобе открытого акционерного общества «Большевик» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации // Экономика и жизнь. 2002. № 16.

щего законодательства воспроизводятся нормы Конституции РФ, либо имеется ссылка на них; 2) в источнике текущего законодательства не допускается противоречие нормам Основного закона; 3) в источнике текущего законодательства осуществляется адекватное развитие и конкретизация норм Основного закона; 4) имеет место максимально возможное претворение в жизнь тех положений Конституции РФ, которые предписывают принятие определённых законов и подзаконных нормативных правовых актов; 5) обеспечена полнота реализации, действенность норм правовых актов, принятых на основании и в развитие Основного закона. Напротив, нарушение норм Конституции РФ, зафиксированное во многих решениях Конституционного Суда РФ, а также разного рода смысловые искажения норм Основного закона в различных источниках права свидетельствуют о недостаточном уровне конституционализации, и как следствие — о необходимости дальнейшего обеспечения её качественного уровня.

Соотношение федерального и регионального законодательства по предметам совместного ведения: направления оптимизации

(Опубликовано: Представительная и законодательная власть: история и современность: материалы науч.-практ. конф. / под общ. ред. С. В. Землюкова. Барнаул: ООО «Изд. дом Барнаул», 2010. С. 217–223)

Формирование российского законодательства в последние несколько лет отличается преобразованием соотношения законодательных полномочий Федерации и её субъектов по предметам совместного ведения. Как известно, Конституция РФ, закрепляя перечень предметов совместного ведения (ст. 72), не конкретизирует, что именно в рамках того или иного предмета совместного ведения уполномочена регулировать Федерация, а что — её субъекты. Поэтому разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти по предметам совместного ведения осуществляется Федерацией зачастую в одностороннем порядке и к тому же не всегда системно и чётко. Одним из последствий этого является централизация законодательного регулирования предметов совместного ведения. Явная несбалансированность правового регулирования сферы совместного ведения, чрезмерная зависимость региональных законодательных органов от федерального законодателя, недостаточный уровень качества законодательства в указанной сфере ведения обусловливают острую необходимость совершенствования законотворчества и взаимодействия двух уровней законодательства. В связи с этим полагаем возможным выделить ряд мер, способствующих повышению эффективности современного российского законодательства по предметам совместного ведения.

1. Оптимизация процедуры согласования федеральных законов, принимаемых по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Как известно, процедура участия органов государственной власти субъекта РФ в рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения урегулирована ст. 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Несовершенство положений данной статьи и недостатки

практики согласования федеральных законов по предметам совместного ведения способствуют игнорированию мнений субъектов РФ и одностороннему поведению федерального центра в ходе принятия и изменения федеральных законов.

Во-первых, распространённым основанием отклонения отзыва органа государственной власти субъекта РФ на проекты федеральных законов является истечение 30-дневного срока подачи отзыва. Поэтому, а также по иным формальным основаниям (например, подписание отзыва заместителем главы исполнительной власти субъекта РФ) значительная часть отзывов из субъектов РФ отклоняется. Так, по проекту Федерального закона «О недрах» (по состоянию на 15 ноября 2005 года) поступило 137 отзывов от органов государственной власти 81 субъекта РФ, но при этом отзывы только из 27 субъектов РФ оказались правильно оформленными, и лишь 5 из правильно оформленных отзывов были представлены в установленный срок[97]. Подобная практика свидетельствует о том, что при современном обилии проектов федеральных законов по предметам совместного ведения субъектам РФ сложно в столь короткие сроки приготовить продуманные и качественные отзывы. Немаловажным фактором являются также объём законопроекта и его вид (вновь принятый, поправочный). В этой связи предлагаем в п. 2 ст. 26.4 Закона внести изменение, предусматривающее увеличение срока отзыва на федеральные законопроекты по предметам совместного ведения до 60 дней.

Во-вторых, существующий механизм согласования не отражает особенностей принятия «пакетных» (интегральных) законопроектов. При этом необходимо различать два вида таких законопроектов: которые одновременно затрагивают и предмет ведения Российской Федерации и предмет совместного ведения (например, предусмотренная п. «в» ст. 71 и п. «б» ст. 72 Конституции РФ «защита прав и свобод человека и гражданина») и которые предполагают изменение и дополнение нескольких федеральных законов по предметам совместного ведения. По этой причине представляется необходимым внести в ст. 26.4 Закона два дополнения к такого рода законопроектам. Первое: если хотя бы одно из изменений в законопроекте затрагивает вопросы совместного ведения Федерации и её субъектов, то следует применять установленную ст. 26.4 Закона процедуру согласования в части тех положений законопроекта, которые касаются предметов совместного ведения. Второе: при внесении на рассмотрение в Государственную Думу законопроекта о внесении поправок в несколько федеральных законов по предметам совместного ведения целесообразно предоставить субъектам РФ право представлять отзывы по поправкам в каждый из законопроектов.

В-третьих, очевидным пробелом действующего законодательства является отсутствие указаний на последствия несоблюдения процедуры предварительного выявления позиций субъектов РФ на внесенные в Государственную Думу законопроекты по предметам совместного ведения. По этой причине своевременным и обоснованным выступает предложение, отражённое в Докладе Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2005 года «О состоянии законодательства Российской Федерации». По мнению авторов доклада, если субъект РФ не мог выразить свою позицию по принимаемому по предмету совместного ведения законопроекту из-за несоблюдения Федерацией согласительных процедур, то это «должно было бы приводить к снятию законопроекта с рассмотрения на любой стадии законодательного процесса, а в случае вступления закона в силу — к приостановле-

---

[97] Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С. М. Миронова, Г. Э. Бурбулиса. М., 2007. С. 234.

нию действия оспариваемых субъектами РФ положений таких законов на период судебного разбирательства в Конституционном Суде Российской Федерации». В то же время субъекты РФ, получившие в силу ст. 26.4 Закона право участвовать в процедурах согласования, но таким правом не воспользовавшиеся, «должны быть законодательно ограничены в праве на оспаривание указанных решений»[98].

2. Расширение практики использования консолидированной законодательной инициативы субъектов РФ. Консолидированную законодательную инициативу понимают в широком и узком смысле слова. В широком смысле слова это внесение в Государственную Думу законопроекта совместно несколькими субъектами права законодательной инициативы, перечисленными в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ (например, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации)[99]. В узком смысле слова речь идёт о коллективном внесении законодательной инициативы от законодательных (представительных) органов государственной власти нескольких субъектов РФ.

Более актуальной представляется необходимость активизации консолидированной законодательной инициативы субъектов РФ, что объясняется крайне низкими показателями учёта региональных законодательных инициатив. Так, с 1995 по 2005 гг. в Государственную Думу было внесено 3305 законопроектов, разработанных законодательными органами субъектов РФ (30% от общего числа законопроектов, внесённых всеми субъектами права законодательной инициативы), а по состоянию на 1 января 2006 года стали федеральными законами только 110 (чуть более 3%)[100]. В Послании Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 года Президент РФ в качестве основных причин такого положения назвал недостаточную проработку региональных законопроектов, большое количество альтернативных законопроектов в Государственной Думе и плохую информированность регионов о законодательном процессе на федеральном уровне[101]. Исходя из этого, использование консолидированной законодательной инициативы позволит улучшить качество представляемых законопроектов, усилит их обоснованность, а, следовательно, повысит вероятность «прохождения» законопроекта на федеральном уровне.

3. Сокращение в законах субъектов РФ числа норм, дублирующих нормы федеральных законов. В основном это актуально для случаев, когда субъект РФ воспроизводит нормы федеральных законов, принятых по предметам ведения Российской Федерации. Факт воспроизведения фрагментов текста федерального закона в конституции (уставе) или текущем законе субъекта РФ уже порождает противоречие, поскольку региональный акт регулирует вопросы, которые он регулировать не должен. Кроме того, федеральные законы, принимаемые по предметам ведения Российской Федерации, имеют прямое действие на всей территории России (ст. 71 Конституции РФ) и для своей реализации не требуют копирования в законах субъектов РФ. При дублировании федерального законодательства нормы законов субъектов РФ перестают иметь самостоятельное значение и смысл в их существовании утрачивается.

---

98 Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М., 2007. С. 237.

99 Шаклеин Н.И. Динамика и качество законотворческого процесса в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. №9. С. 12.

100 Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М., 2007. С. 216, 224.

101 Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 года // Российская газета. 2008. 6 ноября.

Самостоятельное законотворчество субъектов РФ отсутствует и в случае, когда субъект РФ активно воспроизводит нормы федеральных законов, принятых по предметам совместного ведения Федерации и её субъектов. Более того, данный подход со стороны регионального законодателя довольно уязвим: если в федеральный закон вносятся изменения и дополнения, то возникает необходимость внесения поправок в соответствующие законы субъектов РФ. Учитывая частую изменчивость федерального законодательства, становится очевидной нестабильность находящегося в зависимости от него законодательства субъектов РФ. Также подобного рода нормативное дублирование содержит высокую вероятность искажения смысла федерального закона, поскольку объединяет в себе как нормы федерального, так и регионального уровней.

К решению проблемы нормативного дублирования необходимо подходить дифференцированно в зависимости от того, по каким предметам ведения приняты федеральные законы. В Рекомендациях по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утверждённых Приказом Министерства юстиции РФ от 29 октября 2003 г. № 248 (п. 24), по рассматриваемому вопросу закреплено следующее правило: «В законодательстве субъектов Российской Федерации, в том числе конституциях и уставах, часто воспроизводятся нормы Конституции Российской Федерации и актов федерального законодательства. Вопрос о том, является ли это нарушением федерального законодательства, решается применительно к каждому конкретному случаю»[102]. Полагаем нужным внести в указанный пункт определённые уточнения. Во-первых, воспроизведение в законах субъектов РФ норм федерального законодательства по предметам ведения Российской Федерации должно признаваться недопустимым. Во-вторых, дублирование в законах субъектов РФ положений федеральных законов, принятых по предметам совместного ведения, должно ограничиваться случаями, когда это действительно необходимо. В основном дублирование исходных норм федерального законодательства может быть востребовано в том случае, если субъект РФ в пределах своей компетенции осуществляет их конкретизирующее регулирование. В-третьих, в законах субъектов РФ следует чаще использовать отсылки к федеральным законам, регулирующим те или иные вопросы совместного ведения, чтобы всякий раз при изменении (дополнении) федерального закона не поправлять закон субъекта РФ.

4. Корректировка положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» в части установления права субъектов РФ на осуществление опережающего правового регулирования. Согласно п. 2 ст. 3 Закона: «Субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трёх месяцев»[103]. Получается, что в течение этих трёх месяцев сохраняются противоречия между нормами федерального закона и законодательством тех субъектов РФ, которые воспользовались правом опережающего правового

---

[102] Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2003. № 11.

[103] Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

регулирования соответствующих вопросов. В свою очередь динамичные изменения федерального законодательства порождают случаи несвоевременного реагирования на них со стороны субъектов РФ, что неизбежно умножает число правовых коллизий. Предлагаем дополнить п. 2 ст. 3 Закона следующим положением: «На период приведения законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с принятым федеральным законом действие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации приостанавливается».

5. Активизация создания при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ специальных экспертных советов. Подобные органы уже созданы в ряде субъектов РФ, например, Институт регионального законодательства при Воронежской областной Думе, региональный Центр мониторинга права при Государственной Думе Ставропольского края, отдел мониторинга законодательства в аппарате Законодательного Собрания Ростовской области[104]. Несмотря на многообразие их форм и названий, полагаем, что основное назначение указанных образований должно состоять в осуществлении предварительного контроля за соответствием принимаемых законов Конституции РФ, федеральному законодательству, конституции (уставу) субъекта РФ и в выявлении возможных противоречий с нормами действующих законов конкретного субъекта РФ с последующим вынесением рекомендательных заключений. Иными словами, миссией специальных экспертных комиссий могло бы стать предотвращение появления различных коллизий в законодательстве. Эффективность работы специальных советов, несомненно, усилилась бы в результате регулярного привлечения в качестве экспертов представителей юридического научного сообщества.

6. На основании п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» следует предусмотреть необходимость согласования проекта конституции (устава) субъекта РФ и проектов законов о поправках к конституции (уставу) субъекта РФ как основополагающих актов в системе законодательства субъектов РФ с Федеральным Собранием РФ. Ввиду недавнего создания Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации[105] целесообразно было бы установить обязанность законодательного (представительного) органа государственной власти направлять проекты названных законов в Центр мониторинга права. Соответственно, в Положении о Центре мониторинга права следует предусмотреть его обязанность проводить экспертизу проекта конституции (устава) субъекта РФ, проектов законов о поправках в конституцию (устав) субъекта РФ с вынесением заключений рекомендательного характера. В настоящее время Положение о Центре мониторинга права закрепляет лишь общие задачи и функции данного органа (например, анализ результатов законодательной деятельности на региональном уровне)[106], которые могут быть конкретизированы в русле

---

[104] Шаклеин Н. И. Динамика и качество законотворческого процесса в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 9. С. 12–13.

[105] Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 16 ноября 2007 г. № 496-СФ «О Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 48 (ч. 2). Ст. 5853.

[106] Положение о Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25 апреля 2008 г. № 173рп-СФ // СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

предварительной проверки региональных основных законов. В случае если конституция республики в составе Российской Федерации принимается особым учредительным органом или посредством республиканского референдума, обязанность направления проекта конституции можно возложить на особый учредительный орган и комиссию, осуществляющую подготовку и проведение референдума республики в составе Российской Федерации по принятию республиканской конституции.

Мониторинг законодательства в субъектах Российской Федерации: пути совершенствования

(Опубликовано: Российское государство и право: традиции, современность, будущее: Материалы Всерос. научн.-практ. конф., Барнаул, 16–17 сентября 2010 г. / под ред. В.Я. Музюкина, Е.С. Аничкина. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2011. С. 56–58)

Одним из актуальных вопросов современной юридической науки является повышение качества и эффективности действия законодательства. При этом речь идёт не только об оценке состояния действующего законодательства, но и об оценке уровня законотворческой работы и правоприменительного процесса. Данная проблема актуализируется на фоне многочисленных дефектов действующего законодательства (пробелы, противоречия, неопределённые по смыслу положения), обусловливающего необходимость его оптимизации. Ряд дефектов законодательства закладываются ещё на этапе законотворчества, и, напротив, даже при высоком качестве закона его эффективность может снизиться по причине непрофессионального правоприменения. Важнейшим и перспективным направлением совершенствования законодательства является его мониторинг, позволяющий снизить степень разбалансированности в механизмах принятия и реализации законов и способствующий своевременному реагированию на несовершенство правового регулирования и обусловленные этим проблемы правоприменительной практики.

Мониторинг законодательства является важнейшей составной частью правового мониторинга. Последний понимают в широком и узком смысле слова. В первом случае правовой мониторинг представляет собой систему информационных наблюдений, позволяющую анализировать и оценивать: «1) результаты нормотворческой деятельности, прежде всего законопроектной (правотворческий процесс); 2) качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с представленной ему правотворческой компетенцией; 3) эффективность их практического действия, реализации (правоприменительный процесс)»[107]. В узком смысле слова мониторинг охватывает только оценку текущего состояния нормативного правового акта, безотносительно к его разработке, применению и перспективам. Более обоснованным представляется широкий подход, позволяющий исследовать все стадии «жизни» закона: от законодательной идеи до принятия основанных на законе правоприменительных актов. Именно мониторинг законодательства должен стать не только основным фактором повышения эффективности законодательства, но и стратегическим направлением

[107] Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие. М., 2009. С. 19.

его совершенствования. Сложно не согласиться с В.Л. Негробовым в том, что мониторинг законодательства должен обрести «государственно-плановый и системный характер, вестись на солидной информационной и материально-финансовой базе, исключающей узковедомственный подход, при отлаженной обратной связи „законодатель-правоприменитель" под контролем общественности»[108]. Но если на федеральном уровне эта деятельность организационно и нормативно институционализирована[109], то на региональном уровне предстоит сделать ещё очень многое. В этой связи актуален поиск мер по дальнейшему совершенствованию мониторинга регионального законодательства. Не претендуя на полноту, полагаю, что своевременными и перспективными путями совершенствования мониторинга законодательства в субъектах РФ могло бы стать следующее.

1. Для обеспечения эффективности регионального законодательства необходимо выявить и систематизировать конкретные формально-юридические критерии такой эффективности. Критерии эффективности — это показатели, на основании которых производится оценка способности норм законодательства приносить желаемый эффект и в то же время своеобразные ориентиры, к которым необходимо стремиться при достижении надлежащего качества законодательства. Данные критерии целесообразно различать в отношении законотворчества, оценки состояния законодательства и правоприменения. В свою очередь, критерии оценки состояния законодательства неодинаковы в зависимости от уровня эффективности законодательства. Применительно к нижестоящему уровню следует вести речь об эффективности отдельных норм законодательства. Срединное положение занимает уровень эффективности действия конкретных законов. Наиболее высоким является уровень эффективности российского законодательства в целом. Например, в качестве универсальных критериев эффективности норм законодательства можно рассматривать такие показатели, как соответствие его норм общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам с участием Российской Федерации; конституционность норм текущего законодательства; отсутствие противоречий норм законодательства субъектов РФ нормам федерального законодательства, регулирующим предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Федерации и её субъектов[110].

2. Важным представляется повсеместное создание региональных центров мониторинга законодательства. Подобные органы уже созданы в ряде субъектов РФ, например, Институт регионального законодательства при Воронежской областной Думе, региональный Центр мониторинга права при Государственной Думе Ставропольского края, отдел мониторинга законодательства в аппарате Законодательного Собрания Ростовской области, Уральский институт регионального законодательства. Несмотря на многообразие их форм и названий, полагаем, что основное назначение указанных образований должно состоять в осуществлении экспертной оценки соответствия принимаемых законов Кон-

---

[108] Негробов В.Л. Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики. Дисс. … к.ю.н. Белгород, 2008. С. 171.

[109] См.: Положение о Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25 апреля 2008 г. // СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был); Федеральный закон от 17 июля 2009 г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2009. №29. Ст. 3609.

[110] См. подробнее: Аничкин Е.С. Условия и критерии эффективности конституционного законодательства Российской Федерации // Российское право в Интернете. 2009. №5 (спецвыпуск). URL: www.rpi.msal.ru/prints/200905_11anichkin.html.

ституции РФ, федеральному законодательству, конституции (уставу) субъекта РФ, в выявлении возможных и реальных противоречий с нормами действующих законов конкретного субъекта РФ и в оценке практики применения законов. Эффективность работы центров мониторинга, несомненно, усилилась бы в результате регулярного привлечения в качестве экспертов представителей юридического научного сообщества. В рамках научного сопровождения мониторинга учёные могли бы заниматься разработкой законопроектов, экспертизой проектов законов и действующего законодательства, участием в повышении квалификации депутатов, государственных и муниципальных служащих.

Работа региональных центров мониторинга законодательства, а при их отсутствии осуществление правового мониторинга в субъектах РФ вообще, требуют нормативно-правового оформления. По этой причине нормативно-правовая институционализация мониторинга может быть выражена в положении о региональном центре мониторинга законодательства, в специальном подзаконном нормативном акте об осуществлении правового мониторинга в соответствующем субъекте РФ, либо в региональном законе о нормативных правовых актах[111].

3. Весьма перспективной является зарождающаяся практика ежегодных докладов о состоянии законодательства того или иного субъекта РФ. По аналогии с докладами Совета Федерации Федерального Собрания РФ, которых подготовлено уже пять (с 2004 по 2009 гг.)[112], подобного рода доклады внедрены в практику законодательных (представительных) органов нескольких субъектов РФ[113]. Доклад закрепляет конечные результаты правового мониторинга и является своеобразным результатом осмысления профессиональной законотворческой деятельности. Типичный доклад о состоянии законодательства включает в себя упорядоченную информацию о количественных и качественных параметрах законодательства и тенденциях и перспективах его развития. Однако в докладах следует уделять внимание анализу дефектов законотворчества, содержания действующего законодательства и практики применения его норм, ибо адекватное понимание правовых проблем зачастую выступает в качестве основы их успешного решения. Так, в докладе «О состоянии законодательства Алтайского края в 2009 году» отсутствует информация о практике применения законов Алтайского края судами. Очевидно, что судебные решения есть значимый правоприменительный индикатор, позволяющий, в том числе вскрывать недостатки в законодательном регулировании с целью улучшения его содержания и устранения нежелательных последствий применения конкретного закона.

4. Опосредованным способом мониторинга законодательства является систематизация накопленных результатов применения законов субъектов РФ их конституционными

---

111 Положительный опыт нормативно-правового регулирования мониторинга имеется в ряде субъектов РФ. См., например: Закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. №80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2007. №1; Закон Томской области от 7 марта 2002 г. №9-ОЗ «О нормативных правовых актах Томской области» // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. 2002. №4 (65).

112 См., например: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М., 2009. 512 с.

113 См.: Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 3 июля 2008 г. №489 о докладе Алтайского краевого Законодательного Собрания «О состоянии законодательства Алтайского края» // Сборник законодательства Алтайского края. 2008. №148. Ч. 1; Постановление Московской городской Думы от 24 декабря 2008 г. №355 о докладе Московской городской Думы «О состоянии законодательства города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 2009. №2. Ст. 341.

(уставными) судами. Одним из основных результатов такой деятельности являются правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов РФ. В этой связи приоритетным представляется устранение противоречащих друг другу правовых позиций по одному и тому же вопросу, а равно устранение правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов РФ, входящих в противоречие с правовыми позициями Конституционного Суда РФ. Упорядочение правовых позиций конституционным (уставным) судам желательно проводить через процедуру формальной отмены правовой позиции (пересмотр), хотя на практике всё более укореняется умолчание об изменении правовой позиции, то есть её фактическое, а не формальное преодоление.

Некоторые организационно-правовые проблемы рекрутинга судейского корпуса в Российской Федерации

(Опубликовано: Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития: сб. ст. по итогам IV Новосиб. междунар. юрид. форума (25–27 мая 2022 г.): в 3 ч. / Новосиб. гос. ун-т экономики и управления. Ч. 1 / под ред. О. Н. Шерстобоева, М. В. Громоздиной, М. С. Саламатовой. Новосибирск: НГУЭУ, 2023. С. 287–293)

Высокое качество судейского корпуса России является залогом эффективного правосудия и доверия населения к судебной власти. Однако это качество не возникает автоматически. Отчасти оно формируется в ходе опыта профессиональной деятельности, а отчасти обеспечивается на стадии рекрутинга судейского корпуса, представляющего собой сложную и многоэтапную процедуру. По сути она начинается со сбора документов для подтверждения права сдать квалификационный экзамен на должность судьи до формирования мнения Президента РФ по кандидатуре на должность федерального судьи. Последнее относится к компетенции Кадровой комиссии при Президенте РФ по предварительному рассмотрению вопросов назначения судей и прекращения их полномочий.

Наличие должной процедуры отбора на каждом этапе, обеспечивающей селекцию наиболее квалифицированных кандидатов, трудно переценить. Механизм формирования судейских кадров напрямую влияет на качество отправления правосудия, что в свою очередь формирует мнение общества о судебной системе и уровень доверия к ней.

В связи с этим определяющей стоит рассматривать деятельность квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации, на которые возложена обязанность осуществления отбора кандидатов на вакантные должности судей различного уровня. Каждому из претендентов на должность судьи, кто обращается в квалификационную коллегию судей субъекта Российской Федерации с заявлением о рекомендации его кандидатуры на вакантную должность, известны предъявляемые к нему статусные требования. Они установлены ст. 119 Конституции Российской Федерации и ст. 4 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года «О статусе судей в Российской Федерации». Перечень этих требований расширен нормами других федеральных законов (в частности, Федеральным конституционным законом от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», Федеральным конституционным законом от 23 июня 1999 года № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», Федеральным законом от 17 декабря

1998 года № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»), а также Кодексом судейской этики, утвержденным VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 года.

На первый взгляд, для того, чтобы стать судьей, кандидату нужно отвечать лишь ряду строго определённых законом требований, критериям общего порядка. Из этого следует, что сложившийся современный подход к формированию судейского корпуса подчинен нормативным формальным характеристикам.

Однако о том, насколько в действительности сложно кандидату пройти отбор на судейскую должность говорят цифры ежегодных справок о причинах отказа в назначении руководителей судов, судей и работников аппарата судов Российской Федерации. Даже после принципиальной оценки квалификационными коллегиями судей субъектов РФ каждого из претендентов, с учетом имеющихся результатов, проведенных в отношении него и его близких родственников проверочных мероприятий, б**о**льшая часть кандидатов получают отказ Кадровой комиссии Президента РФ в назначении на должность, либо отзывают документы до ее заседания. Учитывая, что со дня появления вакантной должности в конкретном суде до опубликования указа Президента РФ о назначении проходит значительное время, негативные последствия отказа в рекомендации на должность или отз**ы**ва кандидатом своих документов испытывают как федеральный суд, в который планировался кандидат, так и сам кандидат, ожидающий решения.

Анализ статистики квалификационных коллегий судей субъектов РФ позволяет сделать вывод о наличии определенного количества отклоняемых кандидатур в каждом регионе за конкретный период времени. Каждый из случаев отказа в назначении анализируется и служит ориентиром для достижения тех высоких требований, которым соответствуют одобряемые Президентом РФ кандидатуры.

В то же время из этого следует, что конкретные требования к кандидату и критерии его оценки вырабатываются лишь практикой, которая гораздо шире и сложнее формальных требований. Отметим, что сложившийся подход Кадровой комиссии к формированию судейского корпуса заметно усложняет каждодневную работу квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации. Поэтому, нельзя не согласиться с тем, что действующий организационно-правовой механизм отбора кандидатов в судьи и формирования судейского корпуса не является безукоризненным[114]. Данное замечание касается как требований к кандидатам, вырабатываемых практикой, так и самой процедуры отбора кандидатов. В этой связи хотелось бы обозначить **несколько организационно-правовых проблем формирования судейского корпуса в России,** свидетельствующих о несовершенстве этой процедуры и наличии резервов повышения ее эффективности.

1. Необходимо законодательно установить **чёткий закрытый перечень входных требований к претендентам на должности судей.** Это позволит ослабить субъективизм и волюнтаризм при принятии кадрового решения, заведомо обеспечить определённость для лиц, желающих претендовать на судейскую должность и несколько разгрузить работу квалификационных коллегий судей. Например, «отсекающим» для желающих требованием может быть факт привлечения претендента в прошлом к уголовной ответственности. Так, Г. Т. Ермошин обоснованно отмечает, что «сам по себе высокий процент «отклоненных» кандидатур свидетельствует, в частности, что у претендентов на судейские должности нет четкого представления о тех требованиях, которые им будут предъявлены

---

[114] Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010. Режим доступа: СПС «Гарант» (дата обращения: 14.04.2022).

на заседании квалификационной коллегии судей»[115]. При этом требования важно дифференцировать для лиц, впервые претендующих на должность судьи, для продвижения судей по службе (получения более высокого классного чина), а также для занятия руководящих должностей в судах (председателя, заместителя председателя)[116]. Очевидно, в настоящее время в работе квалификационных коллегий судей субъектов РФ не всегда хватает прозрачности и взвешенности при принятии кадровых решений.

2. Преобладающий на всех этапах отбора **анкетно-проверочный подход к оценке кандидатов** на должность бесспорно необходим, однако **является уже недостаточным.** Кроме соответствия кандидата на должность судьи указанным ранее нормативным требованиям, важно оценить уровень юридического профессионализма, получить ясное представление о морально-этических, нравственных качествах, психофизиологических особенностях, чертах и стремлениях кандидата[117]. Перед квалификационными коллегиями судей субъектов, наблюдающих кандидата на заседании воочию, стоит сложная задача — чтобы на заключительном этапе проверки Кадровой комиссией при Президенте РФ за личным делом кандидата на должность был виден и его человеческий портрет. Это тем более необходимо в условиях острой нехватки судей и кадрового дефицита кандидатов в судьи.

3. Требует преодоления системная ошибка в оценке кандидата на должность судьи. К сожалению, при такой оценке **фокус внимания смещается с собственно претендента на широкий круг его родственников и свойственников.** И проблема даже не в том, что круг этих лиц чрезмерно широк (родители претендента, его полнородные и неполнородные братья и сестры, дети, супруг, родители супруга, полнородные и неполнородные братья и сестры супруга), а в том, что объектом проверки становятся также бывшие супруги и их близкие родственники (в том числе и те, с которыми длительное время кандидат отношений не поддерживает), а также умершие родственники и свойственники, в том числе скончавшиеся задолго до проведения проверки. В итоге внимание переакцентируется на правонарушения и разного рода ошибки со стороны третьих лиц, что неоправданно бросает тень на самого кандидата и формирует его негативный образ в глазах квалификационной коллегии. В итоге кандидат как бы несёт ответственность за «грехи» широкого круга третьих лиц, несмотря на то что зачастую либо не осведомлён о них, либо не имел реальной возможности предотвратить такого рода нарушения или повлиять на их последствия.

4. Безусловно, установление в ходе проверки факта сообщения кандидатом недостоверных сведений о себе или близких родственниках, а также сокрытие им информации, подлежащей отражению в представляемых документах, объективно порождает сомнения в соответствии такого кандидата высоким морально-этическим качествам, предъявляемых к личности судьи. Указанное является одним из распространенных причин отказа кандидату не только в положительном решении Кадровой комиссии, но и в рекомендации его на должность заключением квалификационной коллегии судей субъекта Федерации.

---

[115] Ермошин Г. Т. Проблемы формирования судейского корпуса в Российской Федерации // Российский судья. 2018. № 1. С. 56.

[116] Бурдина Е. В. Перспективы повышения независимости квалификационных коллегий судей при реализации полномочий по формированию судейского корпуса // Российский судья. 2013. № 9. С. 28.

[117] Тимошин Н. В. Судья — главный правозащитник // Вестник ВККС. 2014. № 2 (40). С. 47–48.

В то же время, как следует из изучения справок о причинах отказа в назначении руководителей судов, судей и работников аппарата судов Российской Федерации по-прежнему большим остается количество отказов кандидатам по причине возможного **«конфликта интересов».** Несмотря на легальное определение данного понятия в Законе «О статусе судей», отказы в рекомендации кандидатам по данному основанию позволяют говорить о тенденции к фактическому расширению пределов этой и без того аморфной правовой категории. Встречаются случаи, когда причиной отказа в рекомендации или отзыва претендентом документов является даже не гипотетическая возможность возникновения такого конфликта с родственниками или организациями, в которых они работают, а сам по себе факт получения кандидатом в прошлом юридической практики за пределами работы в аппарате суда. При этом квалификационные коллегии судей относительно каждого кандидата дают в заключении оценку о наличии либо отсутствии препятствий в виде возможного конфликта интересов, мотивируя положительное решение в указанной части.

Учитывая, что в случае возникновения конфликта интересов закон возлагает на судью обязанность взять самоотвод или поставить в известность о сложившейся ситуации участников процесса, расширение данного понятия на этапе проверки документов может являться необоснованным препятствием для привлечения к судейской работе достойных и высококвалифицированных юристов. Указанное также объективно затрудняет работу квалификационных коллегий судей субъектов по отбору кандидатов на должности. Решение данной проблемы представляется возможным разработкой и актуализацией методических рекомендаций по данному вопросу, включая установление однозначных критериев, исключающих субъективное и конъюнктурное толкование «конфликта интересов».

5. Что касается процедуры отбора кандидатов на должность судьи, то в целом она отличается прозрачностью и открытостью, но до момента, предшествующего представлению кандидата для назначения Президентом Российской Федерации. После получения квалификационной коллегией судей субъекта результатов проверок предусмотрено ознакомление кандидатов с материалами, ему также вручается копия мотивированного заключения. Кроме этого, в случае несогласия закон позволяет кандидату обжаловать заключение квалификационной коллегии судей субъекта.

Вместе с тем **причины отклонения кандидатур Кадровой комиссией** до сведений кандидата не доводятся. Оспаривание такого решения кандидатом в законе также не предусмотрено. Кандидат остаётся в неведении и если через какое-то время решится подать документы ещё раз, то по таким же причинам может вновь получить отказ.

Соответствующие предложения по изменению процедуры назначения кандидатов на должность судьи для обеспечения прозрачности проводимой проверки, ее результатов как для самого кандидата, так и для квалификационных коллегий судей субъектов, уже озвучивались ранее Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Полагаем, что определенные изменения процедуры назначения в указанном векторе могут быть поддержаны и квалификационными коллегиями судей субъектов.

Как видно, формирование судейского корпуса и качество отправления правосудия во многом зависят от стабильных, объективных и внятных требований, предъявляемых к будущим претендентам на должность судьи как на начальном, так и на заключительном этапе отбора. Поэтому учёт вышеуказанных проблем и их последовательное решение обеспечат более продуктивную и предсказуемую работу всех структур, задействованных в формировании судейского корпуса Российской Федерации.

Системы законодательства Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики от самопровозглашения до принятия в Российскую Федерацию: этапы и основные черты развития

(Опубликовано: Вестник Томского государственного университета. 2023. № 494. С. 187–197)

Абрис исследования. Важнейшие для дальнейшего развития и судьбы России события, наблюдаемые в настоящее время (беспрецедентные антироссийские санкции со стороны «коллективного Запада», специальная военная операция нашей страны на Украине, частичная мобилизация и пр.) в значительной степени являются следствием тех процессов, которые рельефно обозначились и оформились на Украине в 2014 году. Самопровозглашение Донецкой и Луганской народных республик (далее — ДНР, ЛНР) в апреле 2014 года и их вооруженная борьба за независимость с материнским государством, последующее международное признание несколькими странами мира (Российской Федерацией, Сирией, КНДР), а затем и включение этих территорий в сентябре 2022 года в состав Российской Федерации стали важными событиями в обновлении геополитической архитектуры на постсоветском пространстве. Все эти события актуализируют научный и практический интерес к осмыслению специфики и тенденций развития законодательства указанных территорий после 2014 года и до сегодняшнего дня.

Качественно новый этап развития обусловливает активное формирование республиками собственной государственности и стремление к построению существенно модернизированных автономных правовых систем. Это закономерно встречает на своем пути многочисленные препятствия и сложности как военно-политического, так и организационно-правового и экономического характера. Закономерно, что право непризнанных или частично признанных государственных образований переживает переходный период формирования, характеризующийся коренными изменениями, незавершённостью системы, противоречивостью, неравномерностью развития отраслей и институтов, динамичностью и пробельностью правового регулирования, незрелостью и радикализмом правосознания[118]. Не являются исключением и формирующиеся правовые системы республик Донбасса. Более того, переходный период в них получил даже формальное отражение. Так, Конституция ЛНР, принятая 18 мая 2014 года, называлась «Временный Основной Закон (Конституция) Луганской Народной Республики»[119], а в ДНР первоначальный этап ее правового развития ознаменовался принятием Постановления Совета Министров ДНР от 02 июня 2014 г. № 9–1 «О применении Законов на территории ДНР в переходный период»[120], а позднее Постановления Совета Министров ДНР от 31 мая 2016 г.

---

[118] Сорокин В. В. Теория государства и права переходного периода. Барнаул: ОАО «Алтайский полиграфический комбинат», 2007. С. 401–411.

[119] Временный Основной Закон (Конституция) Луганской Народной Республики от 18.05.2014 г. // https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/591/ (дата обращения: 27.01.2023).

[120] О применении Законов на территории ДНР в переходный период: Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 02.06.2014 г. № 9–1 // Официальный сайт Совета Министров Донецкой Народной Республики. URL: http://smdnr.ru/wp-content/uploads/2016/07/9–1. docx. (дата обращения: 27.01.2023).

№ 7–58 «О применении уголовно-процессуального законодательства на территории Донецкой Народной Республики в переходный период»[121].

Поскольку главным компонентом правовой системы является законодательство, то в данной статье основной фокус внимания сосредоточим на основных чертах его развития в период от самопровозглашения республик до их принятия в состав Российской Федерации. Полагаем, что в своем развитии системы законодательства ДНР и ЛНР прошли несколько этапов, каждый из которых имеет свою специфику, обусловленную динамикой текущих внешне и внутриполитических изменений. Нижней хронологической границей первого этапа является самопровозглашение ДНР и ЛНР в апреле 2014 г. Следует согласиться с А. А. Поправко в том, что он характеризуется созданием «смешанной правовой системы с преобладанием законодательства Украины»[122], влияние которого заметно ослабевает к 2018 году.

Для второго этапа примерно с 2018 г. и по 2022 г. характерно усиление пророссийской правовой ориентации и расширение рецепции российского опыта. Этот вектор особенно усилился после февраля 2022 года, когда Российская Федерация официально признала независимость республик Донбасса как субъектов международного права и начала на территории Украины специальную военную операцию. Как известно, это признание было оформлено указами Президента РФ[123], а также договорами о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, подписанными Российской Федерацией с ДНР и ЛНР 21 февраля 2022 г. и ратифицированными в форме федеральных законов на следующий день[124]. Показательным водоразделом между этапами послужили конституционные реформы в ДНР и ЛНР на рубеже 2018–2019 гг., когда в конституции республик были внесены многочисленные поправки о взаимоотношениях между высшими органами государственной власти (главы республик, народные собрания, правительства), копирующие модель взаимоотношений между Президентом РФ, Государственной Думой Федерального Собрания РФ и Правительством РФ[125].

---

121 О применении уголовно-процессуального законодательства на территории Донецкой Народной Республики в переходный период: Постановление Совета Министров ДНР от 31.05.2016 г. № 7–58 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. URL: https://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/06/Postanov_N7_58_31052016.pdf. (дата обращения: 27.01.2023).

122 Поправко А. А. Перспективы развития правовой системы Донецкой Народной Республики после дипломатического признания со стороны Российской Федерации // Человек — Общество — Культура как предмет философской рефлексии. Материалы международной научной конференции. Сер. «Социально-гуманитарные исследования ученых Донбасса» / Отв. редактор Т. Э. Рагозина. Донецк, 2022. С. 194.

123 Указ Президента РФ от 21.02.2022 г. № 71 «О признании Донецкой Народной Республики» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru, 22.02.2022 (дата обращения: 27.01.2023); Указ Президента РФ от 21.02.2022 г. № 72 «О признании Луганской Народной Республики» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru, 22.02.2022 (дата обращения 27.01.2023).

124 Федеральный закон от 22.02.2022 г. № 15-ФЗ «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой» // Российская газета. 2022. 23 февраля. № 39 С; Федеральный закон от 22.02.2022 г. № 16-ФЗ «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой» // Российская газета. 2022. 23 февраля. № 39 С.

125 Закон о внесении изменений в Конституцию Донецкой Народной Республики № 01-IIНС от 30.11.2018 г. Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/dokumenty-verhovnogo-soveta-dnr/konstitutsiya/ (дата обращения: 09.02.2023); Закон о внесении изменений в Конституцию Луганской Народной Республики № 76-III от 31.07.2019 г. Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/9344/ (дата обращения: 09.02.2023).

Третий этап, продолжающийся в настоящее время, юридически обособлен фактом включения территорий ДНР, ЛНР, а также Запорожской и Херсонской областей 30 сентября 2022 года в состав Российской Федерации[126]. Поскольку третий этап начал формироваться совсем недавно и необходимый для научного осмысления нормативный и эмпирический материал только появляется, он станет предметом отдельного изучения в рамках настоящего проекта в следующих публикациях. В данной статье поставим исследовательский акцент на характеристике первых двух этапов развития систем законодательства самопровозглашённых республик Донбасса.

У первых двух этапов наблюдались как общие черты, так и различия. Основными общими чертами стали: 1) активное развитие собственно республиканского законотворчества ДНР и ЛНР; 2) смешанное содержание систем законодательства ДНР и ЛНР с эклектикой элементов украинского и российского законодательства и соответствующего правового опыта; 3) влияние на формирование правового регулирования новых республик режима военного положения. Ключевое различие заключается в преобладающем действии на первом этапе украинского законодательства и, напротив, дистанцировании от него и активной рецепции российских правовых практик в последующем. Данные утверждения требуют подробного обоснования.

Развитие собственного законодательства ДНР и ЛНР. Обретение республиками юго-востока Украины независимости и активное формирование ими собственной государственности объективно предопределяло необходимость форсированного формирования автономных систем права как в ДНР, так и в ЛНР. По нашим подсчётам за период с 2015 г. (парламент — Народный Совет ЛНР приступил к работе только 17 ноября 2014 года, а первые результаты его законодательной деятельности появились в начале 2015 года) по 2021 г. в ЛНР было принято 638 законов, причём темп законотворческой активности Народного Совета ЛНР заметно увеличился (на 30–40%) в последние годы, что объясняется увеличением количества законов о поправках в ранее принятые законы. Так, в 2015 году в ЛНР было принято 75 законов, в 2016 г. — 61, в 2017 — 58, в 2018 — 89, в 2019 — 120, в 2020 — 117 и в 2021 — 118 (данные за 2022 год пока не доступны в открытых источниках)[127].

Примерно такие же количественные данные о принятых законах в ДНР. В соответствии с данными официального сайта Народного совета ДНР количество принятых парламентом и подписанных Главой ДНР законов составило в 2014 году — 13, в 2015 — 94, в 2016 — 56, в 2017 — 62, в 2018 — 57, в 2019 — 78, в 2020 — 153, в 2021 — 105, за 2022 — 84.

---

[126] Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6930; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6931; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 г. № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6932; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 г. № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6933.

[127] Статистика законодательного процесса Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/statistika-zakonodatelnogo-protsessa/ (дата обращения: 27.01.2023).

Таким образом, общее количество принятых законов с учётом 2022 года составило 688[128]. В то же время несколько иные количественные данные приведены А. А. Поправко — 778 законов. При этом далее уточняется, что за период 2014–2021 гг. принято 147 новых законов, 9 кодексов, а также 625 изменений и дополнения к уже существующим законам[129]. Примерно такая цифра действительно складывается без учёта законов, принятых парламентом, но отклонённых Главой ДНР.

Такое количество принятых законов динамично заполнило все основные сферы общественных отношений: государственное строительство, хозяйственная деятельность, социальная политика, культурно-образовательная сфера, финансы и налоговая система, экология и недра и пр. Это послужило основой генезиса и развития соответствующих отраслей права (конституционного, гражданского, предпринимательского, социального обеспечения, финансового, налогового, экологического и т. д.). Прежде всего, в образовавшихся квазигосударствах были приняты собственные конституции — 14 мая 2014 года Конституция ДНР и 18 мая 2014 года Конституция ЛНР. Они послужили основой формирования кодифицированного и обыкновенного законодательного регулирования. Кроме того, в ЛНР изначально было предусмотрено принятие конституционных законов, но вскоре они были исключены из системы нормативных правовых актов Республики[130].

В настоящее время в ДНР принято 10 кодексов, в ЛНР — 11, но также несколько проектов кодексов находятся в разработке (например, Трудовой кодекс ДНР, Жилищный кодекс ЛНР). При этом обращают на себя внимания два ключевых различия между республиками в этом вопросе. Во-первых, несовпадение темпов принятия кодексов. Если в ДНР первым 14.08.2014 г. был принят Уголовный кодекс, а все остальные были приняты с 2018 по 2022 гг. (Уголовно-процессуальный кодекс 24.08.2018, Гражданский кодекс 13.12.2019, Водный кодекс 07.02.2020, Семейный кодекс 17.07.2020, Арбитражный процессуальный кодекс 30.04.2021, Гражданский процессуальный кодекс 30.04.2021, Кодекс административного судопроизводства 30.06.2021, Уголовно-исполнительный кодекс 30.06.2021, Земельный кодекс 11.04.2022), то в ЛНР, напротив, все кодексы принимались равномерно с 2015 по 2018 гг. — Трудовой кодекс 30.04.2015, Уголовный кодекс 14.08.2015, Уголовно-процессуальный кодекс 21.08.2015, Кодекс гражданской защиты 24.06.2016, Кодекс об административных правонарушениях 15.07.2016, Таможенный кодекс 07.04.2017, Арбитражный процессуальный кодекс 14.06.2018, Кодекс административного судопроизводства 14.06.2018, Семейный кодекс 14.06.2018, Гражданский кодекс 08.10.2018, Гражданский процессуальный кодекс 08.10.2018. Во-вторых, обращает на себя внимание частичное различие в видах кодексов. В-третьих, в ЛНР и ДНР кодексы обладают разным уровнем юридической силы: если в соответствии со ст. 3 и ч. 3 ст. 9 Закона ЛНР «О нормативных правовых актах в Луганской Народной Республике» от 30.04.2015 г. кодексы занимают промежуточное положение между конституцией и законами[131], то в иерархии норматив-

---

128 Аналитика законодательной деятельности Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/statistika-zakonodatelnoj-deyatelnosti/ (дата обращения: 27.01.2023).

129 Поправко А. А. Основные этапы становления и развития правовой системы Донецкой Народной Республики // Вестник Луганской академии внутренних дел имени Э. А. Дидоренко. 2022. № 1 (12). С. 21.

130 Закон «О внесении изменений в Закон Луганской Народной Республики „О нормативных правовых актах в Луганской Народной Республике”» № 151-II от 07.03.2017 г. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/4205/ (дата обращения: 28.01.2023).

131 Закон ЛНР «О нормативных правовых актах в Луганской Народной Республике» № 24-II от 30.04.2015 г. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/937/ (дата обращения: 28.01.2023).

ных правовых актов ДНР кодексы занимают третье место после конституции и законов (п. 1 ст. 6 Закона ДНР «О нормативных правовых актах» от 07.08.2015 г.)[132].

Сведения о принятии обыкновенных законов и содержании некоторых из них хорошо представлены в ряде научных публикаций[133]. Поскольку становление ДНР и ЛНР было обусловлено одинаковыми причинами, происходило в схожей общественно-политической обстановке и имело идентичные ориентиры дальнейшего развития, то неудивительна тождественность многих правовых институтов, источников и норм права этих республик. Также для унификации и синхронизации законодательства ДНР и ЛНР кроме политических (создание на первоначальном этапе Союза народных республик)[134] были и юридические основания, оформившие интеграционные намерения республик в Меморандуме о правовом сотрудничестве 2015 г., Соглашении о сотрудничестве в области регистрации актов гражданского состояния 2015 г., Протоколе о намерениях создания единого таможенного пространства 2018 г., Договоре о создании единого экономического пространства 2021 г. и ряде других подобных документов. Важнейшим направлением этой работы явилось расширение межпарламентского сотрудничества между Народным Советом ДНР и Народным Советом ЛНР. В частности, в Протоколе о сотрудничестве между законодательными органами ДНР и ЛНР от 15 июня 2018 г. предусмотрен регулярный обмен информацией о текущей деятельности обоих парламентов, принятыми нормативными актами и их проектами, находящимися на рассмотрении; совместные консультации при разработке проектов законов; сотрудничество в сфере обмена методическими и другими материалами[135].

В связи с этим хотелось бы сосредоточить внимание не на обзоре текущего законодательства, а на выявлении ряда принципиальных различий в законодательном регулировании двух республик Донбасса. Только сопоставление основных законов позволяет констатировать наличие Счётной палаты в ЛНР и отсутствие таковой в ДНР, запрет продажи земель в ЛНР (п. 4 ст. 5 Конституции ЛНР 2014 г.) и отсутствие такого запрета в ДНР, полномочие Народного Совета ДНР толковать Конституцию ДНР (ст. 69 Конституции ДНР 2014 г.) и, напротив, отсутствие такого права у Народного Совета ЛНР (хотя до 2019 г. такое полномочие в Регламента Народного Совета ЛНР было), обладание Народным Собранием ЛНР контрольным полномочием в обязательном порядке рассматри-

---

[132] Закон ДНР «О нормативных правовых актах» №72-IНС от 07.08.2015 г. URL: http://rst-dnr.ru/documents/zakon-donetskoy-narodnoy-respubliki-o-normativnyih-pravovyih-aktah-ot-07–08–2015–72-ins/?ckattempt=1 (дата обращения: 28.01.2023).

[133] Охотский Е. В., Борщевский Г. А. Непризнанные республики Донбасса: правовые основы и особенности организации государственного управления // Публичное и частное право. 2019. №2 (42). С. 38–58; Введенская В. В. Становление законодательства Донецкой Народной Республики // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 8А. С. 115–129; Груздев В. В. Формирование признаков государства в Луганской Народной Республике // Признание государств и правительств: проблемы и перспективы, барьеры и возможности: Мат. междун. научн.-практ. конф., г. Луганск, 18–19 мая 2017 г., МВД ЛНР, Луган. акад. внутр. дел им. Э. А. Дидоренко. Луганск, 2017. С. 11–40.

[134] Руденко М. В., Никольский В. Н. Первая попытка интеграции ДНР и ЛНР: создание союза народных республик и деятельность парламента Новороссии // Донецкие чтения 2017: Русский мир как цивилизационная основа научно-образовательного и культурного развития Донбасса. Материалы Международной научной конференции студентов и молодых ученых. Посвящена 80-летию ДонНУ; под общей редакцией С. В. Беспаловой. 2017. С. 137–140.

[135] Протокол о сотрудничестве между Народными Советами Донецкой и Луганской Народных Республик от 15.06.2018 г. URL: https://dnrsovet.su/protokol-o-sotrudnichestve-mezhdu-narodnymi-sovetami-donetskoj-i-luganskoj-narodnyh-respublik/ (дата обращения: 28.01.2023).

вать нормативные правовые акты Главы Республики с целью рекомендовать ему внести в них изменения, или отменить, либо обжаловать в судебном порядке (ч. 4 ст. 60 Конституции ЛНР) и отсутствие данного полномочия у парламента ДНР и ряд других. При сравнении первоначальных редакций конституций ДНР и ЛНР различий было еще больше, например, различался срок избрания глав республик и парламентов (4 года в ЛНР и 5 лет в ДНР, признание «первенствующей и господствующей» религией «православной веры, исповедуемой Русской Православной Церковью (Московским Патриархатом) в Конституции ДНР (п. 2 ст. 9) и отсутствие подобных норм в основном законе ЛНР, амбициозное и прямолинейное заявление в ч. 1 ст. 55 Конституции ДНР, согласно которому «в случае присоединения Донецкой Народной Республики к федеративному государству Донецкая Народная Республика становится равноправным субъектом федеративного государства» (что свидетельствовало о конституированной пророссийской ориентации) и в отличие от этого нейтральные формулировки Конституции ЛНР.

Сказанное свидетельствует об активной деятельности республик в области законотворчества и создания государственного механизма с присущей им самостоятельностью и принятием оригинальных правовых решений.

Влияние правовой системы Украины. Несмотря на активную законодательную деятельность парламентов ДНР и ЛНР, констатировать автономию и самодостаточность систем права данных республик было бы ошибочно и преждевременно. С одной стороны, республики не могли в одночасье разорвать сформировавшиеся правовые связи с материнским государством, с другой стороны, их ориентация в дальнейшем государственном развитии на Россию также получала явное правовое отражение. Поэтому важнейшей чертой права республик Донбасса с 2014 по 2022 гг. является его смешанный характер со сложным переплетением различных сегментов украинского и российского права.

В этой связи применительно к ДНР В. В. Введенская справедливо отмечает: «Государственное устройство Украины и ее законодательство сформировали «правовые привычки», которые население принесло с собой в государственные реалии ДНР», что послужило «немаловажным фактором, обусловившим невозможность одновременного полного отказа от использования законодательства Украины на территории ДНР»[136]. Поэтому в ч. 2 ст. 86 Конституции ДНР устанавливалось правило, согласно которому законы и иные нормативные правовые акты, действовавшие на территории ДНР до вступления в силу Конституции ДНР, применяются в части не противоречащей Конституции ДНР. Иными словами, на территории ДНР продолжилось действие нормативных правовых актов Украины по состоянию на май 2014 года. Аналогичное правило содержалось в ч. 2 ст. 86 Конституции ЛНР. Также в соответствии с Постановлением Совета Министров ДНР от 02.06.2014 г. № 9–1 «О применении Законов на территории ДНР в переходный период» до принятия Законов ДНР, регулирующих отношения между субъектами права, предписывалось применять законы Украины или законы других государств в частях, не противоречащих Декларации о суверенитете ДНР и Конституции ДНР, но после утверждения их Советом Министров ДНР[137].

---

[136] Введенская В. В. Признаки государства Донецкая Народная Республика // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 5А. С. 8.

[137] О применении Законов на территории ДНР в переходный период: Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 02.06.2014 г. № 9–1 // Официальный сайт Совета Министров Донецкой Народной Республики. URL: http://smdnr.ru/wp-content/uploads/2016/07/9–1. docx. (дата обращения: 27.01.2023).

Именно Совет Министров ДНР, а не Народный Совет ДНР получил право внесения изменений в законы Украины, действующие на территории ДНР в целях их адаптации к нуждам Республики. Например, посредством Постановления Совета Министров ДНР № 7–58 от 31.05.2016 г. «О применении уголовно-процессуального законодательства на территории Донецкой Народной Республики в переходный период» были внесены изменения в названия, упоминаемые в УПК Украины, но не соответствующие реалиям ДНР (замена «Уголовного кодекса Украины» на «Уголовный кодекс ДНР», «Генерального прокурора Украины» на «Генеральный прокурор ДНР»), исключено применение слов-анахронизмов («Верховный суд Автономной Республики Крым», «областной суд», «прокурор области», «прокурор города Киева»), внесены изменения в редакцию ряда статей УПК с целях их гармонизации с Уголовным кодексом ДНР[138]. При этом примечательно, что в ДНР было подтверждено действие не того Уголовно-процессуального кодекса Украины, который имеет юридическую силу в настоящее время, а УПК УССР 1960 г. (в редакции 2001 года), действовавшего на территории Украины до апреля 2013 года. Как видно, наблюдается реставрация отдельных компонентов советского права как лучших или во всяком случае приемлемых правовых образцов. В таком адаптированном варианте УПК Украины советского периода действовал на территории ДНР до принятия 24 августа 2018 года УПК ДНР. Подобным же образом на территории ДНР в скорректированно-усечённом варианте по сравнению с украинским аналогом до сих пор сохраняет действие Кодекс об административных правонарушениях Украины 1984 года, в который постановлениями Совета Министров ДНР несколько раз вносились изменения и дополнения (Кодекс об административных правонарушениях ДНР находится на стадии обсуждения).

Однако есть и примеры необоснованного отказа от украинского законодательного опыта, когда закон принимается ради закона. Депутат Народного Совета ДНР С. В. Рубин приводит пример с заменой ранее действующего Закона Украины «Об отпусках» от 15 ноября 1996 года № 504/96-ВР, «который за время своего действия был максимально усовершенствован и доработан, имел обширную правоприменительную практику и ни одной нормой не противоречил Конституции ДНР, на Закон ДНР «Об отпусках» № 16-IНС от 6 марта 2015 года», «в результате чего обществом и государством был получен новый до конца непроработанный закон, на доработку которого в настоящее время тратятся людские ресурсы и бюджетные деньги», а также вносятся многочисленные поправки[139].

В то же время не все положения украинского права по объективным причинам применимы на территории самопровозглашённых республик. Всякого рода ограничения и запреты, подчёркивающие непризнание групповой идентичности русскоязычных этнических групп, проживающих на Юго-Востоке Украины, блокируются на территории республик. Так, по данным В. В. Груздева на территории Луганской области русский язык на переписи 2001 года определили, как родной 68,8% населения области, по сравнению

---

[138] О применении уголовно-процессуального законодательства на территории Донецкой Народной Республики в переходный период: Постановление Совета Министров ДНР от 31.05.2016 г. № 7–58 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. URL: https://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/06/Postanov_N7_58_31052016.pdf. (дата обращения: 27.01.2023).

[139] Рубин С. В. Формирование правовой системы Донецкой Народной Республики в современных условиях // Актуальные проблемы правового, экономического и социально-психологического знания: теория и практика. Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. И. П. Подмаркова. 2017. С. 30.

с данными переписи 1989 года этот показатель возрос на 4,9 процентного пункта[140]. В этой связи Л. А. Бердегулова резонно отмечает, что нормы украинского права, установившие запрет на использование русского языка, не были восприняты руководством ДНР и ЛНР при формировании законодательной базы и, напротив, положения «которые увязываются с политикой квазигосударственного образования, становятся предметом рецепции»[141]. Более того, украинские нормативные акты в ряде случаев получают официальное толкование верховных судов ДНР и ЛНР и действуют на территориях республик только в соответствующей интерпретации[142].

В целом первые годы после самопровозглашения правовые системы ДНР и ЛНР представляли собой постепенное отдаление от украинского законодательства к собственному республиканскому законодательству. Во многом законодательство Украины воспринималось как временное и вынужденное, то есть до построения республиками самодостаточной системы законодательства. Законы и подзаконные нормативные правовые акты Украины регулировали те общественные отношения, которые в первые годы не были и не могли быть сразу урегулированы законодательством ДНР и ЛНР и применялись в части, не противоречащей конституциям ДНР и ЛНР и декларациям об их суверенитете.

Рецепция российского права. Однако с момента независимости и с каждым годом все более явно набирала силу противоположная тенденция к активной рецепции российского правового опыта. Нацеленность правовых систем самопровозглашённых государств Юго-Востока Украины на гармонизацию с российской правовой системой имеет существенные основания, объясняемые не только военным противостоянием с Украиной, а также социально-экономической и гуманитарной блокадой со стороны материнского государства (невыплаты пенсий, пособий, заработной платы бюджетникам, разрушение инфраструктуры и пр.), но и «духовной и кровной приверженностью к Русскому миру, его языку, традициям и истории»[143]. Ведь из 8 млн русских, проживавших в Украине на 2014 год, более 50% были жителями Донецкой и Луганской областей (около 3 млн чел. в ДНР и около 1,5 млн чел в ЛНР). Восприятие украинским режимом Донбасса как «пророссийской недоукраины» «стала катализатором раскола общества и формирования внутри него с одной стороны — Евромайдана, а с другой — общественных объединений на Донбассе, образовавших собственную публичную власть, оппозиционную Евромайдану»[144] и направленную на политическую, экономическую и правовую интеграцию с Россией. Юридическое непризнание новых республик со стороны Украины на фоне интенсивного формирования ими собственной государственности повлекло за собой образование множества правовых пробелов, которые нужно было чем-то заполнять. С учётом пророссийских ориентиров и сжатых сроков оптимальным вариантом решения образовавшихся проблем стала рецепция отечественного законодательства вплоть до копиро-

---

140 Груздев В. В. Формирование признаков государства в Луганской Народной Республике // Признание государств и правительств: проблемы и перспективы, барьеры и возможности: Мат. междун. научн.-практ. конф., г. Луганск, 18–19 мая 2017 г., МВД ЛНР, Луган. акад. внутр. дел им. Э. А. Дидоренко. Луганск, 2017. С. 14.

141 Бердегулова Л. А. Оценка влияния рецепции на формирование правовых систем квазигосударственных образований // Вестник экономики, права и социологии. 2015. № 4. С. 170.

142 Толстых В. Л., Григорян М. А., Коваленко Т. С., Халабуденко О. А. Проблемы формирования и функционирования правовых систем непризнанных государств // Российский юридический журнал. 2018. № 3. С. 39.

143 Бабичева Н. А. Признаки государственности в контексте признания Луганской Народной Республики международным сообществом // Вестник Костромского государственного университета. 2017. Т. 23. №. 3. С. 234.

144 Введенская В. В. Признаки государства Донецкая Народная Республика // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 5А. С. 12.

вания структуры и содержания отдельных федеральных законов. По этой причине Постановление Совета Министров ДНР от 2 июня 2014 г. № 9–1 «О применении Законов на территории ДНР в переходный период» прямо предусматривало: «до принятия Законов ДНР, регулирующих отношения между субъектами права, применять Законы Украины или Законы других государств в частях, не противоречащих Декларации о суверенитете ДНР и Конституции ДНР». Указанная формулировка о «законах других государств» рассматривается исследователями как очевидный шаг, который «был сделан для использования законодательства России в дальнейшем»[145].

Наиболее распространённым вариантом сближения законодательства республик с российским законодательством стало заимствование отечественных правовых образцов в качестве первоосновы для законов ДНР и ЛНР. Таким путём был реципирован в ДНР Гражданский кодекс РФ и Уголовный кодекс РФ[146], фактической копией Кодекса РФ об административных правонарушениях стал одноимённый кодекс ЛНР[147], при разработке законодательства о судебной системе ЛНР было использовано российское законодательство о судоустройстве[148], при формировании системы государственной службы ДНР[149] и нотариата ДНР весьма полезным стал опять же российский опыт[150].

Однако были известны и случаи прямого действия отдельных нормативных правовых актов РФ на территории ДНР в первое время после обретения независимости. Например, Постановлением Совета Министров ДНР № 20–3 от 28.07.2014 г. «О временном положении «О полиции Донецкой Народной Республики» было предусмотрено (абз. 12), что принципы деятельности полиции, ее права и обязанности, порядок прохождения службы, присвоение специальных званий и иные вопросы функционирования органов полиции устанавливаются Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», а также Федеральным законом от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части не противоречащей основам конституционного строя ДНР и его законодательной базы[151].

Уменьшению правовых различий между законодательством ДНР, ЛНР и Российской Федерации способствует углубленное правовое сотрудничество, предусмотренное договорами о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, подписанными Российской Фе-

---

145 Исаков В. С., Тимофеев Е. И. ДНР и ЛНР: особенности законодательства и государственно-правового статуса новых республик // Молодежь в науке: Новые аргументы. Сборник научных работ III Международной молодежной научной конференции / Отв. ред. А. В. Горбенко. 2017. С. 40.

146 Шестак С. В. Правовая рецепция в законодательстве Донецкой Народной Республики (теоретико-правовой аспект) // Вестник Донецкого национального университета. Серия Е: Юридические науки. 2021. № 1. С. 97–98.

147 Исаков В. С., Тимофеев Е. И. ДНР и ЛНР: особенности законодательства и государственно-правового статуса новых республик // Молодежь в науке: Новые аргументы. Сборник научных работ III Международной молодежной научной конференции / Отв. ред. А. В. Горбенко. 2017. С. 41.

148 Коваленко Т. С. Влияние российского опыта организации судебной системы на судоустройство Луганской Народной Республики // Вестник Костромского государственного университета. 2017. Т. 23. №. 3. С. 230.

149 Сичкар В. А., Гутров А. И. Сравнительный анализ системы государственной службы ДНР и Российской Федерации // Сборник научных работ серии «Право». 2019. № 3. С. 130–140.

150 Мельничайко А. Ю. Значение опыта Российской Федерации для формирования системы нотариата в Донецкой Народной Республике // Донецкие чтения 2016. Образование, наука и вызовы современности. Материалы I Международной научной конференции. Том 8. / Под общ. ред. С. В. Беспаловой. 2016. С. 111–113.

151 О Временном положении «О полиции Донецкой Народной Республики»: Постановление Совета Министров ДНР от 28.07.2014 г. № 20–3 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. URL: http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2014/07/ (дата обращения: 05.02.2023).

дерацией с ДНР и ЛНР 21 февраля 2022 г. и ратифицированными в форме федеральных законов на следующий день. Данные договоры предусматривают обмен правовой информацией, упрощённый приём жителей признанных республик в российское гражданство, взаимное признание документов, выданных органами публичной власти договаривающихся сторон, а также принятие мер по унификации законодательства. Но отдельные проявления правового партнёрства наблюдались и ранее, показательным примером чего может послужить признание в России паспортов ДНР и ЛНР и регистрационных знаков транспортных средств на основании Указа Президента РФ от 18 февраля 2017 г. «О признании в Российской Федерации документов и регистрационных знаков транспортных средств, выданных гражданам Украины и лицам без гражданства, проживающим на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины»[152].

В то же время активная компиляция украинских и российских правовых практик сочетается с сохранением уникальных черт правового развития республик, отличающих их как от материнского государства, так и от государства-патрона. Так, в отличие от России и Украины в республиках отсутствует институт гражданства, нет конституционных судов, не предусмотрена муниципальная служба, а в первые годы было предусмотрено два государственных языка — русский и украинский (впоследствии упоминание об украинском языке из основных законов ДНР и ЛНР было исключено). В отличие от России обе республики провозгласили себя как унитарные государства. Оригинальной выглядит и реставрация отдельных законов советского периода, которые прекратили юридическую силу на территории Украины и России.

Формализация режима военного положения. По объективным причинам с самого начала развитие систем права республик Донбасса происходило в условиях действия особого правового режима — режима военного положения. Согласно статистическим данным, число погибших только среди мирного населения республик в результате боевых действий между вооруженными силами Украины и ДНР, ЛНР составило уже к началу 2019 г. не менее 3300 чел., раненых мирных жителей — 7–9 тыс. чел., число внутренне перемещенных лиц из ДНР и ЛНР в другие регионы Украины и за рубеж составило 1 361 912 чел.[153].

Военное положение было формализовано серией нормативных правовых актов республик в самое первое время после их самопровозглашения. Так, после создания ДНР как независимого государства, законодательные полномочия на ее территории первое время до формирования Верховного Совета ДНР исполнял Совет Министров ДНР, издавший за это время два постановления, приравненных к законам, одно из которых № 6–5 от 25.05.2014 г. «О введении на территории Донецкой Народной Республики военного положения»[154]. Вскоре последовал принятый уже Верховным Советом ДНР Закон ДНР № 15–5 ВС «О неотложных мерах социальной защиты граждан, проживающих на территории Донецкой Народной Республики в условиях агрессии вооружённых сил и воору-

---

[152] Указ Президента РФ от 18.02.2017 г. № 74 «О признании в Российской Федерации документов и регистрационных знаков транспортных средств, выданных гражданам Украины и лицам без гражданства, проживающим на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 8. Ст. 1224.

[153] Михайлов В. В. Юридические проблемы непризнания уязвимых групп на Украине // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 3 (65). С. 23.

[154] Постановление Совета Министров ДНР «О введении на территории Донецкой Народной Республики военного положения» от 25.05.2014 г. № 6–5 // Сайт Министерства Иностранных Дел Донецкой Народной Республики и Новороссии. URL: http://www.mid.donr.su/DOC/20140525.htm (дата обращения: 07.02.2023).

жённых формирований Украины» от 20.06.2014 г.[155] Пришедший на смену Верховному Совету ДНР и приступивший к работе в ноябре 2014 года Народный Совет ДНР одними из первых принял Закон ДНР 07-IНС «О гражданской обороне» от 13.02.2015 г.[156] и Закон ДНР 10-IНС «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Донецкой Народной Республике» от 17.02.2015 г.[157], действующие до настоящего времени.

В ЛНР режим военного положения был установлен Законом ЛНР № 17-II «О военном положении» от 24.04.2015 г.[158] и конкретизирован сопутствующими законодательными актами: Законом ЛНР № 8-II «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Луганской Народной Республике» от 13.02.2015 г.[159], Законом ЛНР № 30-II «Об обороне» от 22.05.2015 г.[160], Законом ЛНР № 147-II «Об участниках боевых действий в период отражения вооружённой агрессии Украины против Луганской Народной Республики» от 21.02.2017 г.[161] Ввиду непрекращающихся боевых действий все указанные законы на сегодняшний день сохраняют юридическую силу.

Режим военного положения предопределил централизованную и милитаризованную систему государственного управления, функционирование специальных органов власти, а также широкий перечень ограничительных мер. Так, в обоих регионах были сформированы добровольческие армии (народные ополчения), в структуре органов исполнительной власти ЛНР было создано Управление мобилизационной работы и Центр управления восстановлением ДНР (действовавший до 2016 г.), на территории боевых действий в ДНР создавались военно-полевые суды. В первые два-три года существования республик полноценно не функционировала судебная система. По свидетельству В.Л. Толстых, в этот период суды ЛНР не рассматривали гражданские дела, а «судебные функции по назначению мер пресечения, наказаний за совершение административных проступков частично осуществляла прокуратура, а в некоторых случаях приговоры выносились по законам военного времени»[162], то есть допускался народный суд, отправление на фронт в качестве

---

155 Закон ДНР № 15–5 ВС «О неотложных мерах социальной защиты граждан, проживающих на территории Донецкой Народной Республики в условиях агрессии вооружённых сил и вооружённых формирований Украины» от 20.06.2014 г. // ГИС НПА ДНР. URL: https://gisnpa-dnr.ru/npa/0008–15–5-vs-20140620/ (дата обращения: 07.02.2023).

156 Закон ДНР 07-IНС «О гражданской обороне» от 13.02.2015 г. // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-grazhdanskoj-oborone/ (дата обращения: 07.02.2023).

157 Закон ДНР 10-IНС «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Донецкой Народной Республике» от 17.02.2015 г. // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. URL: https://dnrsovet.su/zakon-dnr-o-mob-podgotovke-i-mobilizatsii/ (дата обращения: 07.02.2023).

158 Закон ЛНР № 17-II «О военном положении» от 24.04.2015 г. // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/902/ (дата обращения: 07.02.2023).

159 Закон ЛНР № 8-II «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Луганской Народной Республике» от 13.02.2015 г. // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/887/ (дата обращения: 07.02.2023).

160 Закон ЛНР № 30-II «Об обороне» от 22.05.2015 г. // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/986/ (дата обращения: 07.02.2023).

161 Закон ЛНР № 147-II «Об участниках боевых действий в период отражения вооружённой агрессии Украины против Луганской Народной Республики» от 21.02.2017 г. // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/4131/ (дата обращения: 07.02.2023).

162 Толстых В.Л., Григорян М.А., Коваленко Т.С., Халабуденко О.А. Проблемы формирования и функционирования правовых систем непризнанных государств // Российский юридический журнал. 2018. № 3. С. 40.

вида наказания и смертная казнь. До сих пор судебные решения, вынесенные судами ДНР и ЛНР, не признаются на Украине и за границей.

Кроме того, особый правовой режим повлек за собой целый ряд непопулярных ограничительных мер, среди которых запрет приватизации предприятий, акций, земли, объектов жилищного фонда; запрет продажи земли (характерно только для ЛНР); запрет игорного бизнеса, продажи пиротехнических средств, эмиссии ценных бумаг (ДНР); внешнее управление предприятиями в целях переориентации налоговых поступлений в бюджеты самопровозглашенных республик; частичная национализация рынков, супермаркетов и предприятий, которые принадлежали украинским олигархам, в ответ на торговую блокаду со стороны Украины (ДНР); особый режим въезда и выезда; ограничение свободы передвижения; неоднократные введения и отмены комендантского часа; запрет забастовок; ограничение проведения публичных манифестаций; допустимость изъятия имущества физических и юридических лиц для нужд вооруженных сил; возможность применения смертной казни. Закономерным последствием режима военного положения являются дополнительные меры социальной защиты населения ДНР и ЛНР и участников военных действий по защите интересов новых республик[163].

Иными словами, с учётом реалий осадного положения для республиканского законодательства 2014–2022 гг. характерно широкое использование приёмов чрезвычайного регулирования. Поскольку системы права ДНР и ЛНР неизбежно сгенерировали все сопутствующие вызовы, то режим военного положения стал вынужденным следствием военной агрессии со стороны материнского государства.

Некоторые выводы. Вышесказанное позволяет с уверенностью констатировать наличие ряда особенностей в системах законодательства республик Донбасса. Эти особенности отражают нацеленность на интеграцию с более развитой правовой системой России и одновременное отдаление от украинского права, отсутствие самодостаточности в силу постоянной рецепции лучших правовых решений Украины и России и обусловленную этим эклектичность и компилятивность, высокий уровень интенсивности законотворчества, близость темпов и содержания законодательства двух республик, вызванных, в том числе их формированием в условиях действия особого правового режима военного положения. Повторимся, что несмотря на перечисленные специфические черты, в своем правом развитии республики прошли два этапа и в настоящее время находятся на третьем. Первый этап характеризуется становлением собственно республиканского законодательства с параллельной рецепцией российского правового опыта, но преобладающим влиянием украинского права (2014–2018 гг.). Для второго этапа характерно дальнейшее формирование законодательного массива республик на фоне усиления российского правового воздействия и значительного уменьшения украинского правового сегмента (2019–2022 гг.). Третий этап объясняется принятием в сентябре 2022 г. ДНР и ЛНР в состав нашего государства и началом системной работы по качественному обновлению законодательства новых субъектов Российской Федерации.

---

[163] Закон ДНР №47-IНС «О социальной защите ветеранов войны» от 15.05.2015 г. Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. URL: https://dnrsovet.su/zakon-dnr-o-sotsialnoj-zashhite-veteranov-vojny/ (дата обращения: 07.02.2023); Закон Луганской Народной Республики от №10-I 10.06.2014 г. №10-I «О неотложных мерах социальной защиты граждан, проживающих на территории Луганской Народной Республики в условиях агрессии вооруженных сил и вооруженных формирований Украины». URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/597/ (дата обращения: 07.02.2023).

Федеральное и региональное законодательное регулирование переходного периода интеграции Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики в состав Российской Федерации

(Опубликовано: Вестник Томского государственного университета. 2024. № 503. С. 245–250)

Абрис исследования. Важнейшим формально-юридическим последствием приятия в Российскую Федерацию и образования в её составе новых субъектов — ДНР, ЛНР, Запорожской области, Херсонской области — стало формирование специального федерального законодательства, регламентирующего особенности правового регулирования отношений в той или иной области общественной и государственной жизни присоединённых регионов. К настоящему времени принято порядка 30 федеральных конституционных законов и федеральных законов, конкретизирующих особенности переходного периода интеграции новых регионов в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти России. Это 4 федеральных конституционных закона о принятии в состав Российской Федерации каждого из субъектов[164], 4 федеральных закона о ратификации соответствующих международных договоров между Россией и новым субъектом[165], 12 федеральных законов по вопросам становления судебной системы каждого из новых регионов[166], а также 10 федеральных законов, устанавливающих специфику переходного периода в той или иной сфере общественных отношений, о которых речь пойдёт ниже. Тем самым к настоящему моменту (январь 2024 года) есть основания вести речь об отдельном комплексном образовании в системе федерального законодательства, который посвящён правовой и институциональной интеграции новых территорий в состав России и получает развитие на уровне новых субъектов РФ.

---

164 Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 41. Ст. 6930; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 41. Ст. 6931.

165 Федеральный закон от 04.10.2022 № 372-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 41. Ст. 6934; Федеральный закон от 04.10.2022 № 373-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 41. Ст. 6935.

166 Федеральный закон от 03.04.2023 № 85-ФЗ «О создании судов Российской Федерации на территории Донецкой Народной Республики и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 14. Ст. 2362; Федеральный закон от 03.04.2023 № 89-ФЗ «О порядке отбора кандидатов в первоначальные составы федеральных судов, создаваемых на территории Донецкой Народной Республики» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 14. Ст. 2366; Федеральный закон от 24.07.2023 № 334-ФЗ «Об органах судейского сообщества Донецкой Народной Республики» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 31 (Часть III). Ст. 5760.

Специальное федеральное законодательство о переходном периоде. Анализ данного законодательного комплекса федерального уровня позволил выявить ряд характерных черт правового регулирования переходного периода интеграции новых субъектов Российской Федерации в её правовое пространство. Во-первых, в целом устанавливается приоритет рассматриваемого специального законодательства по отношению к базовым федеральным законам, регулирующим соответствующие общественные отношения. Так, Федеральный закон от 17 февраля 2023 № 19-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах образования и науки в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» напрямую устанавливает свою первичность по отношению к Федеральному закону «О науке и государственной научно-технической политике» (ст. 11) и по отношению к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 12)[167].

Подобным образом Федеральный закон от 24 июня 2023 № 271-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в области физической культуры и спорта в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» предусматривает, что «к отношениям в области физической культуры и спорта положения Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации применяются с учетом особенностей, установленных настоящим Федеральным законом» (ч. 2 ст. 1)[168].

Во-вторых, отдельные специальные законы устанавливают в регулируемых сферах общественных отношений тотальное действие, блокируя соответствующее законодательство новых регионов, принятое до принятия в состав России. Свидетельством этому является, в частности, уголовное и уголовно-процессуальное законодательство[169], уголов-

---

[167] Федеральный закон от 17.02.2023 № 19-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах образования и науки в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 8. Ст. 1197.

[168] Федеральный закон от 24.06.2023 № 271-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в области физической культуры и спорта в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 26. Ст. 4679.

[169] Федеральный закон от 31.07.2023 № 395-ФЗ «О применении положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 32 (Часть I). Ст. 6127.

но-исполнительное законодательство[170]. Аналогично уже с 1 января 2023 года на территории присоединённых субъектов РФ предусматривается действие налогового и бюджетного законодательства России, что подтверждается на примере ст. 15, 16 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики»[171].

Схожий случай исключительного федерального регулирования предусматривается в связи с созданием на территории новых регионов свободной экономической зоны. Согласно ст. 3 Федерального закона от 24 июня 2023 № 266-ФЗ «О свободной экономической зоне на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» «отношения, связанные с созданием, функционированием и прекращением функционирования свободной экономической зоны на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, регулируются правом Евразийского экономического союза, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти»[172].

В-третьих, приоритетное действие специальных федеральных законов о переходном периоде и, напротив, остаточный принцип действия соответствующего законодательства новых регионов предусмотрены по тем вопросам, которые составляют сферу совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. В этом соотношении региональное законодательство действует, как правило, в следующих случаях.

1) В части сохранения для новых регионов на переходный период преференциальных правил-исключений. К примеру, согласно ст. 8 Федерального закона от 17 февраля 2023 № 19-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах образования и науки в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» до 1 сентября 2024 года на руководителей государственных (муниципальных) образовательных организаций и кандидатов на должности руководителей указанных организаций не распространяется требование в отношении прохождения обязательной аттестации, а до 1 января 2026 года — на них же не распространяются квалификационные требования в отношении стажа (опыта) практической работы по соответствующим

---

170 Федеральный закон от 29.12.2022 № 573-ФЗ «О применении положений Федерального закона «Об исполнительном производстве» на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 1 (часть I). Ст. 20.

171 Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 41. Ст. 6931.

172 Федеральный закон от 24.06.2023 № 266-ФЗ «О свободной экономической зоне на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 26. Ст. 4674.

направлениям деятельности, указанные в квалификационных справочниках и (или) профессиональных стандартах[173].

2) Особенности правового регулирования на уровне новых регионов могут быть установлены только по определённым вопросам, до определённой даты, и (или) по согласованию с уполномоченным федеральным органом. Так, в соответствии с Федеральным законом от 17 февраля 2023 № 16-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах охраны здоровья, обязательного медицинского страхования, обращения лекарственных средств и обращения медицинских изделий в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» до 1 марта 2024 года по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти нормативными правовыми актами новых регионов могут быть установлены особенности лицензирования медицинской деятельности, фармацевтической деятельности и деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений (ч. 16 ст. 3), а в течение всего переходного периода (до 1 января 2026 года) «по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти нормативными правовыми актами Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области могут быть установлены особенности организации и оказания медицинской помощи» (ч. 11 ст. 3)[174].

3) Правовое регулирование со стороны новых субъектов РФ допускается, если улучшает положение граждан и юридических лиц, в том числе путём закрепления дополнительных прав и (или) гарантий их реализации и защиты. В этой связи показательны положения Федерального закона от 17 февраля 2023 № 18-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере социальной защиты и социального обслуживания граждан, проживающих на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области». Например, в соответствии с ч. 9 ст. 2 названного Закона «законодательными и иными нормативными правовыми актами Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области могут устанавливаться особенности осуществления мер социальной защиты (поддержки), предоставлявшихся гражданам по состоянию на 30 сентября 2022 года, в случае, если такие меры социальной защиты (поддержки) не предусмотрены законодательством Российской Федерации или их размер и объем превышают установленный в Российской Федерации»[175].

---

[173] Федеральный закон от 17.02.2023 № 19-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах образования и науки в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 8. Ст. 1197.

[174] Федеральный закон от 17.02.2023 № 16-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах охраны здоровья, обязательного медицинского страхования, обращения лекарственных средств и обращения медицинских изделий в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 8. Ст. 1194.

[175] Федеральный закон от 17.02.2023 № 18-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере социальной защиты и социального обслуживания граждан, проживающих на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 8. Ст. 1196.

В-четвертых, в отличие от остальных субъектов РФ законодательство новых регионов отличается некоторой оригинальностью содержания, которая обусловлена возможностью временного правового регулирования отдельных вопросов, находящихся в сфере ведения РФ. В частности, Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 года № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики» (как и аналогичные законы по другим новым субъектам РФ) предусматривает возможность применения на территории ДНР законодательства РФ об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств только с 1 января 2024 года (ч. 4 ст. 18), а также возможность самостоятельного регулирования до 1 января 2028 года имущественных отношений, включая оборот земель, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом (ч. 1 ст. 21)176. По сути речь идёт о сегментах гражданского законодательства, которое в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции РФ составляет сферу ведения Федерации.

В-пятых, специальное федеральное законодательство о новых регионах в определённой мере учитывает и отражает различия, которые в них сложились, дифференцируя тем самым правовое регулирование в отношении каждого из новых субъектов РФ, либо отдельно для двух республик и двух областей. Убедительным подтверждением сказанного являются положения Федерального закона от 17 февраля 2023 № 19-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах образования и науки в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В частности, с учётом различия образовательных систем, сформировавшихся в ДНР и ЛНР, с одной стороны, и в Запорожской и Херсонской областях, с другой стороны, ст. 2 данного Закона устанавливает особые правила для республик и областей по соответствию образовательных, образовательно-квалификационных уровней, учёных степеней и учёных званий[177].

Однако законодательный массив о переходном периоде не исчерпывается только федеральным уровнем. Поэтому для его полноценного осмысления принципиально важным является анализ статистики, направлений развития, а также общего и особенного в системах законодательства ДНР и ЛНР в период после их официального признания Российской Федерацией 22 февраля 2022 года и до настоящего времени.

Развитие законодательства Донецкой Народной Республики в 2022–2023 гг. Всего за период с 22 февраля 2022 года до 31 декабря 2023 года Народным Советом ДНР II созыва (действовал до 9 сентября 2023 года) и Народным Советом ДНР РФ I созыва (приступил к работе с 29 сентября 2023 года) был принят 191 закон. Многие из них в тот же

---

176 Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 41. Ст. 6930.

177 Федеральный закон от 17.02.2023 № 19-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах образования и науки в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 8. Ст. 1197.

день подписывались Главой ДНР и официально опубликовывались. При этом с момента ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой Законом ДНР № 351-IIНС от 22 февраля 2022 года[178], оформившего официальное признание самопровозглашённой республики со стороны России и до официального принятия ДНР в состав Российской Федерации 3 октября 2022 года[179] Народный Совет ДНР II созыва принял 72 закона. С этой даты и до окончания своей работы 9 сентября 2023 года Народный Совет ДНР II созыва принял ещё 59 законов. После проведения в единый день голосования выборов уже в Народный Совет ДНР РФ, приступивший к работе с 29 сентября 2023 года, и до 31 декабря 2023 года, то есть всего за три месяца было принято еще 60 законов.

Каковы основные черты развития законодательства ДНР в период 2022–2023 гг.? Они неодинаковы и различаются в зависимости от трансформации взаимоотношений с Российской Федерацией. Для этапа от официального признания ДНР до включения в состав России (февраль-октябрь 2022 года) характерно преобладание «поправочных» законов, поскольку более 2/3 от общего количества принятых законов были направлены на внесение изменений и дополнений в ранее принятые законы республики. Тематические законы с новым предметом правового регулирования немногочисленны (например, Земельный кодекс от 11 апреля 2022, Закон «О радиационной безопасности населения» от 11 апреля 2022, Закон «О молодёжной политике» от 20 сентября 2022) и не посвящены органам публичной власти, поскольку основной массив законов, касающихся публичной власти был принят ранее. Также отличительной чертой этого этапа развития республиканского законодательства является принятие законов, регулирующих уголовные, гражданские, гражданско-процессуальные и иные общественные отношения, отнесённые Конституцией РФ к предметам исключительного ведения Российской Федерации. Например, неоднократно вносились изменения в Уголовный кодекс ДНР, Уголовно-исполнительный кодекс ДНР, Гражданский кодекс ДНР[180, 181, 182]. В тот период это было нормальной практикой, по-

---

178 Закон Донецкой Народной Республики «О ратификации договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой» от 22.02.2022 № 351-IIНС // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-ratifikatsii-dogovora-o-druzhbe-sotrudnichestve-i-vzaimnoj-pomoshhi-mezhdu-rossijskoj-federatsiej-i-donetskoj-narodnoj-respublikoj/ (дата обращения: 21.01.2024).

179 Закон Донецкой Народной Республики «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» № 423-IIНС от 3 октября 2022 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/423-iins-zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-ratifikatsii-dogovora-mezhdu-rossijskoj-federatsiej-i-donetskoj-narodnoj-respublikoj-o-prinyatii-v-rossijskuyu-federatsiyu-donetskoj-narodnoj-respubliki/ (дата обращения: 21.01.2024).

180 Закон Донецкой Народной Республики «О внесении изменений в Уголовный кодекс Донецкой Народной Республики и в статью 124 Уголовно-процессуального кодекса Донецкой Народной Республики» № 355-IIНС от 16 марта 2022 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-vnesenii-izmenenij-v-ugolovnyj-kodeks-donetskoj-narodnoj-respubliki-i-v-statyu-124-ugolovno-protsessualnogo-kodeksa-donetskoj-narodnoj-respubliki/ (дата обращения: 21.01.2024).

181 Закон Донецкой Народной Республики «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Донецкой Народной Республики» № 364-IIНС от 11 апреля 2022 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-vnesenii-izmenenij-v-grazhdanskij-protsessualnyj-kodeks-donetskoj-narodnoj-respubliki/ (дата обращения: 21.01.2024).

182 Закон Донецкой Народной Республики «О внесении изменения в статью 1642 Гражданского кодекса Донецкой Народной Республики» № 361-IIНС от 15 апреля 2022 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/o-vnesenii-izmeneniya-v-statyu-1642-grazhdanskogo-kodeksa-donetskoj-narodnoj-respubliki/ (дата обращения: 21.01.2024).

скольку ДНР не являлась еще субъектом Российской Федерации и позиционировала себя как самостоятельное частично признанное государственное образование.

Последующий этап, обусловленный принятием ДНР в состав Российской Федерации, естественным образом повлёк за собой существенную трансформацию системы законодательства нового региона нашей страны. Во-первых, с октября 2022 года и в течение 2023 года наблюдается более интенсивное законотворчество, объясняемое не только изменением статуса ДНР, но и принятием 30 декабря 2022 года новой Конституции ДНР[183].

Во-вторых, в принимаемых законах заметную долю стали занимать законодательные акты, посвящённые различным органам и институтам публичной власти. В частности, это законы «О Счётной палате Донецкой Народной Республики»[184], «О государственных должностях Донецкой Народной Республики»[185], «Об Уполномоченном по правам человека в Донецкой Народной Республике»[186], «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Донецкой Народной Республике»[187], а также принятые уже Народным Советом ДНР РФ I созыва законы «О Правительстве Донецкой Народной Республики»[188], «О Народном Совете Донецкой Народной Республики»[189], «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Донецкой Народной Республике»[190] и др.

В-третьих, развитие законодательства ДНР как субъекта Российской Федерации характеризуется в рассматриваемый период заметным снижением количества «поправочных» законов и, напротив, преобладанием законов с самостоятельным (и более того оригинальным) предметом правового регулирования. В этом плане показательными являются законы «О стратегическом планировании в Донецкой Народной Республи-

---

183 Конституция Донецкой Народной Республики от 30 декабря 2022 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/konstitutsiya/ (дата обращения: 21.01.2024).

184 Закон Донецкой Народной Республики «О Счетной палате Донецкой Народной Республики» № 434-IIНС от 27 января 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-schetnoj-palate-donetskoj-narodnoj-respubliki/ (дата обращения: 21.01.2024).

185 Закон Донецкой Народной Республики «О государственных должностях Донецкой Народной Республики» № 448-IIНС от 17 мая 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-gosudarstvennyh-dolzhnostyah-donetskoj-narodnoj-respubliki/ (дата обращения: 21.01.2024).

186 Закон Донецкой Народной Республики «Об Уполномоченном по правам человека в Донецкой Народной Республике» № 456-IIНС от 22 июня 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-upolnomochennom-po-pravam-cheloveka-v-donetskoj-narodnoj-respublike/ (дата обращения: 21.01.2024).

187 Закон Донецкой Народной Республики «Об Уполномоченном по правам ребенка в Донецкой Народной Республике» № 462-IIНС от 10 июля 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-upolnomochennom-po-pravam-rebenka-v-donetskoj-narodnoj-respublike-2/ (дата обращения: 21.01.2024).

188 Закон Донецкой Народной Республики «О Правительстве Донецкой Народной Республики» № 1-РЗ от 29 сентября 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/akon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-pravitelstve-donetskoj-narodnoj-respubliki/ (дата обращения: 21.01.2024).

189 Закон Донецкой Народной Республики «О Народном Совете Донецкой Народной Республики» № 2-РЗ от 29 сентября 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-narodnom-sovete-donetskoj-narodnoj-respubliki/ (дата обращения: 21.01.2024).

190 Закон Донецкой Народной Республики «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Донецкой Народной Республике» № 7-РЗ от 29 сентября 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-poryadke-naznacheniya-i-deyatelnosti-mirovyh-sudej-v-donetskoj-narodnoj-respublike/ (дата обращения: 21.01.2024).

ке»[191], «О межрегиональных соглашениях Донецкой Народной Республики»[192], «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию»[193], «Об организации совместного нахождения некоторых категорий лиц с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, в медицинской организации при оказании медицинской помощи в стационарных условиях»[194].

Примечательно, но некоторые из новых законов, даже исходя из своих названий, отражают переходный период в развитии правовой системы и государственности ДНР. Иллюстрацией могут послужить законы «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Донецкой Народной Республики в переходный период»[195], «Об особенностях регулирования отношений в сфере государственной кадастровой оценки земельных участков в переходный период»[196].

Новейший этап формирования законодательства Луганской Народной Республики. После официального признания Российской Федерацией Луганской Народной Республики 22 февраля 2022 года и до принятия ЛНР в состав России 4 октября 2022 года[197] в признанной республике было принято 46 законов, а после интеграции в состав Российской Федерации и до 31 декабря 2023 года еще 53 закона. Как видно, в сравнении с ДНР за этот же период времени в ЛНР принято почти в два раза меньше законов, что свиде-

---

191 Закон Донецкой Народной Республики «О стратегическом планировании в Донецкой Народной Республике» № 431-IIНС от 27 января 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-strategicheskom-planirovanii-v-donetskoj-narodnoj-respublike/ (дата обращения: 21.01.2024).

192 Закон Донецкой Народной Республики «О межрегиональных соглашениях Донецкой Народной Республики» № 472-IIНС от 14 августа 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-mezhregionalnyh-soglasheniyah-donetskoj-narodnoj-respubliki/ (дата обращения: 21.01.2024).

193 Закон Донецкой Народной Республики «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию» № 24-РЗ от 16 ноября 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-merah-po-preduprezhdeniyu-prichineniya-vreda-zdorovyu-detej-ih-fizicheskomu-intellektualnomu-psihicheskomu-duhovnomu-i-nravstvennomu-razvitiyu/ (дата обращения: 21.01.2024).

194 Закон Донецкой Народной Республики «Об организации совместного нахождения некоторых категорий лиц с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, в медицинской организации при оказании им медицинской помощи в стационарных условиях» № 25-РЗ от 16 ноября 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-organizatsii-sovmestnogo-nahozhdeniya-nekotoryh-kategorij-lits-s-detmi-sirotami-i-detmi-ostavshimisya-bez-popecheniya-roditelej-v-meditsinskoj-organizatsii-pri-o/ (дата обращения: 21.01.2024).

195 Закон Донецкой Народной Республики «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Донецкой Народной Республики в переходный период» № 459-IIНС от 30 июня 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-osobennostyah-regulirovaniya-imushhestvennyh-i-zemelnyh-otnoshenij-na-territorii-donetskoj-narodnoj-respubliki-v-perehodnyj-period-2/ (дата обращения: 21.01.2024).

196 Закон Донецкой Народной Республики «Об особенностях регулирования отношений в сфере государственной кадастровой оценки земельных участков в переходный период» № 26-РЗ от 16 ноября 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-osobennostyah-regulirovaniya-otnoshenij-v-sfere-gosudarstvennoj-kadastrovoj-otsenki-zemelnyh-uchastkov-v-perehodnyj-period/ (дата обращения: 21.01.2024).

197 Закон Луганской Народной Республики «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» № 415-III от 4 октября 2022 года // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/19054/ (дата обращения: 21.01.2024).

тельствует о разных темпах законодательной активности. В остальном наблюдается много общего.

Временной диапазон от официального признания ЛНР до принятия в состав России (февраль-октябрь 2022 года) так же, как и в ДНР, отличался доминированием «поправочных» законов. При этом немало поправок было внесено в законы, принятые ЛНР как самопровозглашённым суверенным образованием. Так, были внесены изменения в Уголовно-процессуальный кодекс ЛНР[198], в Гражданский кодекс ЛНР[199], в закон «О военном положении»[200]. В то же время было принято и несколько тематически новых законов, в частности, «О почтовой связи»[201], «Об объектах незавершённого строительства»[202], «Об обращении недвижимого имущества в государственную собственность»[203]. Примечательно, но последние два закона не имеют аналогов в ДНР, хотя в подавляющим большинстве законы двух новых регионов идентичны по предмету правового регулирования и близки по содержанию.

После присоединения новых регионов к Российской Федерации в развитии законодательства ЛНР наблюдаются схожие с ДНР тенденции. Количество «поправочных» законов значительно сократилось, но теперь они в основном обусловлены необходимостью приведения республиканских законов в соответствие с федеральными законами с учётом разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, установленного ст. 71–73 Конституции РФ. Приоритетной линией развития законодательства ЛНР становится принятие новых законов, посвящённых, главным образом, элементам системы публичной власти либо конкретизации переходного периода.

Примерами первой группы законов могут послужить законы «О системе избирательных комиссий, комиссий референдума в Луганской Народной Республике»[204], «О Счётной

---

198 Закон Луганской Народной Республики «О внесении изменения в раздел XX Уголовно-процессуального кодекса Луганской Народной Республики» № 361-III от 22 февраля 2022 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/17251/ (дата обращения: 21.01.2024).

199 Закон Луганской Народной Республики «О внесении изменений в раздел VIII Гражданского кодекса Луганской Народной Республики» № 389-III от 16 июня 2022 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/17942/ (дата обращения: 21.01.2024).

200 Закон Луганской Народной Республики «О внесении изменения в статью 22 Закона Луганской Народной Республики «О военном положении» № 362-III от 24 февраля 2022 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/17252/ (дата обращения: 21.01.2024).

201 Закон Луганской Народной Республики «О почтовой связи» № 396-III от 18 июля 2022 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/18410/ (дата обращения: 21.01.2024).

202 Закон Луганской Народной Республики «Об объектах незавершенного строительства» № 383-III от 18 апреля 2022 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/17433/ (дата обращения: 21.01.2024).

203 Закон Луганской Народной Республики «Об обращении недвижимого имущества в государственную собственность» № 402-III от 3 августа 2022 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/18560/ (дата обращения: 21.01.2024).

204 Закон Луганской Народной Республики «О системе избирательных комиссий, комиссий референдума в Луганской Народной Республике» № 424-III от 19 января 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/zakonoproekty/19688/ (дата обращения: 23.01.2024).

палате Луганской Народной Республики»[205], «О Правительстве Луганской Народной Республики»[206], «О местном самоуправлении в Луганской Народной Республике»[207], «О государственной гражданской службе Луганской Народной Республики»[208].

Подобно ДНР, ряд законов ЛНР отражают переходный период интеграции республики в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти России. В этой связи показательными являются законы «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Луганской Народной Республики»[209], «О налоге на имущество организаций»[210].

Существенным катализатором законодательного процесса в регионе стало принятие 30 декабря 2022 года новой Конституции ЛНР[211], в связи с чем в течение 2023 года около 20 законов напрямую были направлены на развитие тех или иных положений регионального основного закона, включая вышеуказанные законы об отдельных органах власти. Конституции ДНР и ЛНР уже выступали в качестве предмета нашего отдельного исследования[212]. Внимание хотелось бы обратить на одно обстоятельство: в отличие от ДНР, где в новую Конституцию от 30 декабря 2022 года ни одной поправки внесено пока не было, новый основной закон ЛНР уже претерпел поправку. Согласно Закону ЛНР «О поправке к статье 72 Конституции Луганской Народной Республики»[213], из неё был исключён п. 13 ст. 72, в соответствии с которым Правительство ЛНР «создаёт Аппарат Правительства Луганской Народной Республики и утверждает положение о нём». В настоящее время фактически это стало функционалом Администрации Главы ЛНР. Аналогичная норма содержится также в п. 13 ст. 72 Конституции ДНР, но каких-либо изменений она не претерпела.

---

205 Закон Луганской Народной Республики «О Счетной палате Луганской Народной Республики» № 429-III от 14 марта 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/19832/ (дата обращения: 23.01.2024).

206 Закон Луганской Народной Республики «О Правительстве Луганской Народной Республики» № 430-III от 30 марта 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/19886/ (дата обращения: 23.01.2024).

207 Закон Луганской Народной Республики «О местном самоуправлении в Луганской Народной Республике» № 432-III от 30 марта 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/19888/ (дата обращения: 23.01.2024).

208 Закон Луганской Народной Республики «О государственной гражданской службе Луганской Народной Республики» № 434-III от 28 апреля 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/19958/ (дата обращения: 23.01.2024).

209 Закон Луганской Народной Республики «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Луганской Народной Республики» № 2-I от 25 сентября 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/20457/ (дата обращения: 23.01.2024).

210 Закон Луганской Народной Республики «О налоге на имущество организаций» № 16-I от 30 ноября 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/20859/ (дата обращения: 23.01.2024).

211 Конституция Луганской Народной Республики от 30 декабря 2022 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/konstitutsiya/ (дата обращения: 23.01.2024).

212 Аничкин Е. С. Принятие в Российскую Федерацию и образование в её составе Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики: характерные черты правовой и институциональной интеграции // Российско-Азиатский правовой журнал. 2023. № 3. С. 4–9.

213 Закон Луганской Народной Республики «О поправке к статье 72 Конституции Луганской Народной Республики» № 442-III от 29 мая 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/20052/ (дата обращения: 23.01.2024).

Некоторые выводы. Вышеизложенное позволяет сделать несколько выводов. Во-первых, закономерным следствием установления переходного периода интеграции ДНР, ЛНР в состав России стало его специальное законодательное обеспечение как на федеральном уровне, так и на уровне новых субъектов РФ. Во-вторых, сосуществование федерального и регионального законодательства по вопросам переходного периода демонстрирует разные варианты его соотношения: исключительно федеральное регулирование; преимущественно федеральное регулирование с субсидиарным действием законодательства новых регионов по вопросам, прямо не урегулированным на федеральном уровне; приоритетное применение регионального законодательства в части конкретизации и дополнения федеральных норм; исключительно региональное законодательное регулирование по вопросам остаточного ведения субъектов РФ и в результате прямого делегирования со стороны федерального законодателя. В-третьих, в настоящее время и во временных пределах переходного периода законодательство ДНР и ЛНР как новых регионов России отличается и будет отличаться определённой оригинальностью содержания, своеобразием структуры и более широкими границами самостоятельности.

Раздел 6

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ В УСЛОВИЯХ НОВЫХ ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ

Конституционно-правовое прогнозирование в Российской Федерации

(Опубликовано: Вестник Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2022. № 1. С. 64–76.)

Введение. Вопросы предвидения будущих состояний тех или иных правовых явлений и процессов являются традиционным объектом интереса и научного поиска учёных-юристов. Несмотря на то, что исследование теоретико-методологических основ правового прогнозирования[1], а также доктринальные разработки прогнозов развития отдельных отраслей права[2] представлены достаточно убедительно, до настоящего времени, за некоторым исключением, отсутствуют специальные работы, посвященные конституционно-правовому прогнозированию. Вместе с тем видное место конституции в развитии государства и жизни общества, повышенная значимость общественных отношений, составляющих предмет конституционного права как отрасли права, и масштабные границы конституционно-правового регулирования обусловливают научную актуальность и практическую важность конституционно-правового прогнозирования.

Как известно, под правовым прогнозом вообще обычно понимают «научное предвидение тенденций развития правовой сферы общества и возможных вариантов правовых решений и действий»[3]. Близким, но более узким по смыслу понятием выступает категория «прогноз в правотворчестве», дефинируемая как «деятельность по получению прогностической информации об основных тенденциях и направлениях дальнейшего развития системы законодательства, а также будущем его состоянии»[4]. Для правового прогнозирования характерны такие черты как упреждающий характер, научность, поливариантность оценок и выводов, футуристическая направленность, то есть осмысление развития права в определенном временном горизонте. Несомненно, прогнозирование вы-

---

1 Агамиров К. В., Радченко В. И., Гаврилов О. А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1993.

2 Будущее международного права: научно-практ. конференция в МГЮУ им. О. Е. Кутафина // Евразийский юридический журнал. 2016. № 5 (96). URL: https://eurasialaw.ru/nashi-rubriki/obzory/budushchee-mezhdunarodnogo-prava (дата обращения: 27.11.2021); Гурко А. Искусственный интеллект и авторское право: взгляд в будущее // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2017. № 12. С. 7–18; Лушников А. М. Российское трудовое право: вызовы XXI века // Lex russica. 2014. № 3. С. 284–293.

3 Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 6.

4 Нестеренко И. А. Правотворчество в Российской Федерации. М.: ЮНИТИ, 2015. С. 238.

ступает одним из «важнейших средств предотвращения ошибок принятия нормативных и управленческих решений, предупреждения возможных негативных социальных последствий»[5]. По своей сути оно предшествует таким этапам стратегирования, как планирование и программирование, в связи с чем ошибки на стадии прогнозирования автоматически могут повлечь за собой ошибки в последующем.

Заинтересованность законодателя и иных представителей юридической практики в эффективном действии права предопределили постепенное формирование нормативно-правового массива, ставшего базой осуществления прогнозирования. Еще в далёком 1995 году был принят Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ[6], утративший силу в связи с введением в действие нового Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[7]. На основании и в развитие данного Закона были приняты два важнейших указа Президента РФ: «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая 2018 года № 204[8] и «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 21 июля 2020 года № 474[9]. В определённой мере источником правового регулирования исследуемого явления выступает Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 года № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»[10], хотя оценка регулирующего воздействия представляет собой более поздний этап правового развития, поскольку распространяется на уже подготовленные проекты нормативных правовых актов. Кроме того, приняты различные федеральные государственные программы социально-экономического развития различных территорий (Арктической зоны, Дальневосточного федерального округа, Республики Крым и г. Севастополя и пр.). На региональном уровне в подавляющем большинстве случаев действуют узкопредметные законы о прогнозных планах приватизации собственности того или иного субъекта РФ. В немногочисленных регионах (Чеченская Республика, Мурманская область), где сохранили юридическую силу специальные законы о прогнозировании они касаются социально-экономического, а не правового развития субъекта РФ[11].

В то же время следует признать необходимость дополнения этого перечня нормативных правовых актов Федеральным законом «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», который способен стать нормативной базой прогностического эта-

---

5 Егорова Н. Е., Иванюк О. А. правовая реальность и юридическое прогнозирование // Журнал российского права. 2009. № 12. С. 152.

6 Собрание законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

7 Собрание законодательства РФ. 2014. № 26. Ч. 1. Ст. 3378.

8 Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

9 Собрание законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

10 Собрание законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

11 См., например, Закон Чеченской Республики от 20.07.2018 № 38-РЗ «О прогнозировании и планировании социально-экономического развития Чеченской Республики» // Вести Республики. № 54 (3047). 2018. 25 июля; Закон Мурманской области от 10.11.2011 № 1422–01-ЗМО «О прогнозировании и программах социально-экономического развития Мурманской области» // Информационный бюллетень «Ведомости Мурманской областной Думы». 2011. № 120.

па законотворческого процесса[12]. Пока данный закон не принят, вполне актуальным представляется предложение М. В. Залоило о дополнении вышеупомянутого Закона о стратегическом планировании положениями о стратегии правотворчества, юридических прогнозах разработки вариантов правового регулирования общественных отношений, текущих и перспективных планах законодательных работ[13]. Отсутствие такого рода специальных норм подчёркивает не только пробельность правового регулирования, но и производность правового прогнозирования от различных программ социально-экономического развития, то есть его вторичный, надстроечный характер. Иными словами, базовый в настоящее время Закон «О стратегическом планировании» не адаптирован под нормотворческий процесс, поскольку нацелен «на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации» (ст. 3).

Общие черты правового прогнозирования справедливы и для конституционно-правового прогнозирования. В то же время оно не может не обладать некоторой спецификой, выражающейся в особых причинах, задачах, объектах, требованиях и направлениях этой деятельности. В этой связи целью настоящего исследования является раскрытие указанных особенностей конституционно-правового форсайта как самостоятельного вида юридической прогностики.

Основная часть. Определяя конституционно-правовое прогнозирование, Т. М. Пряхина обоснованно полагает, что это «предвидение предстоящего развития Конституции и конституционных процессов»[14]. В то же время, на наш взгляд, суть этого явления следует понимать более широко — как научно обоснованное предположение и даже предугадывание конституционного развития страны и опосредующего его национального конституционного права в целом. И. А. Умнова-Конюхова использует еще более ёмкое по смыслу понятие «конституционная футурология», под которой понимает «отрасль правовой науки, предметом которой являются знания о будущем конституционного развития, то есть о состоянии, тенденциях, прогнозах, стратегии и тактике конституционного развития»[15]. В её понимании осуществление прогнозов конституционного развития является одной из составных частей конституционной футурологии, хотя, как представляется, прогнозирование по своей природе охватывает и иные компоненты конституционной футурологии.

Необходимость комплексного исследования конституционно-правового прогнозирования и его системного внедрения в юридическую практику детерминировано совокупностью причин. Среди них можно выделить такие как необходимость осмысления расширяющихся границ предмета конституционно-правового регулирования, наблюдаемый разрыв между формальной Конституцией РФ и реальной конституционной практикой, различного рода дефекты конституционного законодательства (пробельность, противоречивость, несбалансированность развития на федеральном и региональном уровнях, не-

---

[12] Агамиров К. В. Юридическое прогнозирование как средство научной обоснованности законотворческой деятельности // Российская юстиция. 2019. № 5. С. 4.

[13] Залоило М. В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 43–53.

[14] Пряхина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации. М.: ЮНИТИ, 2006. С. 242.

[15] Умнова-Конюхова И. А. Конституционная футурология и конституционная футуристика в контексте глобальных перемен // Государство и право. 2021. № 5. С. 85.

достаточная финансовая обеспеченность и др.), неоправданный правовой динамизм (хорошо продемонстрированный на примере конституционных поправок 2020 года), частые изменения в законодательстве, податливость конституционно-правовых институтов политическому влиянию, а значит их недостаточно устойчивое развитие, а также «негативные эффекты от нарушений законности: экономический ущерб, социальные конфликты, коррупция, снижение эффективности публичных институтов»[16]. Очевидно, указанные вызовы актуализируют такую стадию конституционно-правовой жизни как прогнозирование.

Кроме причин конституционно-правового прогнозирования определённой спецификой отличаются и его задачи, отражающие предмет, значимость и масштаб конституционно-правового регулирования. Специально уделившая внимание этому вопросу И.А. Стародубцева в качестве таковых видит, главным образом, предотвращение конституционно-правовых коллизий в правовой системе, улучшение качества законодательства путём устранения его дефектов и повышение эффективности правоприменения. Однако эти несомненно обоснованные задачи выделяются автором только в аспекте рассмотрения коллизионных конституционно-правовых отношений[17], в связи с чем перечень задач представляется нам более пространным. Кроме указанного задачами конституционно-правового прогнозирования являются выявление общественных и государственных потребностей и соответствующих общественных отношений, подлежащих в будущем конституционно-правовому регулированию; определение потенциальных границ конституционно-правового регулирования с учётом изменяющихся общественных отношений; анализ вероятностного направления развития и динамики конституционных общественных отношений; определение вариантов и сценария модернизации Конституции РФ; формулирование предложений по совершенствованию организационных и институциональных механизмов обеспечения конституционного развития страны. И.А. Нестеренко одной из задач прогнозирования считает «определение наиболее целесообразной первоочерёдности подготовки проектов законов и иных нормативных правовых актов»[18]. Думается, что это задача уже следующей стадии правового развития — правового (в том числе конституционного) планирования.

Особая природа и обособленность конституционно-правового прогнозирования подчёркивается и в его объектах, то есть различных сегментах конституционного права, которые подвергаются доктринальному осмыслению и исследованию в футуристическом аспекте. В общем смысле слова в качестве объекта конституционно-правового прогнозирования выступает будущее развитие конституционно-правовых явлений и процессов. В конкретизированном варианте к числу объектов прогнозирования в конституционном праве могут быть отнесены, в частности:

— тенденции развития различных групп конституционно-правовых отношений (федеративных, избирательных, парламентских и пр.);
— тенденции конституционно-правового регулирования соответствующих общественных отношений;
— сложившаяся в стране модель конституционного развития и потребности её модернизации;

---

[16] Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 14–15.

[17] Стародубцева И.А. Коллизионные отношения как разновидность конституционно-правовых отношений. Воронеж: Издат. Дом ВГУ, 2016. С. 250.

[18] Нестеренко И.А. Указ. соч. С. 239.

— перспективные модели и лучшие практики конституционного развития в зарубежных странах;
— конституционные риски;
— динамика отношения различных субъектов конституционного права к тем или иным правовым явлениям;
— обусловленность принятия (причины, показатели необходимости) закона или иного нормативного правового акта;
— потребность в новых государственных органах, определение их места в механизме государства и функционала.

Сказанное не позволяет сводить конституционно-правовое прогнозирование к проектам поправок к Конституции РФ или к критике изменений в текущем законодательстве, как это понимают некоторые исследователи[19].

Каждый из перечисленных объектов, в свою очередь, может быть подвергнут дополнительному уточнению. Так, в рамках конституционных рисков отдельному вниманию подлежат противоборство ветвей государственной власти, противостояние федеральной и региональных управленческих элит, угроза сепаратизма, чрезмерная централизация во внутрифедеративных отношениях, этатизация местного самоуправления, ослабление институтов гражданского общества, расширение практики ограничений прав личности, влияние пандемии коронавируса как глобального вызова современности.

В силу своей природы конституционно-правовое прогнозирование отличается повышенной важностью и масштабностью диапазона, вследствие чего, как верно замечает Т. М. Пряхина, «исправлять ошибки, допущенные в ходе конституционного прогнозирования, намного сложнее, чем иные»[20]. Это объясняет необходимость предъявления определённых требований к проведению конституционно-прогнозной деятельности. Во-первых, это профессионализм субъектов прогнозирования. Кроме собственно заинтересованных государственных органов и специалистов-практиков в соответствующей области необходимо привлечение независимых экспертов-юристов и (или) научных учреждений. В целом это требование выдерживается, поскольку такого рода исследования проводили как научные учреждения (Институт государства и права Российской академии наук, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Научно-исследовательский институт государствоведения и местного самоуправления и др.), так и органы государственной власти (в частности, Совет Федерации). Например, еще в 1999 году под эгидой ИЗиСП была издана коллективная монография «Конституционное законодательство России», в которой затронуты такие прогностические вопросы как «модели развития конституционного законодательства», «перспективы президентской власти в России», «поиск оптимальной формулы сосуществования Президента и Правительства» и ряд других[21]. Совет Федерации в рамках ежегодных докладов о состоянии законодательства в РФ также неоднократно касался перспектив правового регулирования того или иного вопроса и путей совершенствования законодательства и правоприменения.

---

[19] См., например, Агамиров К. В. Прогностические аспекты совершенствования конституционного строя Российской Федерации // Человек и труд. 2015. №1 (73). С. 80–86.

[20] Пряхина Т. М. Указ. соч. С. 241.

[21] Конституционное законодательство России / под ред. Ю. А. Тихомирова. М.: Городец, 1999. С. 51–56, 157–160, 169–172.

Во-вторых, это многоуровневость прогнозной деятельности, то есть познание соответствующего объекта и перспектив принятия государственных решений в разрезе федерального, регионального и муниципального уровней, а также с учётом интересов личности и различных институтов гражданского общества.

В-третьих, прогнозирование должно отличаться взвешенностью, то есть расчётом «позитивных и негативных последствий решения проблемы по каждому из возможных вариантов»[22].

В-четвёртых, несмотря на традиционно сильное влияние политического фактора в конституционном праве, в прогнозной деятельности важно учитывать неизбежную политическую составляющую, но при этом избегать политической ангажированности в пользу той или иной политической силы.

В-пятых, многообразие и гибкость методического инструментария. С одной стороны, в сложившейся практике правового прогнозирования укоренились методы, имеющие универсальное значение для любого отраслевого прогнозирования. Среди них статистический, сравнительно-правовой, программно-целевой, моделирования, экспертных оценок, экстраполяции. Вместе с тем и здесь можно увидеть некоторые нюансы, оттеняющие специфику рассматриваемого явления. При этом виде прогнозирования обязательно необходимо учитывать послания Президента РФ Федеральному Собранию, правовые позиции Конституционного Суда РФ, решения Европейского Суда по правам человека, а желательно учитывать решения Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссии), общественное мнение, позиции ведущих политических партий.

Существует мнение, что одним из требований к прогнозу «должна стать проверка предполагаемого законодательного решения на коррупциогенность, а также на полноту регулирования»[23]. Полагаем, это касается другого этапа правообразования — этапа экспертизы уже подготовленного законопроекта, включая оценку его регулирующего воздействия.

Наконец, под еще одной характерной чертой конституционно-правового прогнозирования обоснованно понимать его направления. Думается, к настоящему времени сложились предпосылки для обособления, как минимум, трёх глобальных направлений конституционно-прогностической деятельности.

1) Диверсификация предмета конституционно-правового регулирования общественных отношений. Не вдаваясь в подробности, уже можно констатировать формирование таких новых сегментов конституционного права, как конституционная конфликтология (процедуры преодоления юридических коллизий и конституционно-правовых споров), конституционная ответственность, мониторинг законодательства, конституционные основы геномных исследований и др. Более того, масштабные поправки к Конституции РФ 2020 года породили новые для отечественного конституционного права явления — публичная власть (п. «г» ст. 71, ч. 3 ст. 131) федеральные территории (ч. 1 ст. 67), предварительный конституционный контроль Конституционного Суда РФ (ч. 5.1 ст. 125), требующие доктринального осмысления.

В этой связи, по справедливому наблюдению И.А. Умновой-Конюховой, в конституционном праве начинают просматриваться некоторые зачатки конституционной футуристики, то есть «блоки принципов и норм, направленных на выявление тенденций и обес-

---

[22] Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. №8. С. 4.

[23] Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т. Указ. соч. С. 5.

печение будущего конституционного развития»[24]. В частности, к их числу учёная относит послания органов государственной власти, обзоры судебной и иной правоприменительной практики, аналитические доклады экспертного сообщества, итоги социологических опросов и выявления общественного мнения, статус исследовательских центров конституционного мониторинга, а также институтов, специализирующихся на анализе конституционного развития и конституционном прогнозировании.

2) Интернационализация отечественного конституционного права под влиянием международного публичного права. Надо признать, что процесс интернационализации не имеет и не может иметь тотального характера, поскольку сдерживается жесткими рамками предмета конституционного права и суверенной природой государства. В рамках предмета ведущий отрасли права значительную долю занимают общественные отношения в сфере организации и функционирования высших органов государственной власти, а также государственно-территориального устройства, которые не подвержены наднациональному правовому регулированию, а значит, регулируются исключительно внутренним правом. Кроме того, интернационализация в некоторых случаях может вступать в конфликт с государственным суверенитетом России и стремлением к обеспечению неприкосновенности основ конституционного строя и национальных интересов, сохранению конституционной самобытности страны. Другими словами, пределы интернационализации требуют самого тщательного прогнозирования.

Обращает на себя внимание и другое: конвергенция международного и конституционного права имеет во многом односторонний характер и выражается в преобладающем воздействии наднационального права на внутригосударственное. Однако не менее важно видеть потенциал конституционализации международного публичного права, и этот вопрос требует прогностической разработки. Очевидно, что одним из факторов, препятствующих динамичному развитию механизмов наднациональной интеграции, является недостаточное конституционно-правовое обеспечение его целей и приоритетов. Например, даже имплементация норм международного права (фактическая реализация международных обязательств на внутригосударственном уровне) есть, прежде всего, событие конституционно-правовое. Лишь затем происходит подключение отраслевых режимов правового регулирования — административно-правовых, уголовно-правовых, гражданско-правовых т. д. и эти события в пространстве межгосударственных объединений происходят перманентно. То есть в стратегическом измерении результативность деятельности межгосударственных формирований детерминирована эффективностью государственно-правовых институтов его участников, что в немалой степени зависит от состояния национального конституционного законодательства. Поэтому перспективным представляется выбор оптимальных правовых инструментов, нацеленных на сохранение национальных конституционных традиций и самобытности политико-правовых институтов России в условиях активизации международных интеграционных процессов. Именно по пути использования синергетического эффекта, получаемого при гармоничном сочетании регулятивного потенциала международного публичного и национального конституционного права — сейчас следуют многие международные объединения и в первую очередь Европейский Союз.

3) Влияние на перспективы развития национального конституционного права больших вызовов (пандемия коронавирусной инфекции, цифровые технологии, антироссий-

[24] Умнова-Конюхова И. А. Указ. соч. С. 90.

ские санкции, усиление миграционных процессов и пр.). Отчасти воздействие этих обстоятельств на дальнейшую эволюцию конституционного права уже являлось предметом специального рассмотрения в научной литературе[25], но в аспекте констатации, а не прогностики. Идея и лимит настоящей статьи не позволяют подробно рассматривать данный вопрос, поэтому ограничимся только указанием на данный вектор конституционной футуристики.

Заключение. Итак, вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что конституционно-правовое прогнозирование является самостоятельным видом отраслевого юридического прогнозирования. Оно обладает определённой спецификой, отражающей особенности конституционного права как системообразующей и ведущей отрасли отечественного права. Эта специфика выражается в своеобразии причин, задач, объектов, требований и направлений конституционно-правового прогнозирования. В силу особой важности оно требует целенаправленного и ускоренного внедрения в конституционную практику и систематичности проведения. Правовой основой закрепления правового прогнозирования в целом мог бы стать Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», либо дополнение действующего Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» специальным блоком соответствующих правовых норм. Кроме того, проблематика конституционно-правового прогнозирования представляет несомненную актуальность с научной точки зрения и требует дальнейшего исследования.

Модернизация конституционно-правового статуса личности в условиях формирования цифрового пространства

(Опубликовано: Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 19–22)

В настоящее время мы являемся свидетелями заметного расширения процессов цифровизации всех сторон общественной жизни, активного перехода к цифровому формату в отраслях экономики и даже определённого перемещения политических коммуникаций в виртуальную среду. Разнообразные информационные технологии проникают во все сферы жизнедеятельности нашего общества, затрагивают основы правового положения личности в информационном пространстве и актуализируют проблему защиты прав человека в виртуальном мире, в том числе от самих информационных технологий. Конституция РФ и конституционное право как системообразующая отрасль российского права должны занять базовое положение в правовом регулировании цифровизации. Однако надо признать, что на сегодняшний день ведущая отрасль отечественного права реаги-

[25] См., например: Шахрай С. М. «Цифровая» Конституция. Судьба основных прав и свобод личности в тотальном информационном обществе // Вестник Российской академии наук. 2018. Том. 88. № 12. С. 1075–1082; Аничкин Е. С. Модернизация конституционно-правового статуса личности в условиях формирования цифрового пространства // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 19–22; Черногор Н. Н., Залоило М. В. Метаморфозы права и вызовы юридической науке в условиях пандемии коронавируса // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 5–26; Аничкин Е. С. Конституционный статус человека и гражданина в условиях пандемии коронавирусной инфекции: векторы трансформации в России // Правоприменение. 2021. № 3. Том 5. С. 101–111; Кешнер М. В. Соотношение международного и национального права в вопросах реализации международных санкций // Российский юридический журнал. 2014. № 1. С. 192–193.

рует на новые цифровые вызовы фрагментарно и усеченно, заметно отставая от иных отраслей права, хотя должна задавать тон в правовом опосредовании новых общественных отношений. Такое положение дел обусловливает несколько **серьёзных проблем.**

1. Первооснова правового регулирования — Конституция РФ — и основанные на ней источники конституционного законодательства остаются как бы вне рамок правового обеспечения цифровизации, хотя Конституция РФ содержит более 20 положений, так или иначе касающихся информационных отношений. В частности, закрепляются конституционные права на свободу информации (ст. 29), на неприкосновенность частной жизни, включая тайну переписки и сообщений (ст. 23); обязанность органов власти обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ст. 24); гарантии свободы творчества и охраны интеллектуальной собственности (ст. 44).

В то же время Конституция РФ была принята двадцать пять лет назад, когда её авторы о стремительном развитии цифровых технологий даже не задумывались и не закладывали в содержание конституционных положений возможности развития в указанном направлении. Несмотря на цифровые реалии, действующая Конституция не исчерпала свой потенциал и о её пересмотре речь не идёт. Однако обоснованно ставить вопрос о смысловой модернизации отдельных положений Конституции посредством программно-стратегических актов, законов и решений Конституционного Суда РФ.

Значительное количество нормативных правовых актов и активный нормотворческий процесс по вопросам развития и использования цифровых технологий, возрастающий общественный интерес к данной проблематике обусловливают необходимость системного критического анализа действующего конституционного законодательства в целях определения приоритетов и направлений его модернизации в условиях развития цифровых технологий. Более того, «пробуксовки» институционально-нормативного свойства в отраслевых механизмах правового регулирования (например, в административном или гражданском праве) возникают во многом в силу отсутствия изначального регулирования в конституционном праве. Отсюда проистекает особая роль конституционно-правового обеспечения развития и использования информационных технологий, призванного служить ценностно-нормативным каркасом информационного общества и государства.

2. В общей сложности к настоящему времени утверждено порядка двадцати программно-стратегических актов, так или иначе затрагивающих вопросы цифровизации. Но это множество стратегий, концепций, прогнозов слабо увязаны между собой, не всегда корреспондируют друг с другом по срокам и приоритетам, а главное — не всегда нацелены на решение конкретных осязаемых задач и создание конкретных нормативных актов. Одной из причин сложившегося положения дел является отсутствие ведущей государственной доктрины, описывающей структурно-функциональные характеристики той модели государственности, которая формируется в информационном пространстве. Однако в Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года, утверждённой Распоряжением Правительства РФ от 1 ноября 2013 г. № 2036-р[26], данная очевидная проблема не отмечена среди факторов, ограничивающих развитие информационного общества. Соответственно в составе стратегических целей и за-

[26] Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 1 ноября 2013 г. № 2036-р // Собрание законодательства РФ. 2013. № 46. Ст. 5954.

дач необходимость ее разрешения не обозначена. Более того, намеченные меры по правовому обеспечению цифровизации имеют по преимуществу ситуационный характер. Они предполагают корректировку текущего законодательства не в порядке опережающего регулирования, а в качестве спонтанного отклика на возникающие запросы информационного пространства. И реализация этих мер находится, главным образом, в зоне ответственности Минкомсвязи России, а не вышестоящих органов государственной власти.

3. На фоне неадаптированности конституционно-правового регулирования к условиям цифровой реальности выявляются требующие оперативного разрешения проблемы, среди которых:

— отсутствие специального конституционно-правового регулирования реализации традиционных прав и свобод человека в условиях формирования цифрового пространства;
— несбалансированность отдельных конституционных прав и свобод, вызванная необходимостью обеспечения безопасности государства и защиты личности от опасной и вредной информации;
— неразвитость системы гарантий прав личности в информационном государстве и механизма их защиты;
— необходимость формирования новых механизмов реализации прав и свобод личности, обладающих виртуальным выражением. Например, сегодня право на неприкосновенность частной жизни (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ) тесно связано с такими проявлениями виртуального мира, как социальные сети, мессенджеры, видеохостинги, мобильные и онлайн-игры. Право на высшее образование (ч. 3 ст. 43 Конституции РФ) реализуется в форме обучения в интернет-университетах и освоения отдельных онлайн-курсов. Осуществление творческой деятельности (ч. 1 ст. 44 Конституции РФ) не представляется возможным без вовлеченности в интернет-пространство, породившего новые виды творчества и ранее не существовавшее явление — блогеров. Реализация права свободно искать, получать и передавать информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ) неразрывно связана с сохранностью персональных данных в сети Интернет.

В конечном счёте, эти проблемы сводятся к центральному вопросу поиска баланса между интересами государства, общества и отдельного человека в условиях тотального развития цифровых технологий.

Указанные проблемы обусловливают необходимость постановки **задач по их решению.** Во-первых, необходимо осмысление пределов конституционно-правового регулирования общественных отношений, испытывающих воздействие цифровизации, а также критериев его отграничения от иного отраслевого регулирования, саморегулирования и технического регулирования.

Во-вторых, в повестке дня обозначилась выработка отвечающей реалиям и ориентированной в обозримое будущее научной парадигмы, адекватно отображающей закономерности становления, развития, успешного функционирования и конвергенции институтов «сетевого общества»[27] и суверенного конституционного государства в России. Очевидно, что внедрение цифровых технологий в отношения по реализации конституционных прав и свобод человека неизбежно влечет необходимость конкретизации последних в но-

[27] Конституционно-правовая политика современной России: идеи, приоритеты, ценности, направления: монография / под ред. П. П. Баранова, А. И. Овчинникова. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2019. С. 102.

вых условиях. При этом модернизация конституционных прав и свобод в большей степени касается изменения не их содержания, а механизмов реализации и гарантий обеспечения.

В-третьих, проблема адаптации конституционного права к цифровой реальности будет способствовать формированию новых сегментов конституционного права, таких как «цифровые права и свободы», «цифровые технологии в законотворчестве», «цифровизация общественного контроля», «интернет-подотчётность органов государственной власти» посредством официальных сайтов, блогосферы, интернет-приёмных депутатов. Трансформация конституционных прав и свобод под влиянием цифровой среды ведет к констатации таких исследовательских вопросов, как:

— определение особенностей конституционных прав и свобод, обладающих виртуальным выражением;
— осмысление критериев различия конституционно-правового статуса виртуальной и реальной личности;
— анализ конституционно-правовой сущности, направлений и проблем осуществления государственных гарантий в области обеспечения конституционных прав и свобод в виртуальном пространстве;
— выявление допустимых ограничений конституционных прав и свобод в виртуальном пространстве (прежде всего, права на доступ к информации);
— поиск баланса в соотношении отдельных конституционных прав и свобод личности между собой.

Так, конкретизируя последнее положение, заметим, что важно найти баланс между правом на получение информации и защитой от вредной информации в условиях распространения «групп смерти» и иных интернет-сообществ, призывающих к насилию и распространяющих преступную идеологию. В этой связи закономерен активный процесс блокировок Роскомнадзором нежелательных и запрещенных сервисов, в том числе и зарубежных. Однако, по справедливому замечанию О. Москалёвой, в процессе блокировок под запрет попадают не только материалы, содержащие вредную пропаганду, но и иные, что умаляет конституционно установленное право каждого на получение информации[28]. Не менее важно найти противодействие «целевой рекламе», «которая строится на основе персональной информации (включая содержание поисковых запросов), обрабатываемой де-факто без ведома её обладателей»[29].

Наконец, в-четвёртых, задачей, выполнение которой должно предварять формирование законодательства в области цифровизации, является осмысление **рисков** ее воздействия на сложившиеся общественные отношения. Полагаем, что к числу рисков, которые обозначились к настоящему времени можно отнести: 1) минимизацию личного взаимодействия между гражданином и государством, что может привести к отчуждению власти от общества и отдельного гражданина; 2) уязвимость информационного пространства с точки зрения нарушения прав и свобод человека, его информационной и психологической безопасности; 3) противоречие между тенденцией интеграции национальных цифровых пространств и необходимостью обеспечения государственного суверенитета и, как следствие «цифрового суверенитета» государства; 4) подвижность пределов контроля информационной среды со стороны правоохранительных органов с учётом появления новых информационных

---

[28] Москалёва О. Опасности, которые таит цифровизация // Жилищное право. 2017. № 10. С. 70.

[29] Шахрай С. М. «Цифровая» Конституция. Судьба основных прав и свобод личности в тотальном информационном обществе. URL: http://www.isprras.ru/pics/File/News/Doklad_20042018.pdf

технологий, а также необходимости борьбы с антиобщественными явлениями при использовании таких технологий. Такая подвижность может приводить к умалению прав человека и вмешательству в его личную свободу. С одной стороны, государство не должно оставлять человека в эпоху цифровизации один на один с противоправными посягательствами на его права, законные интересы и имущество. Но, с другой стороны, применяемые меры (технологии) противодействия преступности не должны превращаться в чрезмерные ограничения, посягая на саму суть конституционного права на информацию и находящуюся под его защитой свободу поведения человека в сети Интернет.

Очевидно, что цифровая реальность «уже формирует поведение человека, нормы социальных отношений, начинает создавать цифровое право и правосознание»[30]. Но на сегодняшний день мы наблюдаем, что сами общественные отношения продвинулись вперед, а конституционно-правовой регулятор остался на прежних позициях. Пока Российское государство не успевает адаптировать законодательство под процессы цифровизации и вынуждено применять к «виртуальным личностям», к «правам и свободам, имеющим виртуальное выражение» нормы, изначально не созданные для регулирования отношений с цифровой спецификой, то есть офлайновый эталон. В этой связи необходим свежий взгляд на конституционно-правовой статус личности в эпоху информационного общества и цифровых технологий и продуманная системная адаптация традиционных правовых институтов и механизмов к новым реалиям.

Конституционный статус человека и гражданина в условиях пандемии коронавирусной инфекции: векторы трансформации в России

(Опубликовано: Правоприменение. 2021. № 3. Том 5. С. 101–111)

Введение. 2020 год ознаменовался новым глобальным вызовом — пандемией коронавирусной инфекции. Пандемия сформировала новую мировую реальность[31], вызвала кризисные явления в экономике[32], обусловила рост преступности[33], ока-

[30] Карцхия А. А. Цифровой императив: новые технологии создают новую реальность // ИС. Авторское право и смежные права. 2017. № 8. С. 24.

[31] Пеньков В. Ф., Алфедейлат Ф. Влияние пандемии нового коронавируса на мировую ситуацию // Вопросы политологии. 2020. Т. 10. № 6 (58). С. 1942–1947; Абрамов А. В., Багдасарян В. Э., Бышок С. О. и др. Пандемия COVID-19: конец привычного мира? // Вестник Московского государственного областного университета. 2020. № 2. С. 3–83.

[32] Балашов А. М. Анализ влияния пандемии COVID-19 на российскую экономику и разработка рекомендаций по стимулированию экономической активности и смягчению негативных последствий для бизнеса и населения // Карельский научный журнал. 2020. Т. 9. № 3 (32). С. 118–122; Говорун Е. А. Прогнозирование эффективности антикризисных мер в Российской Федерации на 2020 год // Юридическая наука в XXI веке: актуальные проблемы и перспективы их решений: сборник научных статей по итогам работы шестого круглого стола со Всероссийским и международным участием. Донской государственный технический университет. Шахты, 2020. С. 14–16; Полякова Е. В. Экономические риски и пандемия COVID-19 // Глобальная экономика в XXI веке: роль биотехнологий и цифровых технологий: Сборник научных статей по итогам работы третьего круглого стола с международным участием. Санкт-Петербург, 2020. С. 102–104.

[33] Бураева Л. А., Войлошников О. Д., Федоренко С. П. Рост преступности как следствие пандемии коронавируса // Евразийский юридический журнал. 2020. № 7 (146). С. 255–257.

зала существенное воздействие на развитие широкого круга общественных отношений, заметно повлияла на становление и последующую эволюцию новых подходов к правовому регулированию. Главным образом, это нашло выражение в уверенном формировании объёмного и сквозного для системы объективного права «антиковидного» правового массива[34], преобразующего сложившиеся отрасли и институты российского права.

В современных условиях определённую трансформацию испытывают даже базовые незыблемые сегменты международного[35] и внутреннего российского права, одним из которых является правовое положение человека и гражданина[36]. При этом заметным изменениям подвергается и его ядро, то есть конституционный статус человека и гражданина. Наблюдаемая в настоящее время актуализация отдельных конституционных прав, появление новых способов государственного контроля за человеком[37], сужение автономии личности и, напротив, усиление её зависимости от государства в условиях противодействия распространению COVID-19 обусловливают злободневность постановки данного вопроса. В связи с этим научное осмысление путей, проявлений и тенденций трансформации конституционного личности в свете её взаимоотношений с публичной властью обретает всё возрастающее значение.

Проблема влияния пандемии коронавируса на правовой статус человека, включая его конституционные права, получила отражение как в отечественной, так и в зарубежной юридической науке. К числу российских учёных, посвятивших внимание данной проблеме, можно назвать, в частности, Г. Э. Адыгезалову, С. А. Белова, Е. Н. Дорошенко, М. В. Залоило, С. И. Плотникова, Г. Б. Романовского, Н. Н. Черногора, Ю. Л. Шумских. Зарубежными исследователями обозначенного вопроса стали Аяла Корао, Детерман Лотар, Джереми Макбрайд, Джозеф Сара и др.

Основная часть. Полагаем, что конституционный статус человека и гражданина подвергается явной трансформации в четырёх направлениях, каждое из которых требует отдельного рассмотрения. Ими являются: 1) ограничение основных прав человека и гражданина; 2) приостановление реализации основных прав человека и гражданина; 3) возложение на человека и гражданина дополнительных обязанностей; 4) содержательное уточнение и дополнение некоторых прав человека и гражданина, а также механизмов их реализации.

Ограничение основных прав человека и гражданина. В последний год в отечественной науке конституционного права ведётся активная дискуссия о правомерности ограничения прав и свобод человека и гражданина в сложившихся условиях[38,39]. В рамках этой

---

[34] Айол А. А. Изменения в нормативных правовых актах Российской Федерации, связанные с противодействием распространению COVID-19 // Гражданская оборона и защита от чрезвычайных ситуаций в учреждениях, организациях и на предприятиях. 2020. № 6. С. 13–17.

[35] Von Bogdandy, Armin and Villarreal, Pedro. International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis (March 26, 2020) // Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020–07. URL: https://ssrn.com/abstract=3561650

[36] Мельников В. Ю. Роль государства в обеспечении прав и свобод человека: монография. Ростов-на-Дону, 2020. 492 с.

[37] Morley. Ethical Guidelines for SARS-CoV-2 Digital Tracking and Tracing Systems (April 22, 2020) / Morley, Jessica and Cowls, Josh and Taddeo, Mariarosaria and Floridi, Luciano. URL: https://ssrn.com/abstract=3582550

[38] Попов М. Ю., Самыгин П. С., Самыгин С. И. К дискуссии об ограничении прав и свобод человека в условиях пандемии // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 4. С. 143–147.

[39] Самыгин П. С. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в условиях пандемии // Актуальные проблемы экономики и права: Сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции / Под общ. ред. Б. М. Магомедова. 2020. С. 69–74.

дискуссии рельефно просматриваются несколько вопросов: о допустимости ограничений с точки зрения основных международных договоров с участием России, о форме и уровне ограничений и об их допустимых пределах.

В целом международные договоры допускают возможность ограничений прав и свобод человека в условиях чрезвычайных ситуаций (например, ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., ст. 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., ст. 15 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — ЕКПЧ). Так, в ст. 15 ЕКПЧ предусмотрено, что «в случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации», государство, являющееся участником ЕКПЧ, вправе «принимать меры в отступление от ее обязательств» по данной Конвенции.

В то же время названные договоры определяют некоторые пределы ограничений прав и свобод человека. Их нормы исходят из необходимости ограничений именно при наличии чрезвычайных условий, чётко сформулированным и доступным законом, а также если ограничения совместимы с природой прав и свобод и соразмерны определённой законом цели. Кроме того, ст. 15 ЕКПЧ требует соответствия вводимых мер другим обязательствам государства по международному праву.

Вводимые в Российской Федерации в условиях пандемии ограничения с позиции международного права обоснованно считать допустимыми с точки зрения основания и целей, хотя в отношении формы и оптимальных границ таких ограничений мнения разделяются. Как известно, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ допускает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина именно федеральным законом. Большинство учёных полагают достаточным предусмотреть возможность ограничений в федеральном законе, то есть их установление в формате федерального закона, в то время как непосредственное их введение может осуществляться на основе отсылки федерального закона подзаконным нормативным правовым актом[40], в том числе и регионального уровня[41], но существует и противоположная точка зрения[42]. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», определяя режим карантина как системы ограничительных мероприятий в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний (ст. 31), устанавливает, что его введение на конкретной территории предусмотрено на основании предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей решением Правительства РФ, органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления[43]. Иными словами, названный Закон допускает введение ограничений на уровне подзаконных актов путём отсылки к ним в федеральном законе, что не противоречит ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Проблема оптимальности границ ограничений актуализируется на фоне конкретных ограничений ряда основных прав и свобод. В основном они затронули право каждого свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства на территории России

---

[40] Адыгезалова Г. Э. Динамизм российского права в условиях пандемии // Теория и практика общественного развития. 2020. № 5 (147). С. 79–80.

[41] Белов С. А. Пандемия продемонстрировала, что децентрализация делает власть более эффективной // Закон. 2020. № 5. С. 10.

[42] Дорошенко Е. Н. Конституционно-правовые основы ограничения прав человека в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12. Т. 15. С. 48–56.

[43] Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

(ч. 1 ст. 27 Конституции РФ), право каждого свободно выезжать за пределы РФ (ч. 2 ст. 27 Конституции РФ), право каждого заниматься предпринимательской деятельностью (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ), право каждого на неприкосновенность частной жизни и связанный с этим запрет сбора личных данных без согласия лица (ч. 1 ст. 23, ч. 1 ст. 24 Конституции РФ), право на медицинскую помощь (ч. 1 ст. 41 Конституции РФ) ввиду заметного сужения оказания медицинской помощи на плановой основе. Также ограничению подвергся ряд прав, обусловленных Основным законом, но закреплённых в текущем законодательстве (например, ограничение въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, которое применительно к гражданам отдельных стран модифицировалось в полный запрет въезда).

В частности, практика ограничения свободы передвижения в пространстве, по времени действия, по содержанию и по кругу лиц в условиях эпидемий является весьма распространённой в мире[44,45]. В России возможность такого рода ограничений предусматривается ст. 8 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», в соответствии с которой это возможно, в том числе «на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности»[46]. По мнению С. И. Плотникова, специально занимавшегося исследованием этого вопроса, в арсенал мер ограничения свободы передвижения, осуществляемых различными субъектами РФ входят: 1) запрет на покидание места жительства (места пребывания); 2) запрет на въезд и выезд в определённые муниципальные образования в рамках субъекта РФ; 3) обязанность соблюдать карантин по приезде из субъектов РФ и иностранных государств со сложной санитарно-эпидемиологической обстановкой; 4) установление режима самоизоляции для определённых категорий граждан (в основном, старше 65 лет и имеющих хронические заболевания)[47], распространённое и во многих зарубежных странах[48].

Региональная нормотворческая практика демонстрирует и нестандартные ограничительные меры. Например, согласно Указу губернатора Алтайского края от 31 марта 2020 года № 44 «Об отдельных мерах по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19» было временно приостановлено посещение гражданами в целях досуговых, развлекательных, зрелищных, культурных, физкультурных, спортивных, выставочных, просветительских, рекламных и иных подобных мероприятий зданий, строений, сооружений (помещений в них), предназначенных преимущественно для проведения таких мероприятий, в том числе ночных клубов (дискотек)

---

44 Илесанми М. А. Пандемии и проблема ограничения прав человека // Юрист. 2018. № 8. С. 60.

45 Austin. Test, Trace, and Isolate: COVID-19 and the Canadian Constitution (May 22, 2020) / Austin, M. Lisa and Chiao, Vincent and Coleman, Beth and Lie, David and Shaffer, Martha and Slane, Andrea and Tanguay-Renaud, François // Osgoode Legal Studies Research Paper. URL: https://ssrn.com/abstract=3608823

46 Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

47 Плотников С. И. Ограничение свободы передвижения граждан в период распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Вопросы российской юстиции. 2020. № 9. С. 132.

48 Томашевский К. Л. Режим самоизоляции граждан и ограничение прав человека в условиях пандемии COVID-19: белорусский и зарубежный опыт правового регулирования // Юстиция Беларуси. 2020. № 8 (221). С. 15–20.

и иных аналогичных объектов, кинотеатров (кинозалов), детских игровых комнат и детских развлекательных центров, иных развлекательных и досуговых заведений (п. 1)[49].

Все ограничительные меры на региональном уровне вводились с учётом конкретной санитарно-эпидемиологической ситуации на соответствующей территории. По справедливому замечанию Д. Макбрайда, «пропорциональность этих ограничений — как в отношении их масштабов, так и продолжительности — зависит от того, будет ли продемонстрирована их значимость для предотвращения распространения заболевания, а также их влияние на возможность получения предметов первой необходимости …»[50]. Данные обстоятельства принимались во внимание при установлении ограничений, в целом отличались соразмерностью и показали свою эффективность.

В ряде случаев пределы ограничения права конкретизируются в законе, что может быть продемонстрировано на примере ужесточения уголовной[51] и административной ответственности в условиях пандемии. Как известно, ч. 4 ст. 29 Конституции РФ предусматривает право каждого свободно распространять информацию любым законным способом. В этой связи Ю. Л. Шумских справедливо обращает внимание на рост числа ситуаций «с распространением фейков (ложной информации) в сети Интернет, что молниеносно приводит к крайне негативным последствиям: созданию препятствий реализации мер по недопущению распространения коронавируса, паники и дезориентации населения, причинению психологического ущерба гражданам»[52]. В качестве закономерной реакции наблюдается дополнение ст. 13.15 Кодекса об административных правонарушениях РФ «Злоупотребление свободой массовой информации» двумя составами административных правонарушений (10.1, 10.2), а Уголовного кодекса РФ — статьёй 207.1. «Публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан» и ст. 207.2 «Публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее тяжкие последствия». К примеру, превышением легального предела права на распространение информации согласно п. 10.1 является распространение «под видом достоверных сообщений заведомо недостоверной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан, и (или) о принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты от указанных обстоятельств».

Приостановление реализации основных прав человека и гражданина. По обоснованному наблюдению Н. Н. Черногора, отличительной чертой правового регулирования в условиях противодействия коронавирусу выступает изменение композиции правового пространства, выражающееся в приостановлении действия отдельных норм законов[53]. В отдельных случаях это влечёт за собой временное (на определённый или неопределён-

---

[49] Указ Губернатора Алтайского края от 31 марта 2020 года № 44 «Об отдельных мерах по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19». URL: https://rg.ru/2020/03/31/altkrai-ukaz43-regdok.html (дата обращения: 27.04.2021).

[50] Макбрайд Д. COVID-19 и Европейская конвенция по правам человека // Международное правосудие. 2020. № 2. С. 7.

[51] Карягина О. В. Особенности уголовной ответственности за нарушение санитарно-эпидемиологических правил в условиях угрозы распространения коронавируса в РФ: анализ новаций // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2020. № 1 (31). С. 49.

[52] Шумских Ю. Л. Ужесточение юридической ответственности в условиях коронавируса // Вестник Волжского университета имени В. Н. Татищева. 2020. № 3. Т. 1. С. 58.

[53] Черногор Н. Н., Залоило М. В. Метаморфозы права и вызовы юридической науке в условиях пандемии коронавируса // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 15.

ный срок) приостановление реализации некоторых предусмотренных Конституцией РФ прав человека и гражданина. Важно подчеркнуть: речь идёт не об отмене этих прав, что недопустимо в соответствии с ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, а именно о временной невозможности их осуществления, в том числе по причине вынужденного запрета. В наибольшей мере это явление коснулось права на проведение собраний и иных массовых мероприятий (ст. 31 Конституции РФ), права пользования учреждениями культуры и доступа к культурным ценностям (ч. 2 ст. 44 Конституции РФ), права на участие в выборах (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ), права свободно выезжать за пределы Российской Федерации (ч. 2 ст. 27 Конституции РФ), права на забастовку (ч. 4 ст. 37 Конституции РФ), права на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности (ч. 3 ст. 37 Конституции РФ)[54], права на занятие предпринимательской деятельностью (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ).

Иллюстрацией к сказанному могут послужить поправки в Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 01.04.2020 г., согласно которым «при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации в целях защиты жизни и здоровья граждан Российской Федерации голосование на выборах, референдумах может быть отложено по решению соответствующей избирательной комиссии…» (ст. 11.2)[55]. На основании данного положения уже 03.04.2020 было принято Постановление ЦИК России № 246/1820–7 «Об отложении голосования на выборах, референдумах на территории ряда субъектов Российской Федерации»[56], которым было отложено голосование по 109 выборным кампаниям в 38 регионах России, из которых 35 — досрочные выборы, 53 — дополнительные, 4 — повторные, 5 голосований по выборам во вновь созданные органы (первого созыва)[57]. Подобная юридическая практика встречается и за рубежом[58].

Однако приостановление реализации отдельных конституционных прав неоднократно устанавливалось и на региональном уровне[59]. Так, Указом мэра Москвы от 05.03.2020 г. № 12-УМ (с изменениями и дополнениями) «О введении режима повышенной готовности» установлен запрет проведения на территории Москвы публичных и иных массовых мероприятий (п. 2)[60]. В ряде регионов такая мера представлена в нормативных правовых актах более конкретизировано. Например, указом Губернатора Псковской области от 15.03.2020 № 30-УГ (ред. от 14.04.2021) «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Псковской области в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» предусмотрен запрет на проведение публичных мероприятий с очным присутствием граждан за исключени-

---

[54] Касьяненко Т. С. Трансформация законодательства о дистанционной занятости работников в период пандемии // Северо-Кавказский юридический вестник. 2020. № 2. С. 119–123.

[55] Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2028.

[56] Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349848/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/ (дата обращения: 20.04.2021).

[57] Какие выборы перенесут из-за пандемии коронавируса. URL: https://www.rabochy-put.ru/news/126924-kakie-vybory-perenesut-iz-za-pandemii-koronavirusa.html (дата обращения: 27.04.2021).

[58] Corao A. Challenges that the Pandemic Caused by Covid-19 Has Presented for the Rule of Law, Democracy, and Human Rights (May 8, 2020) / Ayala Corao, Carlos // Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020–17. URL: https://ssrn.com/abstract=3596040

[59] Осипов М. Ю. О некоторых проблемах правового регулирования реализации прав и свобод человека и гражданина в условиях распространения коронавирусной инфекции // Юридический мир. 2020. № 6. С. 14.

[60] Официальный сайт Мэра Москвы // https://docs.cntd.ru/document/564377628 (дата обращения: 27.04.2021).

ем пикетирования, проводимого одним участником. Иные массовые мероприятия кроме публичных допускаются при одновременном соблюдении нескольких условий: они проводится на основании решения органа государственной власти или органа местного самоуправления; проведение мероприятия согласовано с Главным государственным санитарным врачом по Псковской области; организатором мероприятия обеспечивается соблюдение условий проведения мероприятий, определенных Главным государственным санитарным врачом по Псковской области[61].

Возложение на человека и гражданина дополнительных обязанностей. Легальной основой данного вектора трансформации конституционного статуса человека и гражданина являются поправки в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 01.04.2020 г. В соответствии с подп. «у» п. 1 ст. 11 Закона органы государственной власти субъектов РФ получили новое полномочие устанавливать «обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации»[62]. Тем не менее в литературе представлено и мнение о том, что указанный Закон «не предусматривает обязанности граждан при объявлении режима повышенной готовности»[63].

В наибольшей степени дополнительные обязанности проявились в сферах личного общения, образования, труда, въезда на территорию России, перемещения по территории субъекта РФ или муниципального образования. Распространёнными дополнительными обязанностями стали, в частности, необходимость использования средств индивидуальной защиты (маски, перчатки), соблюдения социальной дистанции, обязанности удалённого режима работы и обучения в дистанционном формате, обязанность граждан РФ соблюдать карантин по приезду из субъектов РФ и зарубежных стран с неблагополучной эпидемиологической обстановкой, а для российских граждан, возвращающихся в Россию воздушным транспортом ещё и обязанность в течение трёх календарных дней со дня прилёта пройти лабораторное исследование на COVID-19 и разместить информацию о его результате на Едином портале государственных и муниципальных услуг. Кроме того, на иностранных граждан при въезде на территорию России возложена обязанность иметь при себе актуальный медицинский документ об отсутствии COVID-19 и анкету для прибывающих авиарейсами в нашу страну, а для прибывающих в целях осуществления трудовой деятельности еще выполнять требование по изоляции сроком 14 календарных дней со дня прибытия.

Конкретизация дополнительных обязанностей наблюдается на региональном уровне, начиная с внедрения в нескольких субъектах РФ (Москва и др.) системы специальных электронных пропусков для передвижения по территории соответствующего региона на личном и общественном транспорте. Например, согласно п. 5 Указа Главы Республики Башкортостан от 18.03.2020 г. № УГ-111 «О введении режима «повышенная готовность» на территории Республики Башкортостан в связи с угрозой распространения в Республи-

---

61 Псковская правда. 2020. 20 марта.

62 Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2028.

63 Романовский Г. Б. 2019-NCOV как гибридная угроза системе прав человека // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 37.

ке Башкортостан новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)»[64] граждане, прибывшие в Международный аэропорт «Уфа» им. Мустая Карима из иностранных государств, проходят обязательную термометрию на борту воздушного судна. В соответствии с п. 2 Указа Главы Республики Коми от 15.03.2020 г. № 16 «О введении режима повышенной готовности» гражданам, прибывшим на территорию Республики Коми из-за пределов Российской Федерации необходимо сообщать о своем возвращении, месте, датах пребывания на указанных территориях, контактную информацию на горячую линию по указанному номеру телефона[65].

Содержательное уточнение и дополнение некоторых прав человека и гражданина, а также механизмов их реализации. Представляется, что это направление трансформации имеет три проявления.

1) Обращает на себя внимание легализация новых возможностей на федеральном уровне в рамках некоторых установленных Конституцией РФ прав. В рамках права на охрану здоровья и медицинскую помощь формируется специальное право на доступ к вакцине от COVID-19[66]. Право на социальное обеспечение конкретизировано в новых условиях правом на денежные компенсации отдельным категориям лиц, вовлеченным в борьбу с распространением коронавирусной инфекции (например, медицинским работникам), а также семьям с детьми. Существенные ограничения предпринимательской деятельности обусловили отдельные случаи предоставления государством компенсаций представителям бизнеса. Право на отдых от работы содержательно обогащено таким явлением как «нерабочие дни с сохранением за работниками заработной платы». В частности, такие дни были установлены в Российской Федерации с 4 по 30 апреля 2020 года[67].

2) Наблюдается появление новых прав или содержательное расширение ранее установленных прав на региональном уровне. Среди прочего это безвозмездное обеспечение средствами индивидуальной защиты (п. 27 Указа Главы Республики Башкортостан от 18.03.2020 г. № УГ-111)[68], бесплатная доставка жизненно необходимых лекарств гражданам, которые соблюдают режим самоизоляции (п. 13.4 Указа Главы Республики Коми от 15.03.2020 г. № 16 «О введении режима повышенной готовности»)[69], создание для работников безопасных условий труда с точки зрения использования работодателями дополнительных антиковидных мер[70] (п. 10.4 Указа Губернатора Ивановской области от 17.03.2020 г. № 23-уг «О введении на территории Ивановской области режима повышенной готовности»), право на получение услуг связи и подключение к информационно-телекоммуникационной сети Интернет граждан, достигших возраста 65 лет, при нулевом

---

64 Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: //https://npa.bashkortostan.ru/27524/ (дата обращения: 20.04.2021).

65 Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2020. № 5. Ст. 44.

66 Sarah J. COVID 19 and Human Rights: Past, Present and Future (April 13, 2020) // Journal of International Humanitarian Legal Studies, Forthcoming, Griffith University Law School Research Paper. № 20–3. URL: https://ssrn.com/abstract=3574491

67 Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2082.

68 Указ Главы Республики Башкортостан от 18.03.2020 г. № УГ-111 «О введении режима «повышенная готовность» на территории Республики Башкортостан в связи с угрозой распространения в Республике Башкортостан новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)» // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. https://npa.bashkortostan.ru/27524/ (дата обращения: 27.04.2021).

69 Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2020. № 5. Ст. 44.

70 Ивановская газета. 2020. 24 марта.

или отрицательном балансе (п. 17 Указа Губернатора Ивановской области от 17.03.2020 г. № 23-уг)[71].

3) Изменяется механизм реализации некоторых конституционных прав в сторону их цифровизации. Очевидно, пандемия породила наряду с множеством отрицательных последствий и положительный эффект в виде массового и активного использования современных цифровых технологий при реализации права на участие в выборах, права на общение, права на судебную защиту[72], права на доступ к информации, права на осуществление предпринимательской деятельности, права на медицинскую помощь, права на собрания и ряд других. Следствием этого стали онлайн-заказ и получение государственных и муниципальных услуг, интернет-программы и мобильные средства обеспечения общения, проведение собраний в режиме видеоконференцсвязи с помощью разных программ, электронное голосование, использование новейших разработок искусственного интеллекта при диагностировании COVID-19 и ряда других заболеваний, онлайн-торговля, технологии электронного правосудия. В то же время необходимо признать обострение проблемы нарушений прав человека в условиях массированного развития цифровых технологий, включая сохранение персональных данных[73].

Заключение. Вышеизложенное позволяет сделать несколько выводов. Во-первых, в условиях пандемии коронавируса конституционный статус человека и гражданина России подвергся явной трансформации, наблюдаемой, по меньшей мере, в четырёх направлениях. Векторами его трансформации стали ограничение некоторых основных прав, приостановление реализации ряда основных прав, содержательное уточнение и дополнение отдельных прав и механизмов их реализации, а также возложение дополнительных обязанностей. Как видно, в основном трансформация коснулась такого элемента конституционного статуса как «права». По большей части эти трансформации имеют негативный для человека и гражданина характер, то есть ухудшают его конституционно-правовое положение в сравнении с «допандемийным» периодом. Очевидно, эти изменения в конституционном статусе сохранятся в той или иной мере до нормализации санитарно-эпидемиологической обстановки.

Во-вторых, один и тот же элемент конституционного статуса, в том числе одно и то же право, может испытывать несколько вариантов трансформации, но с разницей во времени, содержании, территории действия или круге лиц. Например, как мы могли видеть, развитие права на свободу передвижения по территории РФ сопровождается как его ограничением, так и приостановлением реализации вообще, а право на предпринимательскую деятельность сопровождается на фоне его ограничений дополнительной возможностью получения представителями бизнеса компенсаций за вынужденные убытки.

В-третьих, пандемия продемонстрировала допустимость и даже определённую целесообразность трансформации конституционного статуса человека и гражданина не только федеральными законами (что во многом следует из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), но и подзаконными нормативными актами, причём не только федерального, но и регионального уровней. Такая возможность обусловлена отсылками в федеральном законодательстве. При этом надо признать, что за последний год мы впервые стали свидетелями

---

[71] Ивановская газета. 2020. 24 марта.

[72] Бандурин А. П., Самыгин П. С., Сизова Н. М. Проблемы защиты конституционных прав и свобод граждан России в период пандемии // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 6. С. 75.

[73] Determann L. Healthy Data Protection (March 21, 2019). Michigan Telecommunications and Technology Law Review, Vol. 26. №. 229. 2020 // UC Hastings Research Paper №. 349. URL: https://ssrn.com/abstract=3357990

активного регулирования конституционного статуса человека и гражданина подзаконными нормативными актами субъектов РФ, что свидетельствует об их уверенной инкорпорации в число источников его правового регулирования.

Позитивные отклонения в конституционном праве России (на примере основных прав и свобод человека и гражданина)

(Опубликовано: Сибирский юридический форум: проблемы обеспечения прав человека: материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. Ю. В. Анохина. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2020. С. 5–7)

Традиционным объектом внимания юридической науки являются всевозможные негативные отклонения от установленной модели правового регулирования общественных отношений. Масштабно и глубоко негативные отклонения исследованы в области основных прав и свобод человека и гражданина. Учёными выявлен целый «арсенал» таких отклонений: от необоснованных ограничений прав человека в текущем законодательстве до прямого нарушения основных прав и свобод человека органами публичной власти. Однако «за кадром» остаётся противоположная сторона правовых девиаций — позитивные отклонения, позитивные несоответствия в праве. Они распространены значительно меньше, но также имеют универсальный характер и наблюдаются в различных отраслях права.

В немногочисленных публикациях на эту тему справедливо указывается, что своеобразной границей, отделяющей негативные отклонения от позитивных, является нацеленность последних, ибо они «должны способствовать улучшению качества жизни, устойчивому развитию, стоять у истоков инноваций, быть общественно полезными, в широком смысле — стимулировать прогресс»[74]. Позитивные отклонения неизбежны, поскольку даже самое развитое право имеет содержательные дефекты, отстаёт от динамично развивающихся общественных отношений и потому отличается пробельностью. На этом фоне реальные потребности общественной и государственной жизни обусловливают необходимость становления либо модернизации правового регулирования, а позитивные отклонения могут являться первым сигналом этих назревших шагов.

В области основных прав и свобод позитивными отклонениями являются законодательные и иные нормативные несоответствия, улучшающие конституционно-правовой статус человека и гражданина. Такого рода отклонения наблюдаются на федеральном и региональном уровнях конституционно-правового регулирования. На федеральном уровне они выражаются в универсализации, расширении сферы действия нормы Конституции РФ по кругу лиц. На региональном уровне позитивные отклонения выражаются, главным образом, в установлении дополнительных по отношению к федеральному конституционному стандарту гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина, а также в конкретизации, конструктивном уточнении отдельных положений федераль-

[74] Нанба С. Б., Помазанский А. Е., Цомартова Ф. В. Позитивные отклонения в праве // Журнал российского права. 2015. №5 (21). С. 29.

ной Конституции применительно к тому или иному субъекту РФ. В качестве причины позитивных отклонений на федеральном уровне выступают пробелы Конституции РФ, а предпосылкой отклонений на региональном уровне — конституционно установленные пределы централизованного федерального регулирования. Проиллюстрируем данный тезис примерами.

1. Иллюстрацией расширения сферы действия конституционной нормы по кругу лиц следует признать преобразование ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, согласно которой Суд «по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, применённого или подлежащего применению в конкретном деле…». В Постановлении от 17 февраля 1998 г. № 6-П Конституционный Суд установил, что «возможность защиты прав и свобод посредством конституционного правосудия должна быть обеспечена каждому, в том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства, если законом нарушены их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации» (п. 2)[75]. Из этого сделан вывод, в соответствии с которым заявитель Яхья Дашти Гафур будучи лицом без гражданства имеет право на обращение в Конституционный Суд России. Налицо преобразование понятия «граждане» путём расширения его буквального смысла, и, как следствие этого, появление у апатридов дополнительного права.

Однако универсализация нормы Основного закона может осуществляться и посредством федерального закона. Это примечательно на примере ст. 33 Конституции РФ о праве граждан России на обращение: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Принятый в развитие данной статьи Федеральный закон от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» распространил право на обращение на иностранных граждан и лиц без гражданства, расширив сферу действия конституционной нормы по кругу лиц. Согласно п. 3 ст. 1 Закона, «Установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом»[76]. По существу, закон справедливо признал данное право естественным и неотъемлемым для человека вообще.

2. Конституции и уставы некоторых субъектов РФ усиливают гарантии защиты отдельных конституционных прав и свобод в сравнении с федеральным уровнем. Возможность подобного рода позитивных отклонений обусловлена подп. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которым «защита прав и свобод человека и гражданина» относится к предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. Так, *Конституция Республики Мордовия (ч. 3 ст. 35)* дополняет право человека на труд обязанностью органов власти принимать меры по сохранению и созданию новых рабочих мест. *Конституция Республики Башкортостан (ст. 11)* предусматривает установление республиканских пенсий, пособий и иных дополнительных гарантий социальной защиты. *Конституция*

---

[75] Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. „О правовом положении иностранных граждан в СССР" в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.

[76] Федеральный закон от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Кабардино-Балкарской республики (ч. 2 ст. 32) дополняет свободу совести и вероисповеданий гарантией того, что «государство поддерживает традиционные для народов Кабардино-Балкарской Республики религиозные конфессии и движения». Согласно *Уставу Оренбургской области (ст. 98)* область за счет средств областного бюджета и иных источников развивает конкурсную систему получения стипендий, премий, займов и дотаций с целью поощрения и увеличения доступности высшего образования. *Конституция Республики Алтай (ст. 59)* устанавливает обязанность родителей дать детям полное общее (т. е. 11-летнее) образование, в то время как ч. 4 ст. 43 Конституции РФ признает обязательным лишь основное общее (т. е. 9-летнее) образование.

Последний пример стал даже предметом разбирательства в Конституционном Суде РФ, следствием которого явилось Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года. По мнению заявителя, положения ст. 59 Конституции Республики Алтай противоречат ч. 4 ст. 43 Конституции РФ, так как возлагают на родителей или лиц, их заменяющих дополнительные обязанности и, тем самым, ухудшают их правовое положение. Вывод Конституционного Суда оказался противоположным — такое регулирование не нарушает установленное российской Конституцией разграничение предметов ведения и полномочий, поскольку защита прав и свобод граждан, а также общие вопросы образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов (п. 5 Постановления). Напротив, Республика Алтай, возлагая на родителей (заменяющих их лиц) дополнительную обязанность по обеспечению реализации права детей на получение полного общего образования только улучшает положение ребёнка[77]. Как видно, позиция Конституционного Суда РФ не соответствует «букве» ч. 3 ст. 43 Конституции РФ, но в то же время гармонирует с «духом» данной нормы, развивая заложенный в ней гуманистический потенциал.

По мнению А. В. Чуклина, специально исследовавшего данный вопрос, дополнительные региональные гарантии наблюдаются в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы рассмотрения обращений граждан, оказания бесплатной юридической помощи, реализации гражданином права избирать и быть избранным, а также участвовать в референдуме, реализации права на публичные манифестации[78]. В то же время им обоснованно указывается на тенденцию сокращения перечня дополнительных региональных гарантий в условиях изменений в системе бюджетного федерализма.

3. Позитивными отклонениями следует признать содержащиеся в региональном законодательстве положения конкретизирующего свойства, которые принципиально не изменяют смысл норм федеральной Конституции. В частности, *Устав Свердловской области (ч. 3 ст. 16),* несмотря на многочисленные редакции, уточняет принцип равенства граждан правилом, согласно которому «должностные лица органов государственной власти Свердловской области обязаны действовать в интересах народа, а не какой-либо его части»[79], а *Конституция Республики Ингушетия (ст. 4),* развивая принцип народовла-

---

[77] Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. №10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 2000. №25. Ст. 2728.

[78] Чуклин А. В. Дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемые субъектами Российской Федерации. Дисс. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2018. С. 110–111.

[79] Аничкин Е. С. Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности. Барнаул, 2003. С. 85.

стия, закрепляет, что «никакая часть общества или отдельное лицо не вправе присвоить власть в республике». Гарантирование прав коренных малочисленных народов, установленное ст. 69 Конституции РФ, усилено в *Конституции Республики Дагестан (ст. 6)* конкретизирующим положением, в соответствии с которым республика «признает и уважает национально-культурную и историческую самобытность народов Дагестана, создает условия для сохранения и развития их культурных и исторических традиций». Однако не менее важно обеспечение реального действия таких позитивных правил необходимым механизмом их реализации, что имеет место не всегда.

Перечень рассмотренных видов позитивных отклонений в области основных прав и свобод человека и гражданина вряд ли можно считать исчерпывающим. В литературе упоминаются и иные возможные отклонения от установленного стандарта прав и свобод человека, в частности, мораторий на смертную казнь или обусловленный крайней необходимостью режим военного или чрезвычайного положения[80]. Но вопрос не в количестве позитивных отклонений, а в том, что они являются устоявшейся правовой реальностью, а потому требуют доктринального и правоприменительного внимания учёных и юристов-практиков.

Конституционно-правовые основы противодействия антироссийским санкциям

(Опубликовано: Конституционное и муниципальное право. 2023. № 4. С. 2–7)

С начала 2014 года Россия столкнулась с новым серьёзным вызовом в виде беспрецедентного санкционного давления со стороны США, стран Европейского союза и других недружественных государств. По разным поводам против нашей страны было введено огромное количество персональных, секторальных и территориальных санкций[81]. После начала специальной военной операции на Украине Россия стала мировым «лидером» по количеству введенных в отношении нее санкций: если по состоянию на 24 февраля 2022 г. против нашей страны было принято 2 754 санкций, на 1 мая 2022 г. — уже 7 374[82], то к началу сентября 2022 г. — уже свыше 11 тыс.[83] Учитывая, что возможности оспаривания односторонних санкций, по справедливому замечанию В. В. Старженецкого, «носят довольно узкий и ограниченный характер, а добровольный отказ от экономических санкций со стороны тех государств, которые их ввели, представляется маловероятным, логичным ответом на вызовы, связанные с санкциями, является … создание собственного антисанкционного правового механизма … позволяющего минимизировать негативные последствия санкций и эффективно противостоять им»[84]. Такой механизм

---

[80] Нанба С. Б. Право: модели и отклонения // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 147–148.

[81] Демурина Г. Семь лет санкций против России. Главное // РБК. 2020. 24 нояб. URL: https://www.rbc.ru/politics/20/02/2020/5bffb-0f09a79470ff5378627 (дата обращения: 06.10.2022).

[82] Артёмов Н. М., Ситник А. А. Противодействие антироссийским санкциям в платежной и валютной сферах // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 6. С. 50.

[83] В России рассказали о «незаметных» для России 11 тысячах санкций Запада. URL: https://lenta.ru/news/2022/09/09/11k_sanc/ (дата обращения: 06.10.2022).

[84] Старженецкий В. В., Бутырина В. А., Курицына К. С. Российское антисанкционное регулирование: современное состояние и пути совершенствования // Закон. 2021. № 3. С. 121.

становится закономерной основой политики противодействия санкциям, под которой понимают «ответные меры в адрес стран-инициаторов, а также меры по адаптации российской экономики и финансовой системы к применению зарубежных ограничительных мер»[85].

Очевидно, что санкционная политика стран «коллективного Запада» и контрсанкционные меры со стороны России затрагивают различные сферы общественной жизни и, прежде всего, экономическую. В этих условиях конституционное право, как основополагающая отрасль российского права, регулирующая подвергаемые трансформации под воздействием санкций общественные отношения, не может оставаться в стороне и не реагировать на происходящие процессы с помощью своих системообразующих рычагов.

Тем не менее до настоящего времени практически отсутствуют опубликованные научные результаты исследований конституционно-правовых аспектов зарубежного санкционного воздействия и отечественной контрсанкционной политики. Между тем наблюдаемые реалии объективно порождают целый ряд вопросов, на которые следует искать ответы: каковы пределы введения контрсанкционных мер и последствия противосанкционной политики для прав личности и иных субъектов конституционного права; с помощью каких конституционно-правовых процедур и средств можно и нужно реагировать на разрастающееся санкционное давление; каковы конституционно-правовые основы противодействия антироссийским санкциям и ряд других. От ответов на эти вопросы зависит в том числе эффективность и взвешенность контраскционной политики России.

Формат научной статьи не позволяет дать развёрнутые ответы на все поставленные вопросы. Поэтому представляется обоснованным сосредоточить внимание на первичном с точки зрения логики исследования вопросе — формальных конституционно-правовых основах противодействия антироссийским санкциям. Полагаем, что они представлены Конституцией РФ, федеральными законами, а также подзаконными нормативными правовыми актами, главным образом, в виде указов Президента РФ.

1. **Конституция Российской Федерации.** Думается, что нормы Основного закона нашей страны, выступающие основой российских контрсанкций, можно условно разделить на две группы. Первую группу составляют отдельные положения общего характера, содержащиеся в главах 1, 2 и 3 Конституции РФ. Вторая группа норм включает в себя положения о тех функциях и полномочиях высших органов государственной власти России, на основе которых формируется российская антисанкционная политика. Эти положения сосредоточены, соответственно, в главах 4, 5, 6 и 7 Конституции РФ.

В частности, к нормам Конституции РФ первой группы относятся установление о Российской Федерации как суверенном государстве (ч. 1 ст. 4) и вытекающие из него положения, в соответствии с которыми «Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета» (ч. 2 прим. 1 ст. 67) и «принимает меры по недопущению вмешательства во внутренние дела государства» (ст. 79.1). Также важное значение имеет гуманистическая основа конституционного строя о человеке, его правах и свободах как высшей ценности и универсальное конституционное правило ч. 3 ст. 55 Конституции РФ о допустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина «федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нрав-

---

[85] Тимофеев И. Н. Противодействие экономическим санкциям: российский законодательный и институциональный опыт // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 10.

ственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Конституционные положения второй группы адресованы таким высшим органам государственной власти, как Президент РФ, Правительство РФ и Конституционный Суд РФ. Формальным конституционным основанием для установления и последующей реализации антисанкционных мер со стороны России являются функция **Президента РФ** о принятии мер по охране суверенитета Российской Федерации и ее независимости (ч. 2 ст. 80), а также полномочие по осуществлению руководства внешней политикой нашей страны (п. «а» ст. 86) и по формированию **Совета Безопасности РФ** «в целях содействия главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства,... охраны суверенитета Российской Федерации, её независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз» (п. «ж» ст. 83).

Этому корреспондируют полномочия **Правительства РФ**, работающего под общим руководством Президента РФ. Так, согласно п. «д» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ «осуществляет меры по обеспечению ... государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации». Как известно, для осуществления этих мер в структуре Правительства РФ представлен ряд министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. Из них наиболее активно в проведении антисанкционной политики задействованы Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство иностранных дел РФ и Министерство юстиции РФ. Министерство финансов РФ даже пошло по пути создания специального Департамента контроля за внешними ограничениями, задачей которого является «разработка и реализация мер для снижения негативного влияния и противодействия ограничительным мерам в финансовой сфере в отношении Российской Федерации и российских юридических лиц»[86].

Значимая роль отводится и **Конституционному Суду РФ**, уполномоченному разрешать «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» (подп. «б» п. 5 прим. 1 ст. 125).

Более того, Конституционный Суд РФ в разное время сформулировал ряд правовых позиций по вопросу содержания государственного суверенитета России[87], обеспечения верховенства Конституции РФ по отношению к актам международного права[88], а так-

---

[86] Приказ Минфина России от 28.12.2018 № 3272 «Об утверждении Положения о Департаменте контроля за внешними ограничениями Министерства финансов Российской Федерации». URL: https://special.minfin.gov.ru/ru/ministry/departments/?id_4=51-departament_kontrolya_za_vneshnimi_ogranicheniyami

[87] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

[88] См. подробнее: Аничкин Е. С., Васильев А. А., Усвят Н. Д. Интернационализация отечественного права в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации // Правоприменение. 2022. № 6. Том. 2. С. 19–31.

же оценки сущности односторонних экономических санкций со стороны зарубежных стран. Так, в Постановлении от 09.07.2021 № 34-П Суд отметил, что «следование правообладателя товарного знака режиму санкций против России и ее хозяйствующих субъектов, установленных каким-либо государством вне надлежащей международно-правовой процедуры и в противоречии с многосторонними международными договорами с участием России, выразившееся в занятой правообладателем позиции в отношении российского рынка, может само по себе рассматриваться как недобросовестное поведение»[89], вследствие чего правообладателю как злоупотребляющему своим правом может быть отказано в иске.

Перечисленные конституционные правила выступают в качестве прямой правовой базы контрсанкционных мер, но в Конституции РФ можно обнаружить еще ряд норм косвенно касающихся рассматриваемого вопроса. Например, ч. 2 ст. 75 Конституции РФ относит к основной функции Центрального банка РФ защиту и обеспечение устойчивости рубля, что, как известно, является фундаментом антиинфляционного регулирования в стране и основой финансовой стабильности[90].

Вышеуказанные конституционные предписания выступают в качестве фундамента принятия конкретизирующих федеральных законов, апеллирующих напрямую к Конституции РФ, из которых постепенно формируется массив федерального «антисанкционного законодательства».

2. **Федеральные законы.** Федеральные законы в изучаемой области правового регулирования целесообразно разграничить, по крайней мере, на два вида. Во-первых, это законы общего характера, которые возникли до «крымских событий» 2014 года и последовавших за ними санкций, но при этом предусматривают возможность применения ответных ограничительных и принудительных мер по отношению к иностранным субъектам. Во-вторых, это специальные законы (или «антисанкционные» поправки к ранее принятым законам), выступающие реакцией на недружественные действия «коллективного Запада» после присоединения Крыма и Севастополя к Российской Федерации и особенно в условиях проведения специальной военной операции на территории Украины.

К федеральным законам первого вида относятся, в частности, Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах», Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», Федеральный закон от 28.12.2012 года № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», Федеральный за-

---

[89] Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2021 № 34-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 15.25 и пункта 2 части 1 статьи 25.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 6 части 1 статьи 1, частей 4 и 5 статьи 12 Федерального закона „О валютном регулировании и валютном контроле", а также части 2 статьи 2 Федерального закона „О внесении изменений в Федеральный закон „О валютном регулировании и валютном контроле" в связи с жалобой гражданина Н.В. Кузнецова"» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 29. Ст. 5752.

[90] Андреева Г.Н. Конституционные основы антиифляционного регулирования: поиски оптимального решения // Финансовое право. 2022. № 3. С. 3–6.

кон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Данные законы предусматривают возможность введения как персональных (индивидуальных) ограничений для физических или юридических лиц, так и секторальных запретов, распространяющихся на отдельные отрасли экономики. Основания введения таких мер имеют конституционно-правовой характер и наиболее полно обозначены в Федеральном законе от 30.12.2006 № 281-ФЗ и представляют собой «возникновение совокупности обстоятельств, требующих безотлагательной реакции на международно-противоправное деяние либо недружественное действие иностранного государства или его органов и должностных лиц, представляющие угрозу интересам и безопасности Российской Федерации и (или) нарушающие права и свободы ее граждан» (п. 2 ст. 1)[91]. Иллюстрацией персональных ограничений является ст. 27 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ, допускающая запрет на въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства, если «это необходимо в целях обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка, либо защиты здоровья населения»[92]. Примером секторальных ограничений свободы экономической деятельности является п. 3 ст. 14 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, предусматривающий возможность запрета допуска товаров, происходящих из отдельных иностранных государств или ограничение допуска определённых видов товаров. При этом подчёркивается, что это осуществляется в конституционно-значимых целях «защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей»[93].

К федеральным законам второго вида обоснованно отнести Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств», а также целый ряд федеральных законов о поправках, появление которых обусловлено усиливающейся экономической агрессией со стороны недружественных государств с 2014 года по настоящее время. В числе таких законов Федеральный закон от 05.05.2014 № 112-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в Федеральный закон „О национальной платежной системе" и отдельные законодательные акты Российской Федерации», внедривший национальную систему платёжных карт «МИР» и оператора указанной платёжной системы[94]; Федеральный закон от 01.05.2019 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О связи" и Федеральный закон „Об информации, информационных технологиях и о защите информации"»[95], целью которого является «обеспечение долгосрочной и устойчивой работы сети Интернет в России, повышение надежности работы российских ресурсов Сети, в том числе в случае невозможности подключения российских опе-

---

[91] Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ (ред. от 15.12.2025) «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 44.

[92] Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 23.07.2025) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

[93] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2025) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

[94] Собрание законодательства РФ. 2014. № 19. Ст. 2317.

[95] Собрание законодательства РФ. 2019. № 18. Ст. 2214.

раторов связи к зарубежным корневым веб-серверам»[96]; Федеральный закон от 29.07.2018 № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О валютном регулировании и валютном контроле"», которым было установлено, что резидент признается исполнившим обязанность по репатриации валютной выручки, если в отношении него были введены меры ограничительного характера и сам резидент включен в перечень резидентов, утвержденный Федеральной налоговой службой России[97].

Примечательна цель Федерального закона от 04.06.2018 № 127-ФЗ (п. 1 ст. 1) — «защита интересов и безопасности Российской Федерации, ее суверенитета и территориальной целостности, прав и свобод граждан Российской Федерации от недружественных действий Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств, в том числе выражающихся во введении политических или экономических санкций в отношении Российской Федерации, граждан Российской Федерации или российских юридических лиц, в совершении других действий, представляющих угрозу территориальной целостности Российской Федерации или направленных на экономическую и политическую дестабилизацию Российской Федерации»[98]. Согласно пп. 1 и 3 Закона, меры воздействия (противодействия) вводятся Правительством РФ по решению Президента РФ, но в отдельных случаях могут быть приняты главой государства на основе предложений Совета Безопасности. Осуществление некоторых полномочий Президент РФ может делегировать Правительству РФ и (или) Центральному банку РФ (п. 3 ст. 4.2).

3. **Подзаконные нормативные правовые акты.** На основании и в развитие Конституции РФ и указанных федеральных законов уполномоченные органы (прежде всего, Президент РФ и Правительство РФ) принимают детализирующие нормативные правовые акты подзаконного уровня. Эти акты логически вытекают из конституционно установленных полномочий данных органов по обеспечению национальной безопасности и придают завершенный характер формирующемуся нормативному комплексу антисанкционной направленности.

Приведем наиболее показательные примеры указов главы государства, названия которых говорят сами за себя: Указ Президента РФ от 06.08.2014 № 560 (ред. от 15.11.2021, с изм. от 18.09.2024) «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»[99]; Указ Президента РФ от 16.12.2015 № 628 «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора о зоне свободной торговли в отношении Украины»[100]; Указ Президента РФ от 03.10.2016 № 511 «О приостановлении Российской Федерацией действия Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки об утилизации плутония, заявленного как плутоний, не являющийся более необходимым для целей обороны, обращении с ним и сотрудничестве в этой области и протоколов к этому Соглашению»[101]; Указ Президента РФ от 28.02.2022 № 79 (ред. от 09.06.2022, с изм. от 20.05.2024) «О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Со-

---

96 Старженецкий В. В., Бутырина В. А., Курицына К. С. Указ. соч. С. 132.

97 Собрание законодательства РФ. 2018. № 31. Ст. 4835.

98 Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 24. Ст. 3394.

99 Собрание законодательства РФ. 2014. № 32. Ст. 4470.

100 Собрание законодательства РФ. 2015. № 51 (часть III). Ст. 7315.

101 Собрание законодательства РФ. 2016. № 41. Ст. 5803.

единенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций»[102]; Указ Президента РФ от 31.03.2022 № 172 (ред. от 08.12.2025) «О специальном порядке исполнения иностранными покупателями обязательств перед российскими поставщиками природного газа»[103]; Указ Президента РФ от 03.05.2022 № 252 (ред. от 22.12.2022) «О применении ответных специальных экономических мер в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций»[104]; Указ Президента РФ от 05.08.2022 № 520 (ред. от 08.12.2025) «О применении специальных экономических мер в финансовой и топливно-энергетической сферах в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций»[105].

Кроме этого принято немало иных подзаконных нормативных актов федерального уровня[106].

Как видно, в целом антисанкционное правовое регулирование имеет комплексный характер, охватывая разные отрасли права и, прежде всего, финансовое, таможенное, гражданское. Однако в нем все более отчётливо вырисовывается конституционно-правовой сегмент, представленный соответствующими нормами Конституции РФ, отдельных федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов федерального уровня. Конституционно-правовой аспект антисанкционного регулирования обусловлен предметной направленностью (затрагивает обеспечение суверенитета как основы конституционного строя России, реализацию и защиту основных прав и свобод личности, конституционные основы разграничения компетенции между высшими органами государственной власти), значимостью и масштабностью своего потенциального влияния на эффективность отечественного правового противодействия санкционной политике зарубежных стран, а также способностью к стабилизации экономической, социальной и политической ситуации в нашей стране. Именно конституционное право, как системообразующая и ведущая отрасль российского права, создаёт основу отраслевого регулирования контрсанкционной политики России, а конституционные принципы и ценности являются основой противостояния недружественным действиям зарубежных стран.

---

[102] Собрание законодательства РФ. 2022. № 10. Ст. 1465.

[103] Собрание законодательства РФ. 2022. № 14. Ст. 2244.

[104] Собрание законодательства РФ. 2022. № 19. Ст. 3188.

[105] Собрание законодательства РФ. 2022. № 32. Ст. 5816.

[106] См., например, Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2018 г. № 1100–44 «О Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 10. Ст. 1484; Постановление Правительства РФ от 28.05.2022 № 975 (ред. от 26.12.2022) «Об утверждении Правил предоставления в 2022 году субсидий из федерального бюджета туроператорам на возмещение затрат, понесенных при выполнении мероприятий по обеспечению вывоза из иностранных государств туристов, находящихся в соответствии с приобретенным туристским продуктом в иностранных государствах, связанных с ограничениями, вызванными недружественными действиями отдельных иностранных государств в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических лиц» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 23. Ст. 3803; Приказ Банка России от 21.04.2015 № ОД-859 «Об организации обмена электронными сообщениями через систему передачи финансовых сообщений Банка России между клиентами Банка России». URL: https://rulaws.ru/acts/Prikaz-Banka-Rossii-ot-21.04.2015-N-OD-859/.

Правовое обеспечение технологического суверенитета России: современное состояние и резервы совершенствования

(Опубликовано: Российско-азиатский правовой журнал. 2024. № 2. С. 12–16)

В своем Послании Федеральному Собранию 29 февраля 2024 года Президент РФ В. В. Путин подчеркнул необходимость развития технологического суверенитета нашей страны как основы экономической независимости России и обеспечения её национальной безопасности. Глава государства выделил три ключевых направления формирования технологического суверенитета: 1) независимость и наличие всех технологических ключей в таких чувствительных областях, как сбережение здоровья граждан, продовольственная безопасность; 2) достижение технологической самостоятельности в сквозных сферах, которые обеспечивают устойчивость всей экономики страны; 3) создание глобально конкурентных продуктов на основе уникальных отечественных разработок, в том числе в области космических, атомных и новых энергетических технологий, генерирование правовой среды для развития отраслей и рынков будущего и формирование долгосрочного заказа на высокотехнологичную продукцию[107].

Актуализация нового направления национальной экономической политики имеет глубокие истоки. Её катализатором послужила беспрецедентная санкционная блокада России со стороны широкого пула недружественных стран во главе с США в ответ на проведение нашей страной специальной военной операции (СВО) на территории Украины. Если на начало СВО против России действовало только 2754 санкции, во многом ставшие реакцией Запада на принятие в состав России Крыма и Севастополя в 2014 году[108], то в последующие два года было объявлено еще 15821 санкций[109]. Примечательно, что к началу 2022 года самым подсанкционным государством мира являлся Иран, против которого было объявлено около 5 тыс. санкций, в то время как сейчас — это Россия, в отношении которой действует почти 19 тыс. персональных, секторальных и территориальных санкций. При этом немало санкций прямо или косвенно ориентированы «на ограничения в сфере научных исследований и разработок, научно-технического сотрудничества, доступа к научной информации»[110], что обостряет необходимость форсирования технологического суверенитета.

Однако обозначенный вектор государственной политики имел и более глубокие предпосылки, обусловленные прежними траекториями развития отечественной экономики. На протяжении последних трёх десятилетий модель нашего экономического развития была основана на масштабной распродаже не возобновляемых природных ресурсов, массовом импорте товаров в основном из недружественных ныне стран, явной зависимости от иностранных технологий и программного обеспечения, огромных вложениях

---

[107] Российская газета. 2024. 1 марта. № 46.

[108] Артёмов Н. М., Ситник А. А. противодействие антироссийским санкциям в платёжной и валютной сферах // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 6. С. 50.

[109] Против России ввели санкций в 3 раза больше, чем против Ирана за 40 лет. URL: https://ria.ru/20240222/sanktsii-1928870408.html (дата обращения: 23.04.2024).

[110] Лапаева В. В. Технологический суверенитет России: правовые проблемы // Науковедческие исследования. 2023. № 2. С. 62.

золотовалютных резервов в финансовые инструменты США и стран Западной Европы, которые в настоящее время у России пытаются экспроприировать.

В сложившейся ситуации существует, как минимум, два основных выхода: последовательное формирование в России контрсанкционной политики[111], которая активно осуществляется и уже даёт определённые положительные результаты и адаптация экономики нашей страны к условиям широкого и интенсивного санкционного давления извне. Именно в такой адаптации ключевую роль должна выполнить политика технологического суверенитета и реализующие её национальные проекты. В связи с этим возникает ряд вопросов, требующих последовательных ответов: в чём суть технологического суверенитета, какова его нормативно-правовая основа, насколько эффективно используются имеющиеся правовые механизмы обеспечения технологического суверенитета России и какие правовые резервы можно использовать для усиления экономической безопасности государства?

Технологический суверенитет представляет собой высокий уровень независимости государства от импортных технологий, которые заменяют либо низкого качества отечественные технологии и технологическую продукцию, либо их отсутствие вообще. Согласно Концепции технологического развития на период до 2030 года, утверждённой Распоряжением Правительства РФ от 20.05. 2023 № 1315-р, под технологическим суверенитетом понимается «наличие в стране (под национальным контролем) критических и сквозных технологий собственных линий разработки и условий производства продукции на их основе, обеспечивающих устойчивую возможность государства и общества достигать собственные национальные цели развития и реализовывать национальные интересы. Технологический суверенитет обеспечивается в 2 основных формах — исследования, разработка и внедрение критических и сквозных технологий (по установленному перечню) и производство высокотехнологичной продукции, основанного на указанных технологиях»[112]. Критические технологии определены как «отраслевые технологии, критически необходимые для производства важнейших видов высокотехнологичной продукции и создания высокотехнологичных сервисов, имеющие системное значение для функционирования экономики, решения социально-экономических задач и обеспечения обороны страны и безопасности государства»; сквозные технологии как «перспективные технологии межотраслевого назначения, обеспечивающие создание инновационных продуктов и сервисов и оказывающие существенное влияние на развитие экономики, радикально меняя существующие рынки и (или) способствуя формированию новых рынков». К критическим технологиям относятся, например, новые виды вооружений, технологии в области электроники и биоинженерии, а к сквозным — технологии искусственного интеллекта, новых материалов, квантовых вычислений и коммуникаций, накопления энергии. В конечном итоге смысл технологического суверенитета состоит в обеспечении прорывного экономического развития, технологической автономии и конкурентоспособности наших технологий на мировом рынке, а значит и в гарантировании экономической безопасности России. В противном случае «страна может рассчитывать только на импорт го-

[111] Аничкин Е. С. Конституционно-правовые основы противодействия антироссийским санкциям // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 4. С. 2–7.

[112] Собрание законодательства РФ. 2023. № 22. Ст. 3964.

товой продукции или создание на своей территории сборочных серийных производств, что не позволит дальнейшее самостоятельное развитие требуемых технологий»[113].

В связи с этим актуальным вопросом повестки дальнейшего развития стало формирование необходимой правовой базы, обеспечивающей политику технологического суверенитета. В течение последних двух лет было принято несколько подзаконных нормативных правовых актов, напрямую посвященных отдельным аспектам технологического суверенитета, названия которых говорят сами за себя. Кроме вышеупомянутой Концепции технологического развития на период до 2030 года это, главным образом, Указ Президента РФ от 14.04.2022 № 203 «О Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам обеспечения технологического суверенитета государства в сфере развития критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»[114]; Постановление Правительства РФ от 28.12.2022 № 2478 «Об утверждении Правил управления реализацией мероприятий программ и проектов Национальной технологической инициативы, результаты которых направлены на решение задач обеспечения технологического суверенитета Российской Федерации, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации»[115]; Постановление Правительства РФ от 15.04.2023 № 603 «Об утверждении приоритетных направлений проектов технологического суверенитета и проектов структурной адаптации экономики Российской Федерации и Положения об условиях отнесения проектов к проектам технологического суверенитета и проектам структурной адаптации экономики Российской Федерации, о представлении сведений о проектах технологического суверенитета и проектах структурной адаптации экономики Российской Федерации и ведении реестра указанных проектов, а также о требованиях к организациям, уполномоченным представлять заключения о соответствии проектов требованиям к проектам технологического суверенитета и проектам структурной адаптации экономики Российской Федерации»[116]; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 22.02.2023 № 71-СФ «Об обеспечении научно-технологического развития Российской Федерации в целях достижения технологического суверенитета»[117]; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26.04.2023 № 204-СФ «О развитии промышленности и об обеспечении технологического суверенитета Российской Федерации»[118]; Приказ Минэкономразвития России от 30.05.2023 № 361 «Об утверждении формы и порядка ведения государственной корпорацией развития „ВЭБ.РФ" реестра проектов технологического суверенитета и проектов структурной адаптации экономики Российской Федерации»[119]; Приказ Минэкономразвития России от 23.06.2023 № 424 «Об утверждении порядка отбора государственной корпорацией развития „ВЭБ.РФ" экспертных организаций, подтверждающих соответствие проектов требованиям к проектам технологического суверенитета и проектам структурной адаптации экономики Российской Федерации,

---

[113] Клековкин Л. И. Проблемы обеспечения технологического суверенитета Российской Федерации // Актуальные проблемы науки в исследованиях студентов, учёных, практиков: Сборник научных статей по результатам Международной научно-практической конференции. Ижевск, 2023. С. 856.

[114] Собрание законодательства РФ. 2022. № 16. Ст. 2650.

[115] Собрание законодательства РФ. 2023. № 1 (часть II). Ст. 286.

[116] Собрание законодательства РФ. 2023. № 17. Ст. 3141.

[117] Собрание законодательства РФ. 2023. № 10. Ст. 1599.

[118] Собрание законодательства РФ. 2023. № 19. Ст. 3436.

[119] Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 15.06.2023).

порядка формирования перечня экспертных организаций»[120]. Отдельное внимание уделено участию университетов в укреплении технологического суверенитета в рамках национального проекта «Наука и университеты»[121].

Несмотря на столь заметные шаги в развитии правовых основ технологического суверенитета, они имеют значительные резервы к совершенствованию. В связи с этим возникает вопрос о дополнительных правовых механизмах дальнейшего обеспечения технологического суверенитета Российской Федерации.

Во-первых, существует очевидная необходимость в модернизации действующего законодательства о науке и технологиях. Действующий Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»[122] не только содержательно устарел, поскольку был принят в условиях другой реальности, но и содержит ряд формально-юридических дефектов (размытость в определении предмета правового регулирования, декларативность, существенные пробелы и пр.)[123]. Однако, как справедливо замечает В. В. Лапаева, само по себе принятие нового закона о науке и технологиях «без внесения изменений в бюджетный, гражданский, таможенный, налоговый, трудовой и иные кодексы, а также в федеральные законы о госзакупках, о государственной тайне и т. д., без формирования принципиально новой кадровой политики в сфере управления наукой, без выработки новых форм взаимодействия с отечественными учеными, работающими за рубежом, и т. п., не приведет к сколько-нибудь заметному улучшению дел в сфере науки»[124]. Поэтому выход из сложившейся ситуации видится в принятии научно-технологического кодекса как специального законодательного акта, который: а) будет обладать приоритетом по отношению к другим законам, регулирующим смежные общественные отношения; б) устранит сложившиеся налоговые, бюджетные и иные формальные преграды на пути научно-технологического развития; в) обеспечит максимально комфортные правовые условия для совершения технологического прорыва на современном переломном этапе развития России.

Во-вторых, необходимо провести жесткий мониторинг тех международных обязательств в экономической и научно-технической сферах, которые наша страна брала на себя ранее, но которые стали невыгодными и обременительными в настоящее время. Прежде всего, это необходимо сделать в отношении недружественных стран и совсем недавно такая работа началась[125]. Одним из примеров по отстаиванию таким путём национальных интересов стал Федеральный закон от 19.12.2023 № 598-ФЗ «О приостановлении Российской Федерацией действия отдельных положений международных договоров Российской Федерации по вопросам налогообложения»[126] (частично приостанов-

---

[120] Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 21.08.2023).

[121] Щукина Т. В. Вопросы технологического суверенитета России: публично-правовые аспекты // Цифровые технологии и право. Сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции. В 6-ти томах. Том 6. Под ред. Бегишева И. Р., Громовой Е. А., Залоило М. В., Филиповой И. А., Шутовой А. А. Казань, 2022. С. 457–458.

[122] Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

[123] См. подробнее: Аничкин Е. С., Васильев А. А., Куликов Е. А. и др. Правовое регулирование международного научного и научно-технического партнёрства в рамках Шанхайской организации сотрудничества. Барнаул, 2022. С. 204–207.

[124] Лапаева В. В. Указ. соч. С. 66–67.

[125] Матвиенко поручила подготовить к денонсации невыгодные России договоры. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/65e837589a7947b5b43be6d8 (дата обращения: 28.04.2024).

[126] Собрание законодательства РФ. 2023. № 52. Ст. 9511.

лено действие 38 договоров с недружественными странами), а также Федеральный закон от 11.03.2024 № 40-ФЗ «О денонсации Соглашения между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии о рыболовстве»[127]. На рассмотрении в Государственной Думе находятся, в частности, проект Федерального закона № 255995–8 «О денонсации соглашений о поощрении и взаимной защите (СПиВЗК) капиталовложений с недружественными странами или приостановления действия соглашений с другими недружественными странами» и проект Федерального закона № 91393–8 «О денонсации Российской Федерацией Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации и признании утратившим силу Федерального закона № 126-ФЗ от 21 июля 2012 г. „О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации 15 апреля 1994 г."», которые были внесены разными группами депутатов Государственной Думы.

На этом фоне важна дальнейшая переориентация научно-технологического сотрудничества на дружественные страны, в том числе в рамках международных организаций с их участием (ШОС, БРИКС, ЕАЭС). При этом необходим учёт складывающихся трендов такого международного партнёрства, включая приоритетное взаимодействие в области инноваций, мегасайенс, научные коллаборации и т. п.

В-третьих, крайне важно внести точечные и своевременные поправки в отдельные законы, касающиеся обеспечения суверенитета России, включая его экономический и технологический аспекты. Даже наблюдаются сторонники внесения соответствующих поправок в Конституцию РФ. Например, О. Ю. Болдыреву целесообразным видится «конституционное закрепление требования относительно недопустимости хранения государственных резервов в финансовых инструментах государств, не являющихся союзниками России»[128], хотя данный вопрос может быть урегулирован на уровне текущего законодательства.

Более целесообразной представляется корректировка конкретных федеральных законов и использование резервов официального нормативного толкования Конституции РФ Конституционным Судом РФ. Так, Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (ст. 15) перечисляет пять случаев, когда международные договоры Российской Федерации подлежат ратификации[129]. Среди этих случаев отсутствует ситуация с ратификацией международных договоров, способных повлечь экономическое обременение для государства, что, на наш взгляд, является явным пробелом, требующим устранения.

Или другой пример. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Учитывая, что в ст. 14 вышеупомянутого Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» предусматривается ратификация только в форме федерального закона, становится обоснованным ограничение действие данного правила не любыми международными договорами, а только ратифицированными в форме федерального закона. Соответствую-

---

[127] Собрание законодательства РФ. 2024. № 12. Ст. 1564.

[128] Болдырев О. Ю. Экономический суверенитет государства: о содержании и конституционно-правовом обеспечении (соображения юриста-конституционалиста) // Российский экономический журнал. 2020. № 1. С. 125.

[129] Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

щее официальное, но ограничительное толкование данного положения Основного закона мог бы дать Конституционный Суд РФ как единственный официальный интерпретатор Конституции РФ.

Как видно, технологический суверенитет становится атрибутом государственной жизни и актуальным вопросом дальнейшего развития страны. Оказавшись в сложнейших экономических условиях и находясь в известной мере на переломе своего развития Российская Федерация была вынуждена модернизировать повестку национального технологического развития. Форсированное правовое обеспечение нового тренда актуализировало проблему гармонизации с ранее принятыми нормативными правовыми актами в области науки и технологий, и дальнейшего встраивания новых актов в сложившийся правовой массив. Очевидно, для этого необходимо использовать дополнительные правовые резервы и инструменты, которые в настоящее время почти не задействованы и воспринимаются пока как гипотетические.

Принятие в Российскую Федерацию и образование в её составе Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики: характерные черты правовой и институциональной интеграции

(Опубликовано: Российско-азиатский правовой журнал. 2023. № 3. С. 4–9)

30 сентября 2022 года произошло важнейшее историческое событие, повлекшее за собой заметные изменения в политической, экономической и правовой жизни нашей страны. В Российскую Федерацию были приняты зарубежные территории, в связи с чем в составе России было образовано четыре новых субъекта: Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область и Херсонская область. На интеграцию территорий в Российскую Федерацию большое влияние оказало «волеизъявление населения, проживавшего ранее на украинской территории, восстановление исторической справедливости» и соответствие «ожиданиям многонационального народа России»[130]. В современных условиях, как справедливо замечает С. В. Кабышев, «в российском обществе существенно усилился запрос на единение, на безусловную защиту нашего исторического достоинства и определение прочного ценностного базиса для стратегического развития страны»[131]. Именно поэтому осмысление правовых аспектов недавнего преобразования территориальной структуры России как федеративного государства представляется актуальным и необходимым.

С конституционно-правовой точки зрения темпы интеграции новых регионов с Российской Федерацией неодинаковы: если в Донецкой Народной Республике (далее — ДНР) и в Луганской Народной Республике (далее — ЛНР) новые конституции, юридически под-

[130] Колесников Е. В., Угланова О. А. Российский федерализм: некоторые современные тенденции // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 1. С. 135–136.

[131] Кабышев С. В. О парадигме конституционного права России в новых исторических реалиях // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2. С. 4.

твердившие факт вхождения в состав России, были приняты еще 30 декабря 2022 года[132], то в Запорожской и Херсонской областях уставы не приняты до сих пор. Это объясняется тем, что согласно ч. 2 ст. 66 Конституции РФ устав области принимается законодательным (представительным) органом, а такого рода органы в указанных областях пока не сформированы и будут избираться в единые дни голосования в стране с 8 по 10 сентября 2023 года. По этой причине объектом правового анализа в настоящей публикации выступают только конституции ДНР и ЛНР. Их анализ, а также исследование федерального законодательства, формализующего новое правовое состояние ДНР и ЛНР, позволяет выделить несколько характерных черт правовой и институциональной интеграции присоединенных республик с Россией.

1. Конституции молодых республик являются формально-юридическим индикатором тех общественно-политических процессов, которые сопровождали их принятие. Ряд конституционных положений отражают факт вхождения в состав Российской Федерации и подчёркивают остроту политической обстановки в республиках.

В частности, в преамбулах содержится ссылка на положительные результаты состоявшегося 27 сентября 2022 года в республиках референдума по вопросу о вхождении в состав Российской Федерации. Ч. 5 ст. 9 Конституции ДНР и ч. 4 ст. 9 Конституции ЛНР устанавливают запрет на создание общественных объединений цели или действия которых направлены на реабилитацию нацизма и пропаганду нацистской атрибутики или символики. При определении статуса республики оба основных закона содержат отсылки к договору между Российской Федерацией и соответствующей республикой о принятии в Российскую Федерацию и образовании в её составе нового субъекта, а также к Федеральному конституционному закону от 4 октября 2022 года № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики» и к Федеральному конституционному закону от 4 октября 2022 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики» (ч. 1 ст. 44 Конституции ДНР, ч. 1 ст. 44 Конституции ЛНР). Кроме того, конституции республик содержат одинаковое правило, согласно которому их территория определяется границами, существовавшими на день принятия в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации нового субъекта (ч. 1 ст. 45 Конституции ДНР, ч. 1 ст. 45 Конституции ЛНР).

Заключительная статья обеих конституций (ст. 83) легализует переходный период интеграции республик в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти России. Договором между РФ и ДНР о принятии ДНР в Российскую Федерацию и образовании в составе Рос-

---

[132] Конституция Донецкой Народной Республики от 30.12.2022 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. URL: http://npa.dnronline.su/2022–12–30/konstitutsiya-donetskoj-narodnoj-respubliki.html (дата обращения: 23.08.2023); Конституция Луганской Народной Республики от 30.12.2022 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/konstitutsiya/ (дата обращения: 23.08.2023).

сии нового субъекта (ст. 6)[133] и аналогичным договором с ЛНР[134] такой переходный период установлен с даты принятия в Российскую Федерацию, то есть с 30 сентября 2022 года и до 1 января 2026 года. При этом отдельные положения данных договоров конкретизирует правовое содержание переходного периода. К примеру, согласно ч. 2 ст. 8 Договора с ДНР «нормативные правовые акты Донецкой Народной Республики действуют на территории Донецкой Народной Республики до окончания переходного периода или до принятия соответствующего нормативного правового акта Российской Федерации и (или) нормативного правового акта Донецкой Народной Республики».

Данные положения договоров получили активную реализацию: в течение 2023 года в республиках на основании и в развитие новых конституций было принято немало законов по вопросам государственного строительства. Промежуточные итоги работы по обновлению текущего законодательства в данной сфере позволяют сделать несколько предварительных выводов.

Прежде всего обращают на себя внимание разные темпы законодательной активности в последние восемь месяцев, поскольку в ДНР к настоящему времени (август 2023 года) принято в два раза больше законов, чем в ЛНР. При наличии совпадающих предметов законодательного регулирования (административно-территориальное устройство республики, статус счётной палаты, статус избирательных комиссий, органы местного самоуправления) в обеих республиках, в ДНР они отличаются большим разнообразием. Так, только в ДНР на сегодняшний день обновлены Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Донецкой Народной Республике» № 456-IIНС от 22.06.2023[135], Закон «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Донецкой Народной Республике» № 462-IIНС от 10.07.2023[136], Закон «Об Общественной палате Донецкой Народной Республики» № 433-IIНС от 27.01.2023[137], Закон «О выборах депутатов Народного Совета Донецкой Народной Республики» № 451-IIНС от 29.05.2023[138], Закон «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Донецкой Народной Республике» № 452-IIНС от 29.05.2023[139]. Многие из этих законов действуют и в ЛНР, но приняты они несколько лет назад и на основе новой республиканской конституции

---

[133] Договор между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта от 30.09.2022 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 43. Ст. 7274.

[134] Договор между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта от 30.09.2022 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 43. Ст. 7275.

[135] Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-upolnomochennom-po-pravam-cheloveka-v-donetskoj-narodnoj-respublike/ (дата обращения: 30.08.2023).

[136] Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-upolnomochennom-po-pravam-rebenka-v-donetskoj-narodnoj-respublike-2/ (дата обращения: 30.08.2023).

[137] Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-obshhestvennoj-palate-donetskoj-narodnoj-respubliki-2/ (дата обращения: 30.08.2023).

[138] Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-vyborah-deputatov-narodnogo-soveta-donetskoj-narodnoj-respubliki-2/ (дата обращения: 30.08.2023).

[139] Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-vyborah-deputatov-predstavitelnyh-organov-munitsipalnyh-obrazovanij-pervogo-sozyva-v-donetskoj-narodnoj-respublike/ (дата обращения: 30.08.2023).

от 30 декабря 2022 года не модернизировались. С другой стороны, в ЛНР принят, например, новый Закон «О Правительстве Луганской Народной Республики» № 430-III от 30.03.2023[140], в то время как в ДНР сохраняет силу Закон «О Правительстве Донецкой Народной Республики» № 02-IIНС от 30.11.2018[141].

Все законы в ДНР и ЛНР, принятые после новых конституций от 30 декабря 2022 года сопровождены ссылками на Конституцию РФ и соответствующий предмету правового регулирования федеральный закон. Это свидетельствует о формально-юридической связи федерального и регионального (собственно республиканского) законодательства и, как следствие, об интеграции новых территорий в правовую систему России.

2. В сравнении с основными законами других субъектов РФ новые конституции ДНР и ЛНР содержат ряд специфических норм об организации и функционировании высших органов государственной власти. В определённой мере эти нормы констатируют нестандартность конфигурации республиканских органов государственной власти на фоне других регионов страны.

Во-первых, со времени принятия в состав России и до настоящего времени республики возглавляют назначенные Президентом РФ временно исполняющие обязанности высшего должностного лица — главы республики: в ДНР — Д. В. Пушилин, в ЛНР — Л. И. Пасечник. Такое положение было закреплено в ст. 7 вышеуказанных договоров с ДНР и ЛНР об их принятии в Российскую Федерацию.

Во-вторых, обе конституции предусмотрели косвенные выборы глав республик, то есть их избрание республиканскими парламентами. Согласно ч. 1 ст. 51 Конституции ДНР, «Глава Донецкой Народной Республики избирается депутатами Народного Совета Донецкой Народной Республики в соответствии с федеральным законодательством, настоящей Конституцией и законом Донецкой Народной Республики». Тождественное правило содержится в ч. 1 ст. 63 Конституции ЛНР. Новый состав республиканских парламентов будет сформирован в ДНР и ЛНР в единые дни голосования с 8 по 10 сентября 2023 года, после чего приступившие к работе законодательные органы проведут выборы глав республик из числа трех кандидатов, представленных Президентом РФ[142]. Во многом такая модель избрания главы субъекта РФ обусловлена действующим на территории ДНР и ЛНР режимом военного положения[143].

Примечательно, что косвенные выборы получили проекцию и на муниципальный уровень, но только не в конституциях республик, а в недавно принятых федеральных конституционных законах, оформивших интеграцию республик в состав Российской Федерации: ФКЗ от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой

---

[140] Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/19886/ (дата обращения: 30.08.2023).

[141] Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-pravitelstve-donetskoj-narodnoj-respubliki/ (дата обращения: 30.08.2023).

[142] Народный Совет ЛНР принял Закон ЛНР «Об избрании Главы Луганской Народной Республики». URL: https://www.nslnr.su/news/narodnyy-sovet-lnr-prinyal-zakon-lnr-ob-izbranii-glavy-luganskoy-narodnoy-respubliki/ (дата обращения: 20.08.2023); Закон ДНР «О порядке избрания Главы Донецкой Народной Республики» № 477-IIНС от 28.08.2023. URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-poryadke-izbraniya-glavy-donetskoj-narodnoj-respubliki/ (дата обращения: 30.08.2023).

[143] Указ Президента РФ от 19.10.2022 № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 43. Ст. 7381.

Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики»[144] и ФКЗ от 04.10.2022 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики»[145]. Так, в ч. 5 ст. 11 ФКЗ от 04.10.2022 № 5-ФКЗ предписано следующее: «главы вновь образованных муниципальных образований избираются представительными органами таких муниципальных образований из числа кандидатов, представленных Главой Донецкой Народной Республики, и возглавляют местную администрацию».

В-третьих, в отличие от подавляющего большинства российских регионов, где глава субъекта РФ одновременно возглавляет высший орган исполнительной власти, в ДНР и ЛНР должности главы республики и председателя республиканского правительства разведены. Согласно ч. 1 ст. 71 Конституции ДНР «Глава Донецкой Народной Республики после консультаций с Народным Советом Донецкой Народной Республики назначает на должность и освобождает от должности Председателя Правительства Донецкой Народной Республики». Такое же предписание установлено в п. 12 ст. 65 Конституции ЛНР. При этом исследуемые конституции наделяют глав республик функцией руководства исполнительной властью в республике (ч. 1 ст. 50 Конституции ДНР и ч. 1 ст. 62 Конституции ЛНР) и правом в одностороннем порядке в ЛНР и по представлению председателя правительства в ДНР назначать на должность и освобождать от должности заместителей председателя правительства, республиканских министров и иных руководителей региональных органов исполнительной власти (п. 13, 14 ст. 53 Конституции ДНР, ч. 2 ст. 71 Конституции ЛНР).

3. Несмотря на значительное текстуальное сходство конституций ДНР и ЛНР между ними есть некоторые (хотя и немногочисленные) различия. Главным образом, они сводятся к следующему.

А) Не совпадает круг субъектов — инициаторов изменения конституций. В обоих республиках ими являются главы республик и группа депутатов численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов Народного Совета (ч. 1 ст. 82 Конституции ДНР, ч. 1 ст. 82 Конституции ЛНР), но в ЛНР еще и представительные органы муниципальных образований ЛНР.

Б) Частичные различия наблюдаются в перечне субъектов законодательной инициативы в республиканском парламенте. В обоих республиках ими являются главы республик, депутаты Народного Совета, республиканские правительства, прокуроры республик, представительные органы местного самоуправления. Но если согласно ч. 1 ст. 67 Конституции ДНР еще одним субъектом являются сенаторы Российской Федерации — представители законодательного и исполнительного органов Донецкой Народной Республики, то в соответствии ч. 1 ст. 59 Конституции ЛНР таким субъектом выступает территориальный орган Министерства юстиции Российской Федерации по Луганской Народной Республике по вопросам его ведения.

В) Неодинакова процедура формирования состава правительства в республиках. Глава ДНР назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства ДНР и министров по представлению Председателя Правительства ДНР (п. 13, 14 ст. 53 Конституции ДНР), а без представления других руководителей исполни-

[144] Собрание законодательства РФ. 2022. № 41. Ст. 6930.

[145] Собрание законодательства РФ. 2022. № 41. Ст. 6931.

тельных органов ДНР. В то же время в Конституции ЛНР (п. 13, 14 ст. 65) при формировании состава Правительства Главой ЛНР о представлении Председателя Правительства ЛНР не упоминается.

Г) Имеет место несовпадение структуры сопоставляемых конституций: в Конституции ДНР глава 4 «Глава Донецкой Народной Республики» предшествует главе 5 «Народный Совет Донецкой Народной Республики», а в Конституции ЛНР последовательность этих глав обратная, то есть глава 4 посвящена Народному Совету, а глава 5 — Главе ЛНР.

4. В вышеназванных федеральных конституционных законах заложена определённая специфика взаимоотношений высших органов государственной власти ДНР и ЛНР с федеральными органами государственной власти. Во многом эти особые правила обусловлены сложной политической ситуацией, действием режима военного положения и незрелостью отдельных механизмов государственного управления на новоприсоединённых территориях. Данные правила имеют две характерные черты: с одной стороны, отражают переходный период развития государственности названных республик, с другой стороны — отличаются директивным характером и закладывают основу более высокого уровня централизации отношений между отдельными федеральными и республиканскими органами власти. Проиллюстрируем их на примере ФКЗ от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики», хотя в обоих федеральных конституционных законах положения идентичны.

Первую характерную черту отражают, в частности, положения о временной границе (до 01.06.2023) создания в республиках территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (ч. 8 ст. 8); о допустимости до завершения формирования органов прокуратуры ДНР, но не позднее 01.01.2026, осуществлять их полномочия органам военной прокуратуры Российской Федерации (ч. 3 ст. 9); о неприменении к сенаторам Российской Федерации — представителям от ДНР в Совете Федерации требования законодательства о постоянном проживании на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, а также об обязательном закрытии счетов (вкладов) в иностранных банках, расположенных за пределами территории России, о прекращении хранения наличных денежных средств и ценностей в таких банках, об отчуждении иностранных финансовых инструментов (ч. 7 ст. 8).

Вторую характерную черту раскрывают, прежде всего, нормы о назначении Президентом РФ временно исполняющего обязанности Главы ДНР до его избрания в установленном порядке (ч. 4 ст. 8), а также о взаимодействии с Верховным Судом РФ. Так, ч. 2 ст. 10 предусматривает осуществление конкурсного отбора на замещение должности судьи в судах Российской Федерации, создаваемых на территории ДНР, непосредственно Высшей квалификационной коллегией судей РФ, а не квалификационной коллегией судей соответствующего субъекта РФ. Решение о дне начала деятельности федеральных судов на территории ДНР принимает исключительно Пленум Верховного Суда РФ и официально извещает об этом (ч. 4 ст. 10). Даже создание судебных участков и должностей мировых судей Народный Совет ДНР должен согласовывать с Верховным Судом РФ (ч. 3 ст. 10).

Таким образом, правовая и институциональная интеграция ДНР и ЛНР с Российской Федерацией имеет несколько характерных черт: 1) отражает общественно-политическую обстановку в республиках и переходный характер их государственности; 2) отличается спецификой содержания в сравнении с другими субъектами РФ, главным образом, в вопросах организации и деятельности публичной власти на новоприсоединённых терри-

ториях; 3) на фоне общности, а порой и полного текстуального совпадения правовых норм новых республиканских конституций, демонстрирует между ними определённые различия в части формирования правительства, законодательного процесса и перечня субъектов — инициаторов изменения конституции; 4) закрепляет особенности взаимоотношений между отдельными федеральными и собственно республиканскими органами государственной власти.

Общность конституционного права Российской Федерации и стран Центральной Азии

(Опубликовано: Вестник Евразийского национального университета. Серия «Право». 2019. № 3 (128). С. 8–13)

Современный период глобализации и интернационализации общественно-политической и экономической жизни оказывает прямое воздействие на правовую действительность. В ходе этих процессов правовые системы отдельных стран становятся ближе друг к другу, государства активно используют передовой правовой опыт, испытывают влияние наднационального права, переосмысливают собственное правовое развитие.

В связи с этим отдельный интерес представляют современные правовые коммуникации России и стран Центральной Азии (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан). Правовые системы этих стран вообще и конституционное право как системообразующая отрасль права в частности характеризуются определённой общностью, обусловленной объективными причинами. Общность конституционного права России и стран Центральной Азии детерминирована общим историческим прошлым, поскольку все указанные государства являлись республиками бывшего СССР, частями единого целого. Более того, относительное единство политических, экономических, социальных, геополитических реалий характерно для данных стран и в настоящее время, что обусловлено их вхождением в Содружество независимых государств (СНГ).

Каковы универсальные характеристики конституционного права РФ и центральноазиатских государств, в чём наблюдается общность их конституционно-правового регулирования? Согласно толковому словарю, «универсализировать» значит обобщить, сделать общим, распространить на многое, многих[146]. Соответственно, универсализация — это процесс обобщения, распространения, достижения единообразия. Правовая универсализация означает всеобщность, тотальность, масштабность в правотворчестве, содержании права, правоприменении, правовой доктрине. Особенно на развитие правовой универсализации национального и международного уровня влияют процессы интеграции различных государств[147,148]. Объективная близость России и стран Центральной Азии и основан-

---

[146] Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. М., 2010. С. 836.

[147] Безбородов Ю. С. Универсализация и локализация международно-правового регулирования в условиях глобализации // Российский юридический журнал. 2013. № 3. С. 26–30.

[148] Глазатова Т. С. Основные тенденции развития права в условиях глобализирующегося мира // Право и государство: теория и практика. 2011. № 8. С. 19–23.

ная на толерантности их интеграционная политика формируют благоприятную основу конституционно-правовой универсализации, обеспечиваемой, в свою очередь, интернационализацией и рецепцией конституционного права. Полагаем, можно выделить следующие проявления конституционно-правовой универсализации?

Во-первых, для всех рассматриваемых стран характерен разрыв с конституционно-правовым опытом советского прошлого. Постсоветское конституционное развитие отличается полным отрицанием советского государственного строя, отсутствием преемственности с предшествующим конституционным циклом. Подобно тому, как Советская Россия продемонстрировала в своё время отказ от взаимодействия с дореволюционной правовой системой, современная Россия отторгла советский конституционный опыт и, напротив, возродила (реставрировала) отдельные элементы конституционализма досоветского этапа. Примером тому являются такие реставрированные из имперского прошлого конституционные явления, как институт губернаторства, институт мировой юстиции, суд присяжных. Следовательно, отсутствие преемственности с конституционным правом периода СССР — явное проявление универсализации конституционной эволюции рассматриваемой совокупности государств.

Во-вторых, для конституционного права России и стран Центрально-Азиатского региона свойственно принципиальное обновление основ конституционного строя, то есть качественно иные фундаментальные принципы государственной и общественной жизни, проходящие «красной нитью» через основные законы. По справедливому замечанию профессора Надежды Александровны Михалевой, «масштабность конституционных реформ связана с вступлением стран СНГ на путь формирования рыночной экономики и утверждением ценностей гражданского общества»[149]. Для России и стран Центральной Азии едины такие характерные для классической демократии основы конституционного строя как народовластие, республиканская форма правления, социальный и светский характер государства, приоритет прав и свобод человека, разделение властей, многопартийность, множественность и равноправие форм собственности и др. Ещё в Постановлении Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О конституционных реформах в государствах-участниках СНГ» от 29 декабря 1992 г. было отмечено, что эти реформы отражают коренные экономические, политические и социальные преобразования, происходящие в государствах Содружества.

В-третьих, каждое государство учитывает в основных законах свои естественно-географические, исторические, национально-культурные, внутриполитические и иные особенности. В этом смысле содержание конституций отличается плюрализмом, оригинальностью конституционно-правовых решений. Если в советский период конституции Центрально-Азиатских республик копировали друг друга, то в настоящее время более контрастно отражают собственную конституционную идентичность и демонстрируют многообразие конституционно-правового регулирования общественных отношений в рамках конкретного государства. Единство фундаментальных конституционных основ при многообразии моделей правового регулирования прав и свобод человека, внутригосударственного устройства, организации и функционирования высших органов государственной власти, местного самоуправления с учётом национальной самобытности — одна из характерных черт современного конституционного права стран Центральной Азии. В отличие от универсализации различия в конституционно-правовом регулирова-

[149] Михалева Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. М., 1999. С. 290.

нии стран Центральной Азии и стран СНГ вообще достаточно хорошо изучены и широко представлены в научной и учебной литературе[150,151,152].

Примечательно не только конституционное многообразие, но и зачатки уникальных конституционно-правовых явлений в отдельных странах. Например, в Республике Таджикистан наряду со статусом Президента, характерного для всех республик, формируется оригинальный конституционно-правовой институт Основателя мира и национального единства — Лидера нации (ст. 65 Конституции Республики Таджикистан), а в Республике Казахстан статус Первого Президента Республики Казахстан (ст. 42 Конституции Республики Казахстан). В частности, ч. 5 ст. 42 Конституции Казахстана закрепляет: «одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более двух раз подряд. Настоящее ограничение не распространяется на Первого Президента Республики Казахстан» (поправка от 21 мая 2007 года). В Конституции Таджикистана — действующий президент страны Эмомали Рахмон, как Лидер нации, сможет избираться на пост главы государства неограниченное количество раз (поправка от 22 мая 2016 года). Имеются и другие примеры особых конституционно-правовых явлений. Так, ст. 59 Конституции Кыргызстана дает возможность гражданам учреждать суды аксакалов, хотя подобное в конституциях иных рассматриваемых стран не встречается.

В-четвёртых, конституционное право России и стран Центральной Азии отличается интернационализацией, испытывая заметное влияние общепризнанных принципов и норм международного права. Кроме общего международного права как важнейшего фактора универсализма, специфическим правовым инструментом наднационального влияния на конституционное право рассматриваемых государств являются акты общего права СНГ по конституционным вопросам, то есть региональная подсистема международного права. Россия и все страны Центральной Азии исходят из примата международного права над внутригосударственным, что обусловливает необходимость приведения последнего в соответствие с источниками общего международного права и наднационального права стран СНГ. Так, содержание разделов конституций стран СНГ, посвящённых правовому статусу личности, свидетельствует об успешной имплементации международно-правовых норм о правах человека во внутреннее законодательство этих стран.

Ключевыми конституционно-правовыми источниками общего права стран СНГ являются:

— учредительные нормативные акты СНГ (Устав СНГ от 22 января 1993 г., Соглашение о координационных институтах СНГ от 21 декабря 1991 г.);
— многосторонние договоры государств-участников СНГ (Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г., Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г.);
— акты Совета глав государств и Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (рекомендованный законодательный акт МПА СНГ «О согласованных принципах регулирования гражданства» от 23 декабря 1992 г.);
— двусторонние международные договоры в рамках СНГ (например, Договор между РФ и Туркменистаном о сотрудничестве в целях обеспечения прав российско-

---

150 Вишняков В. Г. Сравнительный анализ конституций государств-участников СНГ. М., 2006.

151 Зульфугарзаде Т. Э. Конституционное право государств-участников СНГ. М., 2008.

152 Нечкин А. В. К вопросу о формах правления в странах СНГ // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 11–16.

го меньшинства в Туркменистане и туркменского в Российской Федерации от 18 мая 1995 г.);

— декларации (Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках СНГ от 29 октября 1994 г.).

В-пятых, в качестве фактора сближения конституционного права рассматриваемых стран выступает рецепция передового зарубежного конституционного опыта. Несмотря на то, что и Россия и центрально-азиатские республики являются странами-рецепиентами, степень заимствований и страны-доноры, являющиеся ориентирами конституционного развития, у них различаются. Если Россия в постсоветский период использовала, главным образом, опыт отдельных стран Западной Европы и США, то страны Центральной Азии уделяли, в свою очередь, большее внимание конституционному развитию России и в меньшей степени странам дальнего зарубежья.

В отличие от других отраслей права конституционному праву свойственна рецепция не отдельных правовых норм или институтов, а, прежде всего, заимствование правовых идей и принципов. Конституционная модернизация России в нач. 90-х гг. прошлого столетия в период разработки действующей Конституции сопровождалась активными заимствованиями из конституционного права Франции (президентство и его отношения с парламентом и правительством), ФРГ (конституционная юстиция, идея социального государства, соотношение международного и национального права), США (права человека, принципы федерализма), Швеции (омбудсман)[153].

Но чем объяснить влияние российского конституционного опыта на конституционное право отдельных постсоциалистических стран, включая регион Центральной Азии? Россия в сравнении с данными странами имеет хронологически более длительный конституционный опыт, находящий истоки в дореволюционном периоде, так как Основные государственные законы Российской империи были приняты ещё 23 апреля 1906 г. Кроме того, Россия как центр бывшего СССР и его правопреемник традиционно выступала ориентиром для большинства бывших союзных республик. В России чуть раньше, чем в республиках Центральной Азии, начались процессы модернизации советской конституции, внесения в неё демократических поправок. Прогрессивная, а по ряду позиций передовая Конституция РФ обусловила интерес со стороны постсоветских республик, некоторые их которых приняли свои конституции позднее российской (например, в Таджикистане конституция была принята 6 ноября 1994 г.).

Конституционная практика содержит примеры влияния российских конституционных реформ на конституционное право стран Центральной Азии. В области конституционного права пока наблюдается односторонняя, а не обоюдная рецепция. На необходимость учёта идей и принципов российской Конституции неоднократно указывалось в документах, сопровождающих разработку основных законов центрально-азиатских государств. В частности, все страны Центральной Азии восприняли модель сильной президентской власти, заложенную в действующей Конституции России. Исключением стала Республика Кыргызстан, где после двух государственных переворотов 2005 и 2010 гг. была принята в апреле 2010 г. новая конституция, установившая в Кыргызстане парламентаризм с существенным ограничением полномочий президента. В других странах, напротив, президент обладает ключевыми и обширными полномочиями, которые имеют тенденцию к расширению, оказывает заметное влияние на все ветви государственной вла-

[153] Арановский К. В. Конституционная традиция в российской среде. СПб., 2003. С. 396.

сти и даже совмещает функции главы государства и главы исполнительной власти (ст. 64 Конституции Республики Таджикистан, ст. 52 Конституции Республики Туркменистан).

Несмотря на принципиальную общность конституционного права России и стран Центральной Азии в нём имеется немало различий в источниках, институтах, темпах развития и содержании конкретных норм. Каждое из государств обладает конституционной идентичностью, неповторимостью, что предопределяет конституционно-правовой плюрализм на постсоветском пространстве. Универсализация конституционного права и проявления трансляции российского конституционного опыта лишь сужают рамки уникальности конституционно-правового пространства каждого отдельного государства, но не обезличивают его. В связи с этим рассмотренные факторы сближения не способны разрушить, а могут лишь ослабить границы между конституционным правом разных стран. Такие границы будут сохраняться и в дальнейшем, но формирование конституционно-правовых макрообразований на наднациональном уровне требует в перспективе специального исследования.

Правовое обеспечение технологического суверенитета Российской Федерации: предпосылки, состояние и перспективы

(Опубликовано: Lex Russica. 2026. № 4. С. 18–29)

Введение. В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» одной из национальных целей развития отечественного государства определено технологическое лидерство. Для её достижения в названном Указе установлены конкретизирующие задачи и целевые показатели (п. 7)[154]. Данные положения Указа напрямую основывались на Послании Президента РФ Федеральному Собранию 29 февраля 2024 года, в котором глава государства подчеркнул необходимость развития технологического суверенитета нашей страны как основы экономической независимости России и обеспечения ее национальной безопасности[155]. Технологический суверенитет имеет множество аспектов, но в силу новизны этого явления практически не познанной остаётся его правовая сторона. В этой связи представляется актуальным осмысление правовой природы, целей и причин технологического суверенитета, формирующейся системы источников его правового регулирования, внутрисистемных юридических проблем и путей их преодоления.

Понятие, телеология и предпосылки технологического суверенитета. По справедливому мнению О. В. Танимова и А. А. Арнаутовой, суверенитет государства всегда «выражается в направленности действий государства в его интересе, т. е. политика государства должна быть направлена на получение им пользы, процветание, развитие»[156].

---

[154] Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

[155] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 года // Российская газета. 2024. 1 марта. № 46.

[156] Танимов О. В., Арнаутова А. А. Правовое обеспечение экономического суверенитета современного государства // Финансовое право. 2024. № 8. С. 7.

Причём это не зависит от той области жизнедеятельности государства, которую суверенитет затрагивает. Суть технологического суверенитета состоит в способности государства обладать технологиями, являющимися принципиально важными для обеспечения устойчивого развития и конкурентоспособности, а также возможность самостоятельно разрабатывать их, не попадая в одностороннюю зависимость от других стран. Из доктринальных определений технологического суверенитета наиболее удачным представляется его трактовка как «возможность и способность страны независимо от внешних воздействий выбирать, создавать, приобретать, использовать, продвигать технологии, которые обеспечивают геополитическое лидерство и преимущества в долгосрочном развитии»[157].

Официальное понимание технологического суверенитета отражено в Концепции технологического развития на период до 2030 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 20.05.2023 № 1315-р, где это явление определено как «наличие в стране (под национальным контролем) критических и сквозных технологий, собственных линий разработки и условий производства продукции на их основе, обеспечивающих устойчивую возможность государства и общества достигать собственные национальные цели развития и реализовывать национальные интересы. Технологический суверенитет обеспечивается в двух основных формах — исследования, разработка и внедрение критических и сквозных технологий (по установленному перечню) и производство высокотехнологичной продукции, основанного на указанных технологиях»[158]. На основе указанного общего определения отдельные учёные декомпозируют его применительно к отдельным составляющим технологического суверенитета, как то искусственный интеллект[159], технологии оборонно-промышленного комплекса[160], цифровой суверенитет[161].

В то же время ещё несколько лет назад категория «технологический суверенитет» не имела столь масштабного значения и распространялась только на технологии искусственного интеллекта. Так, в Указе Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» провозглашался принцип технологического суверенитета, представляющий собой «обеспечение необходимого уровня самостоятельности Российской Федерации в области искусственного интеллекта, в том числе посредством преимущественного использования отечественных технологий искусственного интеллекта и технологических решений, разработанных на основе искусственного интеллекта» (п. 19)[162].

Государственная политика формирования технологического суверенитета преследует ряд важных целей. Они не раз являлись объектом масштабного публичного обсужде-

---

[157] Бородушко И. В. Технологический суверенитет России: теоретико-правовые основы, механизмы достижения // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2023. № 3 (43). С. 88.

[158] Распоряжение Правительства РФ от 20 мая 2023 № 1315-р «О Концепции технологического развития на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 22. Ст. 3964.

[159] Матюк Ю. С. Правовая политика в сфере использования систем искусственного интеллекта в контексте обеспечения технологического суверенитета страны // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2024. Т. 11. № 1. С. 41.

[160] Петрова Г. В. Финансово-правовое регулирование управления оборонно-промышленным комплексом в обеспечении технологического суверенитета России // Проблемы экономики и юридической практики. 2023. Т. 19. № 1. С. 68.

[161] Залоило М. В. Правовые проблемы обеспечения технологического суверенитета // Journal of Digital Technologies and Law. 2024. № 2 (3). С. 504.

[162] Указ Президента РФ от 10 октября 2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

ния (например, на международном форуме «Технопром — 2022»[163], а в настоящее время получили юридическое оформление в вышеуказанной Концепции технологического развития на период до 2030 года. По сути эти цели охватывают основные звенья поддержания технологического суверенитета страны: разработку и внедрение собственных высоких технологий; их последующее развитие и продвижение; производство на их основе конкурентоспособной и востребованной продукции. Соответственно, развитие технологического суверенитета России должно основываться на активном государственном финансировании перспективных отечественных наукоёмких разработок, в том числе, ключевых цифровых продуктов и решений, создании максимально благоприятных условий для их прототипирования и внедрения в производство, масштабировании и коммерческом продвижении наиболее успешных и востребованных технических решений, опережающем развитии собственной (национальной) технической базы, восстановлении разрушенных антироссийскими санкциями технологических цепочек путём расширения международной и взаимовыгодной научно-технической кооперации с дружественными странами СНГ, ШОС и БРИКС, а также всемерная поддержка национального производства импортозамещающей и конкурентоспособной продукции.

Основным поводом введения политики обеспечения технологического суверенитета нашей страны послужила беспрецедентная в истории санкционная блокада России со стороны широкого пула недружественных стран во главе с США в ответ на проведение нашей страной специальной военной операции (СВО) на территории Украины. В рамках антироссийской санкционной политики произошел отказ США, Канады, Австралии, стран ЕС и некоторых азиатских государств от экономического и научно-технического сотрудничества с Россией, принудительный отзыв большого числа иностранных компаний с внутрироссийского рынка, разрыв устоявшихся логистических цепочек и разнообразные вредоносные ограничительные меры секторального, территориального и персонального характера, включая запрет импорта критически важных товаров и технологий.

Если на начало СВО против России действовало только 2754 санкции, во многом ставшие реакцией Запада на принятие в состав России Крыма и Севастополя в 2014 году[164], то в последующие два года было объявлено еще 15821 санкций[165]. Примечательно, что к началу 2022 года самым подсанкционным государством мира являлся Иран, против которого было объявлено около 5 тыс. санкций, в то время как сейчас это Россия, в отношении которой действует более 18 тыс. санкций[166]. При этом немало санкций прямо или косвенно ориентированы «на ограничения в сфере научных исследований и разработок, научно-технического сотрудничества, доступа к научной информации»[167], что обостряет необходимость форсирования технологического суверенитета.

---

[163] Баламирзоев Н. Л. Стратегия технологического суверенитета России // Механизм реализации стратегии социально-экономического развития государства: Сборник материалов XIV Международной научно-практической конференции / Под редакцией А. М. Эсетовой. Махачкала, 2022. С. 53–54.

[164] Артёмов Н. М., Ситник А. А. Противодействие антироссийским санкциям в платёжной и валютной сферах // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 6. С. 50.

[165] Против России ввели санкций в 3 раза больше, чем против Ирана за 40 лет. URL: https://ria.ru/20240222/sanktsii-1928870408.html (дата обращения: 23.04.2024).

[166] Санкции против России: актуальная статистика / Информационная группа Интерфакс. URL: https://x-compliance.ru/statistics (дата обращения: 11.01.2025).

[167] Лапаева В. В. Технологический суверенитет России: правовые проблемы // Науковедческие исследования. 2023. № 2. С. 62.

Но более глубинной предпосылкой официальной постановки вопроса о технологическом суверенитете как жизненно важном для Российского государства направлении дальнейшего развития стала, как представляется, явная угроза технологической деградации, обусловленная прежней экономической и научно-технологической политикой страны. Следствием ставки государства на массированный экспорт невозобновляемых природных ресурсов и импорт программно-технических средств, оборудования и важнейших для повседневной жизни товаров из-за рубежа (в основном из недружественных ныне стран) стала утрата важнейших производств и технологий, а значит угроза утраты экономического суверенитета вообще. По верному замечанию И. Н. Плотниковой, именно «исчерпание экспортно-сырьевой модели социально-экономического развития и резкое снижение роли традиционных факторов обеспечения роста экономики, связанное с научно-технологическими изменениями, являются одними из основных вызовов и угроз экономической безопасности России»[168].

Данное утверждение может быть аргументировано на примере программно-технических средств связи и электронных компонентов, которые в огромном количестве импортировались в Россию в недавнем прошлом. Но как верно отмечают специалисты, «все западные микропроцессоры имеют закладки, чтобы в час икс вывести устройство из строя по воле западного производителя», в связи с чем «оборудование, содержащее в своем составе электронную компоненту, может быть выключено». В этих условиях становится очевидным, что «полную уверенность может дать только собственное производство электронных компонентов»[169].

Вместе с тем следует отметить, что некоторые важные решения в этом направлении принимались и ранее. Наиболее показательным их них был курс на импортозамещение, в том числе в сфере технологий. В частности, еще с 2016 года был запланирован переход на использование отечественного офисного программного обеспечения[170]. Но время показало, что для серьёзного экономического подъёма и технологического прорыва импортозамещения становится недостаточно. Выступая на Петербургском международном экономическом форуме в июне 2022 года, Президент РФ В. В. Путин подчеркнул, что «импортозамещение — это не панацея, не кардинальное решение» и «если мы будем лишь повторять других, пытаться заменить, пусть и самыми качественными копиями, чужие товары, то рискуем оказаться в позиции постоянно догоняющих, а надо быть на шаг впереди, создавать собственные конкурентные технологии, товары и сервисы, которые способны стать новыми мировыми стандартами»[171]. Собственно, с 2022 года речь начинает идти о полноценном технологическом суверенитете. Как верно отмечает Н. Л. Калиненко, «на первый взгляд эти понятия кажутся схожими, однако представляется, что имеют-

---

[168] Плотникова И. Н. Конституционные основы экономического суверенитета Российского государства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2024. № 3 (158). С. 45.

[169] Гущина Е. А., Макаренко Г. И., Сергин М. Ю. Обеспечение информационно-технологического суверенитета государства в условиях развития цифровой экономики // Право. by. 2018. № 6 (56). С. 61.

[170] Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2015 № 1236 «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных и единого реестра программ для электронных вычислительных машин и баз данных из государств — членов Евразийского экономического союза, за исключением Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 47. Ст. 6600.

[171] Стенограмма: О чем рассказал Владимир Путин на пленарном заседании ПМЭФ-2022. URL: https://rg.ru/2022/06/17/stenogramma-o-chem-rasskazal-vladimir-putin-na-plenarnom-zasedanii-pmef-2022.html?ysclid=l9lrron136783145146 (дата обращения: 11.01.2025).

ся существенное различие в их сущности и содержании: импортозамещение основано на поиске аналогов зарубежных решений, а технологический суверенитет предполагает создание собственных конкурентоспособных на мировом рынке технологий, что позволит обеспечить научно-техническое развитие страны для достижения национальной безопасности»[172].

Источники правового регулирования технологического суверенитета. Кардинальные трансформации научно-технологической сферы потребовали скорейшего формирования соответствующей нормативной правовой базы, выступающей правовой основой обеспечения технологической независимости страны, ее некоторые исследователи условно начали именовать «технологическим правом»[173]. По нашему мнению, формирующийся правовой массив обладает, по меньшей мере, тремя очевидными особенностями. Во-первых, многогранность и мультидисциплинарность самого технологического суверенитета предопределяет комплексность правового регулирования соответствующих общественных отношений. Иными словами, «технологическое право» включает в себя нормы различных отраслей права, главным образом, административного, бюджетного, налогового и гражданского. Во-вторых, это использование непривычной специальной терминологии (например, «карта технологической кооперации», «критическая технология», «сквозная технология», «собственная линия разработки технологий») и особых правовых конструкций, вовлечение в сферу права тех вопросов, которые ранее регулировались техническими нормами или были основаны на правилах саморегулирования. В-третьих, в области технологического суверенитета наблюдается явное преобладание (первичность, масштаб регулируемых вопросов, большой объём регулирования, основополагающий характер) федерального правового регулирования составляющих его общественных отношений, что обусловлено положениями Конституции РФ.

О каких источниках правового регулирования технологического суверенитета России можно вести речь к настоящему времени? Прежде всего, это Конституция РФ, предусматривающая необходимые правовые основы исследуемого явления. По справедливому наблюдению С. В. Кабышева, «Конституция РФ содержит комплексное обоснование научно-технологического развития, определяя его ценностные, социально-целевые, принципные, компетенционные, институциональные основы (часть 1 ст. 44, пункты „е" и „м" ст. 71, пункт „е" части 1 ст. 72, пункты „в" и „в. 1" части 1 ст. 114)»[174]. В основном данные нормы были включены в Конституцию РФ в результате последних поправок 2020 года. Среди них дополнение перечня предметов ведения Российской Федерации такими позициями как «установление основ федеральной политики и федеральные программы в области научно-технологического развития Российской Федерации», «обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных», а также расширение компетенции Правительства РФ, уполномоченного обеспечивать «государственную поддержку научно-технологического развития Российской Федерации, сохранение и развитие ее научного потенциала». Также немаловажным фактом представляется дополнение Конституции РФ ст. 75.1, предусматривающей создание в Российской Федерации условий для устойчивого экономического роста страны.

---

[172] Калиненко Н. Л. Импортозамещение и технологический суверенитет // Образование и право. 2023. № 11. С. 90.

[173] Залоило М. В. Указ. соч. С. 506.

[174] Кабышев С. В. Правовая стратегия научно-технологического развития Российской Федерации // Вестник Российской академии наук. 2023. Том 93. № 10. С. 923.

Следующим источником являются федеральные законы и, главным образом, принятый совсем недавно Федеральный закон от 28.12.2024 № 523-ФЗ «О технологической политике в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[175]. Некоторые учёные обоснованно сетовали на отсутствие единого специального закона по вопросам технологического развития страны[176], но на сегодняшний день этот вопрос можно считать решенным. Закон вступает в силу по истечении 180 дней после дня его официального опубликования, то есть с 27 июня 2025 года. Следует признать, что Закон заметно упорядочил регулирование общественных отношений в области технологического суверенитета, чётко выделив субъектов, объекты, основные виды и содержание соответствующих общественных отношений. О масштабе правового регулирования Закона свидетельствует его структура, включающая в себя 10 глав, объединяющих 30 статей: глава 1 «Общие положения», глава 2 «Субъекты, осуществляющие формирование технологической политики, и лица, осуществляющие содействие развитию технологий. Полномочия органов государственной власти и функции организаций с государственным участием», глава 3 «Критические и сквозные технологии», глава 4 «Национальные проекты по обеспечению технологического лидерства Российской Федерации. Карты технологической кооперации», глава 5 «Проекты по развитию сквозных технологий», глава 6 «Развитие технологических инноваций», глава 7 «Стимулирование деятельности по реализации технологической политики», глава 8 «Инфраструктура развития технологий. Информационное обеспечение технологической политики», глава 9 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», глава 10 «Заключительные положения».

Закон основан на нескольких основополагающих идеях, получивших юридическое признание во многих его положениях. Законодатель исходит из ключевой роли государства в формировании технологического суверенитета, поскольку финансирование проектов развития технологий предусмотрено только за счёт бюджетных средств и с обязательным сохранением национального контроля. Неоднократно указывается, что технологическая политика имеет комплексный характер и включает в себя меры правового, экономического, организационного и иного характера. При этом Закон охватывает регулирование всех основных этапов технологической цепочки: разработку технологий, их внедрение и последующее развитие, производство на основе высоких технологий соответствующей продукции, а также государственный контроль за этими процессами. Немаловажный момент: Закон исходит из приоритета федерального правового регулирования, управления и финансирования, что объяснимо вышеуказанными предписаниями Конституции РФ.

Согласно ст. 8, «органы государственной власти субъектов Российской Федерации ... осуществляют полномочия по формированию технологической политики в случаях и порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации ...». Кроме того, данный Закон является специальным (а значит приоритетным) по отношению к ранее принятым федеральным законам, регулирующим схожие общественные отношения: Федеральному закону от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной

---

[175] Федеральный закон от 28 декабря 2024 № 523-ФЗ «О технологической политике в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 09.01.2025. № 1–2.

[176] Бородушко И. В. Указ. соч. С. 83.

научно-технической политике»[177] и Федеральному закону от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»[178].

Заметным преимуществом Закона является закрепление в нём системного перечня мер государственного стимулирования, применяемых к хозяйствующим субъектам, которые принимают участие в проектах развития технологий и реализации технологических инноваций (ч. 2 ст. 22). К их числу относятся: 1) финансирование проекта развития технологий за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в формах, предусмотренных бюджетным и гражданским законодательством Российской Федерации; 2) налоговые льготы и иные преференции, установленные Налоговым кодексом Российской Федерации, а также льготы по уплате таможенных платежей, установленные правом Евразийского экономического союза и (или) законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании; 3) льготы по арендной плате в случае предоставления в пользование имущества, находящегося в государственной собственности; 4) информационно-консультационная поддержка, в том числе правовая охрана и защита прав на результаты интеллектуальной деятельности, содействие в привлечении инвестиций, оказание услуг таможенного представителя, оказание услуг по развитию кадрового потенциала; 5) поддержка инновационной деятельности; 6) поддержка развития кадрового потенциала; 7) инфраструктурная поддержка, в том числе предоставление в пользование объектов недвижимости и оборудования; 8) поддержка экспорта при выходе на рынки иностранных государств и освоении этих рынков; 9) поддержка в рамках установления экспериментальных правовых режимов; 10) содействие сотрудничеству между разработчиками технологий и производителями высокотехнологичной продукции, а также формированию гарантированного спроса и предложения в отношении высокотехнологичной продукции, и иные меры поддержки.

Разновидностями источников, обеспечивающих правовую основу технологического суверенитета России, выступают федеральные подзаконные нормативные правовые акты различной юридической силы. Кроме вышеупомянутой Концепции технологического развития на период до 2030 года это, прежде всего, Указ Президента РФ от 14.04.2022 № 203 «О Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам обеспечения технологического суверенитета государства в сфере развития критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»[179] и Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утверждённая Указом Президента РФ от 28.02.2024 № 145[180]. Позднее был принят конкретизирующий Указ Президен-

---

[177] Федеральный закон от 23 августа 1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

[178] Федеральный закон от 31 декабря 2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 41.

[179] Указ Президента РФ от 14 апреля 2022 № 203 «О Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам обеспечения технологического суверенитета государства в сфере развития критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 16. Ст. 2650.

[180] Указ Президента РФ от 28 февраля 2024 № 145 «О стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 10. Ст. 1373.

та РФ от 18.06.2024 № 529 «Об утверждении приоритетных направлений научно-технологического развития и перечня важнейших наукоёмких технологий»[181].

Важно отметить и два постановления Правительства РФ: Постановление Правительства РФ от 28.12.2022 № 2478 «Об утверждении Правил управления реализацией мероприятий программ и проектов Национальной технологической инициативы, результаты которых направлены на решение задач обеспечения технологического суверенитета Российской Федерации, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации»[182] и Постановление Правительства РФ от 15.04.2023 № 603 «Об утверждении приоритетных направлений проектов технологического суверенитета и проектов структурной адаптации экономики Российской Федерации и Положения об условиях отнесения проектов к проектам технологического суверенитета и проектам структурной адаптации экономики Российской Федерации, о представлении сведений о проектах технологического суверенитета и проектах структурной адаптации экономики Российской Федерации и ведении реестра указанных проектов, а также о требованиях к организациям, уполномоченным представлять заключения о соответствии проектов требованиям к проектам технологического суверенитета и проектам структурной адаптации экономики Российской Федерации»[183]. В нем к числу приоритетных направлений отнесены: авиационная промышленность, автомобилестроение, железнодорожное машиностроение, медицинская промышленность, нефтегазовое машиностроение, сельскохозяйственное машиностроение, специализированное машиностроение, станкоинструментальная промышленность и тяжелое машиностроение, судостроение, фармацевтическая промышленность, химическая промышленность и композитные материалы, электронная и электротехническая промышленность, энергетическая промышленность. Основными критериями отбора отраслей и перечня видов их продукции послужили критическое значение отрасли для обеспечения технологического суверенитета и ограниченный уровень локализации производства (ниже 50%).

Необходимо указать на Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 22.02.2023 № 71-СФ «Об обеспечении научно-технологического развития Российской

---

[181] Указ Президента РФ от 18 июня 2024 № 529 «Об утверждении приоритетных направлений научно-технологического развития и перечня важнейших наукоёмких технологий» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 26. Ст. 3640.

[182] Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2022 № 2478 «Об утверждении Правил управления реализацией мероприятий программ и проектов Национальной технологической инициативы, результаты которых направлены на решение задач обеспечения технологического суверенитета Российской Федерации, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 1 (часть II). Ст. 286.

[183] Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2023 № 603 «Об утверждении приоритетных направлений проектов технологического суверенитета и проектов структурной адаптации экономики Российской Федерации и Положения об условиях отнесения проектов к проектам технологического суверенитета и проектам структурной адаптации экономики Российской Федерации, о представлении сведений о проектах технологического суверенитета и проектах структурной адаптации экономики Российской Федерации и ведении реестра указанных проектов, а также о требованиях к организациям, уполномоченным представлять заключения о соответствии проектов требованиям к проектам технологического суверенитета и проектам структурной адаптации экономики Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 17. Ст. 3141.

Федерации в целях достижения технологического суверенитета»[184], в которым были даны соответствующие рекомендации Государственной Думе, Правительству РФ, Министерству науки и высшего образования РФ. Кстати, появление вышеупомянутого Постановления Правительства РФ «о приоритетных направлениях» было детерминировано данным актом. Немногим позднее было принято и Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26.04.2023 № 204-СФ «О развитии промышленности и об обеспечении технологического суверенитета Российской Федерации»[185].

На основании и в развитие вышеперечисленных актов принят ряд конкретизирующих ведомственных актов, в частности, Приказ Минэкономразвития России от 30.05.2023 № 361 «Об утверждении формы и порядка ведения государственной корпорацией развития „ВЭБ.РФ" реестра проектов технологического суверенитета и проектов структурной адаптации экономики Российской Федерации»[186], Приказ Минэкономразвития России от 23.06.2023 № 424 «Об утверждении порядка отбора государственной корпорацией развития „ВЭБ.РФ" экспертных организаций, подтверждающих соответствие проектов требованиям к проектам технологического суверенитета и проектам структурной адаптации экономики Российской Федерации, порядка формирования перечня экспертных организаций»[187].

По результатам экспертных обсуждений отдельных аспектов технологического суверенитета принимались и рекомендательные акты, например, Рекомендации Комитета Государственной Думы по науке и высшему образованию от 24.11.2022 года по итогам выездного заседания в Дубне на тему «Потенциал наукоградов и территорий с высокой концентрацией интеллекта для форсированного научно-технологического развития России: законотворческий аспект»[188].

В определённой мере отдельные вопросы формирования технологического суверенитета регулируются на региональном уровне. Но если до недавнего времени это были в основном вопросы импортозамещения и технопарков[189], то к настоящему времени

---

[184] Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 22 февраля 2023 № 71-СФ «Об обеспечении научно-технологического развития Российской Федерации в целях достижения технологического суверенитета» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 10. Ст. 1599.

[185] Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26 апреля 2023 № 204-СФ «О развитии промышленности и об обеспечении технологического суверенитета Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 19. Ст. 3436.

[186] Приказ Минэкономразвития России от 30 мая 2023 № 361 «Об утверждении формы и порядка ведения государственной корпорацией развития «ВЭБ. РФ» реестра проектов технологического суверенитета и проектов структурной адаптации экономики Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 15.06.2023).

[187] Приказ Минэкономразвития России от 23 июня 2023 № 424 «Об утверждении порядка отбора государственной корпорацией развития «ВЭБ. РФ» экспертных организаций, подтверждающих соответствие проектов требованиям к проектам технологического суверенитета и проектам структурной адаптации экономики Российской Федерации, порядка формирования перечня экспертных организаций» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 21.08.2023).

[188] Рекомендации Комитета Государственной Думы по науке и высшему образованию от 24 ноября 2022 года. URL: http://komitet8.km.duma.gov.ru/upload/site113/Rekomendacii_parlamentskih_slushaniy_naukograd y.pdf (дата обращения: 26.05.2023).

[189] Кабалинский А. И. Правовое обеспечение политики импортозамещения на национальном и региональном уровне в условиях геостратегических вызовов // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 5А. С. 64–74.

в субъектах РФ происходит активное обсуждение региональных программ научно-технологического развития, а в некоторых они уже приняты[190].

Некоторые внутрисистемные проблемы правового регулирования. Вышесказанное, с одной стороны, позволяет сделать утверждение о вполне сформированной правовой основе регулирования общественных отношений в области технологического суверенитета. С другой стороны, в исследуемой области правового регулирования просматривается ряд серьёзных проблем, которые требуют своего разрешения. Во-первых, в ней действует большое количество не только разнообразных нормативных правовых актов, но документов стратегического планирования. И если правила соотношения между нормативными правовыми актами общеизвестны и стабильны, то это нельзя сказать об иных регуляторах, которые не всегда согласованы друг с другом и с нормативными актами. Как уместно отмечает Л. В. Андреева, «помимо государственных программ стали разрабатываться национальные проекты, основные направления деятельности Правительства РФ, … а также Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации, приобретающий особое значение в системе документов стратегического планирования, поскольку в соответствии с национальными целями в него включены государственные программы, национальные проекты по их достижению, система показателей, индикаторы факторов достижения национальных целей развития, предусмотрена ежегодная корректировка плана и увязка с бюджетным процессом»[191].

Во-вторых, неизбежно возникнет целый ряд вопросов о соотношении положений вышеуказанного Федерального закона «О технологической политике в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» с отдельными кодексами и некодифицированными федеральными законами, особенно с Бюджетным кодексом РФ, Налоговым кодексом РФ, Трудовым кодексом РФ, Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федеральным законом «О развитии технологических компаний в Российской Федерации». Представляется, что в первую очередь необходимо исходить из специального характера закона о технологической политике и его первичности при регулировании соответствующих отношений.

В-третьих, отдельной проблемой является мониторинг активно принимаемых в настоящее время региональных программ научно-технологического развития в целях установления степени их корреляции с федеральными актами стратегического планирования в области технологического суверенитета.

В-четвёртых, еще одной проблемой управленческого характера, верно подмеченной С. В. Кабышевым, является ситуация, когда «существующие институты поддержки инно-

---

[190] См., например, Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 27.12.2022 № 1429 «Об утверждении государственной программы Республики Татарстан „Научно-технологическое развитие Республики Татарстан”». URL: https://pravo.tatarstan.ru/npa_kabmin/post/?npa_id=1184046 (дата обращения: 12.01.2025); Распоряжение Министерства инвестиций, промышленности и науки Московской области от 30 декабря 2022 г. № 26-н «Об утверждении региональной программы Московской области „Научно-технологическое развитие Московской области”». URL: https://www.garant.ru/hotlaw/mos_obl/1606388/ (дата обращения: 12.01.2025); Постановление Правительства Приморского края от 27 декабря 2024 г. № 948-пп «Об утверждении региональной программы Приморского края „Научно-технологическое и инновационное развитие экономики Приморского края”». URL: https://garant25. ru/garantconnect/411228633/ (дата обращения: 12.01.2025).

[191] Андреева Л. В. Меры по реализации государственной политики по достижению технологического суверенитета России: правовой аспект // Россия и мир: развитие цивилизаций. Мир, страна, университет — 25 лет развития: материалы XIV международной научно-практической конференции (3–4 апреля 2024 г.) / Под ред. М. А. Булавиной. М.: Издательский дом УМЦ, 2024. С. 87.

ваций (в частности, НОЦ, ИНТЦ, особые экономические зоны технико-внедренческого типа, наукограды и т. п.) разведены по разным ведомствам, функционируют и развиваются вне системных связей»[192]. Это объективно порождает асинхронность и рассогласованность в их работе при общности их стратегических целей и решаемых задач. В частности, индустриальные (промышленные) парки и технопарки подчиняются Министерству промышленности и торговли РФ, особыми экономическими зонами технико-внедренческого типа управляет Министерство экономического развития РФ, а научно-образовательные центры федерального значения подотчётны Министерству науки и высшего образования РФ.

Поскольку Россия вступила в стадию практического осуществления мер по развитию технологического суверенитета необходимо скорейшее решение названных правовых проблем путём обеспечения системности и гармонизации сосуществования нормативных и иных юридических регуляторов, а также рационализации организационно-управленческих решений в этой особой сфере отношений. Данное направление очень важное, но его недостаточно для обеспечения эффективности действия правовых основ технологического суверенитета нашей страны. В этой связи обозначим ещё несколько направлений работы, которые целесообразно методично претворять в жизнь в самое ближайшее время.

Заключение (или о перспективах совершенствования правового регулирования технологического суверенитета). Отрадно, что Закон о технологической политике в качестве одной из мер государственного стимулирования акторов технологического суверенитета предусмотрел поддержку в рамках установления экспериментальных правовых режимов (п. 2 ст. 22). Основа использования таких режимов опережающего или пилотного (пробного) регулирования, имеющих ограниченное временное и (или) пространственное действие, была заложена несколько лет назад в Федеральном законе от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»[193]. Теперь актуально масштабирование этой практики для апробации правового регулирования новых общественных отношений, либо общественных отношений, которые преобразовались под воздействием технологических изменений. Более того, уже есть вполне успешные примеры формализации экспериментальных правовых режимов, имеющих как федеральный[194], так и региональный[195] территориальный диапазон действия и срочный характер (в основном 3 года).

---

[192] Кабышев С. В. Указ. соч. С. 926.

[193] Федеральный закон от 31 июля 2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017.

[194] Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2023 № 1510 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации сельскохозяйственных беспилотных авиационных систем» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 39. Ст. 7025; Постановление Правительства РФ от 17 октября 2022 № 1849 (ред. от 21.09.2024) «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации высокоавтоматизированных транспортных средств в отношении реализации инициативы „Беспилотные логистические коридоры"» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 43. Ст. 7409.

[195] Постановление Правительства РФ от 17 февраля 2024 № 185 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в г. Иннополисе (Республика Татарстан)» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 9. Ст. 1238; Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2023 № 211 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по выдаче электронного разрешения на добычу охотничьих ресурсов на территории Новосибирской области» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 8. Ст. 1320.

Перспективным вектором работы является усиление технологической интеграции с дружественными странами в рамках международных организаций с их участием (ЕАЭС, ШОС, БРИКС), либо на двусторонней основе, включая научно-технологический экспорт в эти страны. Определённые движения в этом направлении уже предпринимаются и дают некоторые (порой скромные) результаты[196]. Актуальность такой деятельности осознают и наши зарубежные партнёры. Например, по свидетельству Е. В. Медейко и Е. А. Савиновой, 24–25 мая 2023 г. в Москве в рамках Евразийского экономического форума прошла сессия под названием «Новая промышленная политика: технологический суверенитет и международная кооперация», в рамках которой было заявлено о том, что для преодоления технологической отсталости страны ЕАЭС должны разработать систему мер, направленных на улучшение технологического партнерства стран — участниц ЕАЭС, хотя единых правовых актов в области технологической политики в ЕАЭС пока нет[197].

Безусловно важно также изучение передового зарубежного опыта, лучших практик реализации технологического суверенитета или близких ему политик. Но важно понимать: Россия сегодня оказались в беспрецедентных условиях и рецепты решения многочисленных экономических и научно-технологических проблем вырабатывает сама без чьей-либо помощи. Сложно не согласится с Е. С. Янковской, которая утверждает, что неодинаковость понимания и содержательного наполнения «технологического суверенитета» объективно обусловлена «неоднозначностью его целей и задач, условий и механизмов обеспечения не только в разных странах мира, но и в отдельные периоды времени, в отдельных сферах экономики в одной и той же стране»[198]. Реагируя на новые вызовы и преодолевая многочисленные барьеры, Россия формирует свой передовой и уникальный правовой опыт, в то время как слепое копирование чужих готовых решений зачастую бывает неуместным и рискованным.

---

[196] Правовое регулирование международного научного и научно-технического партнёрства в рамках Шанхайской Организации Сотрудничества: Монография / Аничкин Е. С., Васильев А. А., Куликов Е. А., Резинкин А. Ю., Серебряков А. А. Барнаул: Изд-во Алтайского гос. ун-та, 2022.

[197] Медейко Е. В., Савинова Е. А. Сравнительно-правовой анализ регулирования технологической политики в Евразийском экономическом союзе и Европейском союзе в свете разработки законопроекта «О технологической политике в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2024. № 3 (64). С. 43.

[198] Янковская Е. С. Технологический суверенитет России: понятие, сущность, стратегия и пути ее реализации // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2022. № 4 (84). С. 80.

Раздел 7

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Международное частное право начала XXI века: универсальные векторы эволюции

(Опубликовано: Известия Алтайского государственного университета. 2015. № 2/1 (86). С. 19–23)

Отличительными чертами современного мира являются глобализация мирового хозяйства, интенсификация международной экономической интеграции, увеличение международной мобильности населения, активизация научного, образовательного и культурного взаимодействия. Взаимозависимость государств обусловливает расширение отношений между людьми независимо от их гражданства и места проживания, рост деловых контактов между юридическими лицами различных стран. Все это объективно вызывает необходимость в наращивании и совершенствовании правового регулирования частных отношений, осложненных иностранным элементом, в связи с чем возрастает роль международного частного права (далее — МЧП) как регулятора таких отношений. Усиление значения МЧП в современном мире сообщает импульс фундаментальным и прикладным исследованиям в данной области права, способствует повышению качества его преподавания, создает благоприятную среду для изучения новых актуальных и малоисследованных вопросов МЧП.

Одной из актуальных проблем современного МЧП является выявление тенденций его развития. Проблема обусловлена высокой динамичностью МЧП, диверсификацией его содержания, частым изменением источников и норм. Вследствие этого возникает необходимость осмыслить устойчивые направления развития МЧП, характерные для всех или для большинства стран современного мира. Представляется, что к числу отчетливо выраженных универсальных тенденций развития МЧП в настоящее время можно отнести следующие.

1. **Унификация МЧП.** Унификация права — процесс создания одинаковых по содержанию, единообразных норм в праве разных государств. Унификация права означает «целенаправленное и совместно осуществляемое государствами создание положений, предназначенных для их восприятия внутригосударственным правом разных стран в качестве норм своего права и в силу этого единообразно регулирующих международные частноправовые отношения»[1]. Следовательно, унификация МЧП представляет собой формиро-

[1] Остроумов Н. Н. Проблемы унификации международного частного права // Журнал российского права. 2015. № 1. С.

вание единообразных норм МЧП — коллизионных и материальных норм, которые регулируют частные отношения, осложненные иностранным элементом.

Необходимость унификации вызвана неоднородностью норм различных национально-правовых систем, регулирующих частные общественные отношения (гражданские, семейные, трудовые). В случае, когда частное общественное отношение осложняется иностранным элементом, на его регулирование начинают претендовать несколько национально-правовых систем. Однако одновременное применение норм этих национально-правовых систем невозможно в силу их неоднородности, неодинаковости. Из этого следует необходимость применять коллизионную нормы и на ее основе выбирать ту национально-правовую систему, с которой отношение связано наиболее тесно. Унификация позволяет искоренить проблему выбора применимой национально-правовой системы путем создания одинаковых по содержанию норм. Единообразие в содержании норм права в принципе исключает возможность появления коллизий между ними. Таким образом, предпосылкой унификации является неоднородность норм правовых систем стран мира, а ее целью максимально возможное обеспечение их единообразия. Унификация позволяет внести ясность и предсказуемость в правовое регулирование интернациональных отношений, а также адаптировать к их регулированию нормы права. В современных условиях унификация права становится жизненно необходимой, поскольку, по справедливому замечанию В. В. Кудашкина, обусловлена «объективными тенденциями глобализации социально-экономических отношений в рамках мирового сообщества»[2].

В процессе унификации норм МЧП просматривается два этапа. На первом этапе создается совокупность соответствующих международно-правовых норм в форме международного договора и государства берут на себя международно-правовые обязательства обеспечить их применение. Примечательно, что нормы международного договора обязательны только для государств, являющихся сторонами такого договора. Неудивительно, что в последние десятилетия в структуре источников МЧП повышается роль и возрастает удельный вес международно-правовой составляющей. Особенностью рассматриваемого этапа унификации является его осуществление преимущественно в рамках международных организаций. Основными международными организациями, которые специализируются на унификации права, являются Гаагские конференции по международному частному праву, Римский институт по унификации частного права (УНИДРУА), Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), Международная торговая палата.

Второй этап унификации сводится к восприятию международно-правовых норм внутренним законодательством государств-участников договора. В результате во внутреннем праве различных государств появляются полностью совпадающие по содержанию нормы. Трансформация норм международного договора в нормы внутреннего права осуществляется посредством национальных нормативных правовых актов (в России — федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ). Этими же актами определяется место унифицированных норм в российском праве: если международный договор инкорпорируется в форме федерального закона, то его нормы обладают юридической силой федерального закона; если договор вводится подзаконным актом, то его нормы имеют юридическую силу соответствующего подзаконного акта.

Унификация представляет собой многогранное явление, в связи с чем она может быть классифицирована по различным основаниям.

---

[2] Кудашкин В. В. Правовое регулирование международных частных отношений. СПб., 2004. С. 135.

1) Она дифференцируется в зависимости от характера норм, подвергнутых единообразному регулированию. По данному критерию разграничивают унификацию коллизионных норм, унификацию материальных норм и смешанную унификацию[3]. Примером унификации коллизионных норм является Гаагская конвенция о праве, применимом к алиментным обязательствам 1973 года; примером унификации материальных норм выступает Оттавская конвенция 1988 года о международном финансовом лизинге; в качестве примеров смешанной унификации предстают многосторонние и двусторонние «общие условия поставок» разных лет.

2) Унификация подразделяется в зависимости от вида частноправовых отношений, которые подвергаются единообразному регулированию. Например, это унификация договорного права, деликтного права, права интеллектуальной собственности, наследственного права, брачного права и т. п. Например, важнейшим наднациональным источником правового регулирования авторских отношений является Всемирная конвенция об авторском праве 1952 года.

3) Унификация различается в зависимости от ее уровня на универсальную, региональную и локальную. Универсальная унификация предназначена для всех стран мира, следовательно, международные договоры ее опосредующие открыты для всеобщего участия (например, Венская конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров1980 года). Региональная унификация осуществляется в отношении ограниченного числа государств, например, государств-участников международной региональной организации (например, Минская конвенция стран СНГ 1993 года о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам). Проявлением локальной унификации является двусторонние договоры, в связи с чем степень локальной унификации наиболее низкая (например, Договор между Российской Федерацией и Республикой Молдова о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1994 года).

Вместе с тем на пути унификации возникают существенные правовые преграды, к числу которых, на наш взгляд, относятся следующие. Во-первых, современное международное право не предусматривает обязанность государств участвовать в том или ином международном договоре. Следовательно, в государстве-неучастнике общественные отношения, составляющие предмет договора, будут регулироваться по-другому. Более того, в нескольких областях МЧП (главным образом, это семейные и наследственные отношения), где в наибольшей мере отражаются национальные, религиозные, культурные, исторические особенности, успехи унификации весьма скромные. Во-вторых, унифицированное регулирование не всегда является исчерпывающим, что обусловливает его пробельность. Вследствие этого за пределами международного договора «в недостающей части» остается национально-правовое разнообразие, а значит благоприятная основа для возникновения коллизий. В-третьих, государство-участник договора зачастую может воспользоваться оговоркой о неприменении отдельных положений договора, что порождает разнообразие в правовом регулировании отношений даже в государствах-участниках международного договора. По свидетельству С. Ю. Марочкина, существуют и более оригинальные случаи ограничения применения норм международного

[3] См.: Ануфриева Л. П. Международное частное право: В 3-х т. Том 1. Общая часть. М., 2002. С. 37.

права[4]. В-четвертых, значительное количество унифицированных норм являются диспозитивными. Из этого следует возможность отступать от этих норм во внутреннем законодательстве государства-участника, либо возможность их изменения в конкретном гражданско-правовом договоре. В-пятых, активный рост числа международных договоров «обусловливает возникновение коллизий между собственно унифицированными нормами»[5], что объективно «наносит удар» по единству международно-правового регулирования. Более того, возникают ситуации многовариантности международно-договорной унификации частных отношений, когда один и тот же международный договор действует для различных государств в разных редакциях. Показательный пример приводит А.Л. Маковский: при наличии современной и совершенной Монреальской конвенции 1999 г., продолжает действовать Варшавская конвенция 1929 г. в связи с чем было бы разумно и справедливо покончить с Варшавской конвенцией 1929 г. и перейти на новое регулирование Монреальской конвенцией 1999 г[6].

2. **Гармонизация МЧП.** Гармонизацию права можно определить как процесс сближения права разных государств, направленный на устранение или уменьшение его различий. Гармонизация МЧП может быть односторонней и взаимной. Односторонняя гармонизация сводится к тому, что одно государство рецепеирует у другого государства массивы правовых норм. При этом, как справедливо замечает Г.К. Дмитриева, «воспринимается не право конкретного государства, а опыт наиболее развитых правовых систем»[7]. Например, в Бельгии был веден Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона 1804 года). Вариантом односторонней гармонизации можно считать воспроизведение положений международных договоров в нормах внутреннего права тех стран, которые в соответствующем договоре не участвуют. Так, Российская Федерация, не будучи стороной Женевских чековых конвенций 1931 года, отразила многие их нормы в положениях ГК РФ. При взаимной гармонизации государства принимают согласованные, координационные меры к сближению права. Взаимная гармонизация выражается, как правило, в виде резолюций международных органов и организаций, либо в виде создания модельных (типовых) актов. Последние имеют рекомендательный характер и служат основой, ориентиром для национальных законодателей, соответственно, фактором сближения внутреннего законодательства различных стран. Примером универсальной гармонизации является Типовой закон ЮНСИТРАЛ об электронных подписях 2001 года, Типовой закон ЮНСИТРАЛ о международном коммерческом арбитраже 1985 года; примером региональной гармонизации выступает Модельный гражданский кодекс стран СНГ 1994 года[8].

Актуальность приобретает проблема разграничения гармонизации и унификации. Оно состоит в том, что при гармонизации отсутствуют международно-правовые обязательства государств, закрепленные международным договором. Унификация, напротив, порождает обязательство государства применять нормы международного договора во внутренней правовой системе. При гармонизации нормы лишь сближаются по содер-

---

[4] См. подробнее: Марочкин С. Ю, Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации. М., 2011. С. 161–163.

[5] См.: Международное частное право: современные проблемы. В 2 кн. Кн. 1. / Отв. ред. М.М. Богуславский. М., 1993. С. 30.

[6] См.: Цирина М.А., Власова Н.В., Муратова О.В. Проблемы унификации международного частного права в современном мире // Журнал российского права. 2014. №3.

[7] Международное частное право: Учебник / Под ред. Г.К. Дмитриевой. М., 2001. С. 187.

[8] Содержательный обзор международных модельных актов содержится в работе Ю.С. Безбородова «Международные модельные нормы». М., 2008. 152 с.

жанию, но не становятся одинаковыми как вследствие унификации. Кроме того, унифицированные нормы содержатся в международном договоре, а гармонизированные нормы закрепляются, главным образом, в международных неконвенционных нормах и в национальных нормативных правовых актах. Отсюда следует, что гармонизированные нормы не снимают коллизионную проблему, то есть предопределяют вероятность возникновения противоречий между нормами национально-правовых систем.

3. **Доместикация** (от лат. domesticus — домашний) **МЧП.** Несмотря на активную унификацию норм МЧП, они не обеспечивают полного единообразия в правовом регулировании частных общественных отношений. Данное положение вызвано тем, что нормы международного договора понимаются, толкуются и применяются в разных национально-правовых системах неодинаково. То есть происходит «одомашнивание» норм международного договора в государствах-участниках, их адаптация к специфике того или иного государства. Противодействие доместикации заключается в аутентическом толковании терминов и правовых понятий, используемых в конкретном международном договоре, а также в наделении наднационального уполномоченного органа функцией толкования норм соответствующего международного договора. В частности, правом толкования норм Минской конвенции стран СНГ 1993 года о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам наделен Экономический суд СНГ. Доместикация может проявляться и на сугубо национальном уровне. Ярким примером являются Франция и Бельгия, где регулирование гражданских отношений обеспечивается одним и тем же источником права (Кодексом Наполеона), но совпадения правоприменительных решений не наблюдается.

4. **Либерализация МЧП.** Тенденция либерализации заключается в отходе коллизионных норм от жестких коллизионных привязок к более гибким. В частности, это усиление роли автономии воли, ее распространение на новые виды отношений (брачные контракты, трудовые договоры); повышение значения закона наиболее тесной связи; сокращение числа односторонних коллизионных норм. Распространение получают «каучуковые» и оценочные правовые формулировки: закон существа отношения, собственное право контракта, разумный срок, подразумеваемые намерения сторон и т. п. Также в последние годы распространяются случаи, когда стороны международных торговых сделок осуществляют «негативный» выбор права. Суть его сводится к следующему: вместо условия о подлежащем применению праве стороны указывают, что их взаимоотношения будут регулироваться общими принципами права, принципами, которые признаются всеми цивилизованными народами и т. д. В этой связи А. С. Комаров обоснованно замечает, что такая ситуация «говорит о нежелании сторон применять к их отношениям внутреннее право какого-либо государства»[9]. Либерализация имеет и материально-правовой аспект, который выражается в увеличении числа диспозитивных материальных норм.

5. **Систематизация МЧП на национальном уровне.** Как известно, систематизация права представляет собой «процесс сведения нормативно-правовых актов к единству путем внешней или внутренней обработки их содержания»[10]. При этом все большую роль в регулировании частных отношений с иностранным элементом играет закон, в то время как значение подзаконного нормативного правового акта заметно снижается. Систематизация норм МЧП осуществляется государствами в виде общей систематизации и отрас-

---

[9] Цит. по: Цирина М. А., Власова Н. В., Муратова О. В. Указ. соч.

[10] Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М., 1998. С. 626.

левой систематизации. При общей систематизации принимается единый специальный закон о МЧП, в котором сосредоточены коллизионные нормы, нормы-принципы и важнейшие материальные нормы. Во второй половине XX века такие законы были приняты в Австралии (1993), Австрии (1978), Венгрии (1979), Венесуэле (1998), Польше (1965), Румынии (1992) и ряде других стран. На необходимость принятия такого закона неоднократно обращали внимание отечественные исследователи[11]. Однако российское законодательство в области МЧП развивается в русле отраслевой систематизации, при которой нормы МЧП обобщаются в разделах отраслевых законов (например, гражданских кодексов). Примером этому являются положения раздела 6 Гражданского кодекса РФ (ст. 1186–1224), раздела 7 Семейного кодекса РФ (ст. 156–167), главы 26 Кодекса торгового мореплавания РФ (ст. 414–427). Все чаще в странах мира обе модели систематизации начинают сочетаться. Например, на Украине сосуществуют закон о МЧП и закон о свободных экономических зонах. Целесообразность использования смешанной систематизации в России обосновывается отдельными российскими учеными[12].

6. **Расширение сферы действия МЧП.** Первым проявлением названной тенденции является вовлечение в орбиту действия МЧП новых видов общественных отношений. К ним относятся отношения по обращению и использованию компьютерных и телекоммуникационных технологий, использованию сети Интернет и охране авторских прав на произведения, размещенные в сети Интернет, коммерциализации космической деятельности, по трансграничным банкротствам. Вторым проявлением выступает формирование новых правовых вопросов в рамках существующих областей МЧП. Например, в рамках международных договорных обязательств в недавнем прошлом образовались институты международного лизинга и международного факторинга, международных гарантий и обеспечения исполнения обязательств. В рамках института международной купли-продажи формируется комплекс правовых норм, регулирующих электронную торговлю. Новые области отношений закономерно становятся участками международно-правовой унификации.

Рассмотренные тенденции имеют универсальный характер, поскольку охватывают подавляющее большинство государств современного мира. Несмотря на разную степень интенсивности их проявления в пространстве и по кругу государств, данные векторы эволюции МЧП имеют устойчивый характер. Несмотря на положительную в целом динамику развития МЧП в современный период, наблюдаются и негативные закономерности (коллизия между унифицированными нормами, доместикация), представляющие собой своеобразные «издержки» развитости исследуемой области права.

---

[11] См., например: Кисиль В.И. Правовая реформа в СССР и некоторые аспекты международного частного права // Советское государство и право. 1990. №1. С. 102–104.

[12] См.: Звеков В.П., Марышева Н.И. Развитие законодательства о международном частном праве // Журнал российского права. 1997. №1. С. 130–131; Маковский А.А. Новый этап в развитии международного частного права в России // Журнал российского права. 1997. №1. С. 147–151.

Особенности правоприменения в международном частном праве

(Опубликовано: Известия Алтайского государственного университета. 2011. № 2/1 (70). С. 73–80)

В последние два десятилетия в России всё большее распространение получают общественные отношения, осложнённые иностранным элементом. Основными предпосылками данной тенденции являются активизация трансграничных экономических, научно-технических, трудовых связей между частными субъектами различных государств, вовлечение в сферу действия международного частного права новых общественных отношений, влияние на общественную жизнь процессов глобализации и ряд других. Это объективно способствует увеличению числа правовых споров и иных правоприменительных ситуаций с иностранным участием. Расширение правоприменительной практики на фоне несовершенства действующего законодательства, невысокого профессионального уровня правоприменителей и в то же время повышенной сложности такого рода дел, недостатка специальных доктринальных исследований данного вопроса актуализируют выявление специфики и проблем правоприменения в международном частном праве. В этой связи представляется возможным вести речь о следующих отраслевых особенностях правоприменения в международном частном праве.

1. **Широкое использование в качестве правоприменительной основы особой категории норм права — коллизионных норм.**

Как известно, коллизионная норма призвана определять национально-правовую систему, нормы которой должны урегулировать соответствующее общественное отношение по существу. Соответственно, коллизионная норма всегда имеет отсылочный характер, указывая правоприменителю своеобразный путь по которому ему необходимо следовать в целях установления компетентного правопорядка. Основанием применения коллизионной нормы является наличие в частном общественном отношении иностранного элемента (субъекта, объекта, юридического факта). Во внутренних общественных отношениях иностранный элемент отсутствует, в связи с чем необходимости обращения к коллизионным нормам нет. Напротив, наличие иностранного элемента обусловливает необходимость обращения к коллизионной норме и выбора посредством её предписаний конкретной национальной правовой системы: отечественной или любого иностранного государства. Иными словами, миссия коллизионных норм, как справедливо замечает Л. П. Ануфриева, заключается в «юридическом опосредствовании международного взаимодействия правовых систем»[13].

Примечательным является тот факт, что в отдельных случаях адресатом отсылки коллизионной нормы является «право» (ст. 1201, 1207, 1219 ГК РФ), а в других случаях — «законодательство» (ст. 156, п. 1 ст. 162, ст. 163 СК РФ) или «закон» (ст. 417, 420, 426 КТМ РФ). Очевидно, указанные понятия неравнозначны и соотносятся как общее с частным. Из этого В. В. Кудашкин делает вывод, согласно которому в первом случае речь идёт о применении правовой системы государства в целом, включая международные договоры, а во втором случае — о применении лишь внутреннего законодательства в собственном

[13] Ануфриева Л. П. Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. М., 2002. С. 107.

смысле слова[14]. Думается, это не совсем так. Не вдаваясь в подробную аргументацию, хотелось бы напомнить, что основная масса договоров внедряется в правовую систему государства посредством законов об их ратификации (в России посредством федеральных законов о ратификации международного договора). Данные законы являются составными частями «законодательства» того или иного государства, в связи с чем отсылка к «закону» («законодательству») страны означает и отсылку к международным договорам с её участием. Но обсуждаемый вопрос имеет практическое значение только в том случае, когда в международном договоре предусмотрено, что он может применяться, если применимо право договаривающегося государства. Подобные ситуации встречаются редко, ибо в большинстве случаев международный договор призван регулировать отношения между субъектами договаривающихся стран, а его применение предшествует применению коллизионных норм.

В подавляющем большинстве случаев правоприменитель связан отечественными коллизионными нормами. Ими могут быть как нормы, содержащиеся во внутренних правовых актах, так и нормы, закрепленные в международных договорах с участием страны правоприменителя. Однако в редких случаях возможно применение иностранных коллизионных норм и выбор применимого права на их основе. Это происходит при принятии обратной отсылки иностранного права к отечественному праву (п. 2 ст. 1190 Гражданского кодекса РФ) (далее — ГК РФ), при применении права страны с множественностью правовых систем (ст. 1188 ГК РФ), при определении подлежащего применению права международным коммерческим арбитражем (п. 1 ст. 1186 ГК РФ, п. 2 ст. 28 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже»[15]), а также в случаях, прямо предусмотренных законом. Например, согласно п. 3 ст. 160 Семейного кодекса РФ (далее — СК РФ), расторжение брака, совершенное за границей, признаётся действительным в РФ только при условии соблюдения «законодательства соответствующего иностранного государства о компетенции органов, принимавших решения о расторжении брака и подлежащем применению при расторжении брака законодательстве». Как видно, определение законодательства, подлежащего применению при расторжении брака, невозможно без применения коллизионной нормы соответствующего иностранного государства. Во всех указанных случаях коллизионные нормы включены в сферу применимого права, хотя, как правило, данную сферу составляют только нормы материального права.

Применение коллизионных норм порождает множество типичных проблем, среди которых хотелось бы обратить внимание на коллизии внутренних и внешних коллизионных норм, пробелы в коллизионном регулировании, кумулятивное правоприменение.

При столкновении внутренних коллизионных норм и норм международного договора с участием РФ приоритетному применению подлежит норма международного договора, что следует из положений ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Так, в соответствии с п. 1 ст. 161 СК РФ права и обязанности супругов определяются законодательством государства, на территории которого они имеют совместное место жительства, а при его отсутствии — законодательством государства, на территории которого они имели последнее совместное место жительства. В то же время п. 2 ст. 27 Минской конвенции стран СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам предусма-

---

[14] Кудашкин В. В. Материально-правовые нормы как источник российского международного частного права. Материал подготовлен для системы КонсультантПлюс // СПС «КонсультантПлюс».

[15] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета РФ. 1993. №32. Ст. 1240.

тривает, что при отсутствии совместного места жительства супругов должен применяться закон их общего гражданства. Кроме того, п. 5 ст. 27 Минской конвенции закрепляет правило в соответствии с которым «правоотношения супругов, касающиеся их недвижимого имущества, определяются по законодательству Договаривающейся Стороны, на территории которой находится это имущество», в то время как Семейный кодекс РФ не дифференцирует применимое право в зависимости от вида имущества супругов[16].

Пробелы коллизионного регулирования обнаруживаются в ряде норм ГК РФ, СК РФ и Кодекса торгового мореплавания РФ (далее — КТМ РФ). Отчасти они могут быть преодолены посредством аналогии закона, но в некоторых случаях это не представляется возможным. Так, в ст. 1211 ГК РФ применимое право не определено в отношении договоров ренты, доверительного управления имуществом, возмездного оказания услуг, об отчуждении исключительного права на произведение. Вместе с тем решение данной проблемы возможно путём применения права той страны, где находится место жительства или основное место деятельности ведущей стороны соответствующего договора (п. 2 ст. 1211 ГК РФ). В то же время пробел в положениях ст. 164 СК РФ является непреодолимым ввиду отсутствия коллизионных норм, регулирующих сходные отношения. Согласно ст. 164 СК РФ, алиментные обязательства совершеннолетних детей в пользу родителей, а также алиментные обязательства других членов семьи определяются законодательством государства, на территории которого они имеют совместное место жительства, а при его отсутствии — законодательством государства, гражданином которого является лицо, претендующее на получение алиментов. Закономерно возникает вопрос: как определить применимое право, если отсутствует совместное место жительства и соискатель алиментов является лицом без гражданства?

Кумулятивное правоприменение является следствием дифференциации объёма коллизионной нормы и предполагает одновременное применение норм иностранного права и императивных материальных норм отечественного права. Обычно за коллизионной нормой «скрываются» нормы одной национально-правовой системы, но при кумуляции происходит совмещённое правоприменение. На это не всегда обращают внимание правоприменительные органы, следствием чего являются неправомерные отсылки в правоприменительных актах только на нормы одной национально-правовой системы. Кумуляция требуется, например, в п. 2 ст. 156 СК РФ предусматривающей, что «условия заключения брака на территории Российской Федерации определяются для каждого из лиц, вступающих в брак, законодательством государства, гражданином которого лицо является в момент заключения брака, с соблюдением требований статьи 14 настоящего Кодекса в отношении обстоятельств, препятствующих заключению брака». Соответственно, при регистрации брака между иностранным гражданином и гражданкой РФ, а равно между иностранцами (апатридами), принадлежащими к разным государствам, российский орган ЗАГСа в качестве правоприменительной основы должен использовать не только нормы зарубежного семейного права, но и положения ст. 14 СК РФ.

2. **Распространённое применение иностранного права.**

Осуществление данной процедуры необходимо, когда внешняя либо внутренняя коллизионная норма отсылает к праву определённого иностранного государства или определённых иностранных государств. Некоторые исследователи полагают, что в международном частном праве категория «применение права» обозначает «специфическое

[16] Собрание законодательства РФ. 1995. №17. Ст. 1472.

явление — применение иностранного права»[17]. С таким мнением согласиться сложно, поскольку «применение права» включает в себя также применение коллизионных норм и материальных норм международных договоров.

Порядок установления содержания норм иностранного права закреплён в ст. 1191 ГК РФ, ст. 166 СК РФ и ст. 14 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее — АПК РФ). Обращает на себя внимание некоторое рассогласование положений ГК РФ и АПК РФ с одной стороны и СК РФ, с другой стороны: в последнем в качестве способов установления содержания норм иностранного права не указаны компетентные органы за границей, а также компетентные организации в Российской Федерации и за границей. Иными словами, возможности правоприменителей в сфере семейных отношений с иностранным участием сужены в сравнении с определением материальных норм иностранного права для регулирования иных частных отношений.

Анализ положений названных статей позволяет вести речь и об иных дефектах данных норм. Так, основным органом, в который суды уполномочены обращаться (и зачастую обращаются) за содействием и разъяснением в установлении норм иностранного права, является Министерство юстиции РФ. В то же время отсутствует какая-либо нормативная база, чётко регламентирующая порядок такого обращения и механизм деятельности Министерства юстиции РФ при получении судебного запроса. По свидетельству А. И. Стихиной, во многом поэтому «обычно либо запросы суда остаются без ответа, либо Министерство юстиции отвечает, что запрашиваемой информацией оно не располагает»[18]. Такого рода пробел в законодательстве требует оперативного заполнения.

Другая проблема обусловлена отсутствием указаний на пределы активности суда в деле установления содержания иностранного права. Статья 1191 ГК РФ предусматривает четыре способа такого установления, но не устанавливает их иерархию, последовательность использования, пределы интенсивности мер, предпринимаемых судом при решении этого вопроса. По мнению Ю. А. Тимохова, ст. 1191 ГК РФ следовало бы дополнить положением о том, что «предпринимаемые меры должны быть эффективными и интенсивными»[19]. Но опять же неясно, каким именно должен быть уровень эффективности и интенсивности, насколько настойчивым должен быть правоприменитель? В этой связи В. Л. Толстых задаётся резонным вопросом: «безуспешное обращение в Министерство юстиции РФ делает возможным применение норм отечественного права на основании ч. 3 ст. 1191 ГК РФ либо после обращения в Министерство юстиции следует направить запросы в соответствующие органы и учреждения, привлечь экспертов и только после осуществления всего комплекса мер применять ч. 3 ст. 1191 ГК РФ?» и делает вывод о том, что «для применения ч. 3 ст. 1191 ГК РФ достаточно использовать только одну из возможностей, предоставляемых ч. 2 ст. 1191 ГК РФ»[20]. На наш взгляд, в целях обретения информации об иностранном праве и экономии времени желательным было бы параллельное использование нескольких (необязательно всех) способов установления содержания иностранного права.

Сложным и неоднозначным является вопрос о применении норм иностранного права, которые содержатся в нетрадиционных для российской правовой системы источни-

---

[17] Правоприменение: теория и практика / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2008. С. 392.

[18] Стихина А. И. Способы установления содержания норм иностранного права судом // Арбитражные споры. 2008. № 1. С. 18.

[19] Тимохов Ю. А. Иностранное право в судебной практике. М., 2004. С. 119.

[20] Толстых В. Л. Международное частное право: коллизионное регулирование. СПб., 2004. С. 261.

ках права. В частности, речь идёт о применении норм, выраженных в судебных прецедентах (право США, Канады, Великобритании), в источниках религиозно-общинного права (право Ирана, Иордании, Саудовской Аравии), в каноническом праве города-государства Ватикан. В нестандартных ситуациях такого рода у правоприменителя может возникать (и возникает) соблазн нейтрализовать действие соответствующих норм иностранного права со ссылкой на оговорку о публичном порядке (ст. 1193 ГК РФ, ст. 167 СК РФ). Подобное решение представляется неверным. Если нетрадиционная для отечественных правоприменителей форма выражения правовых норм признаётся источником права в зарубежном государстве, то оснований для применения оговорки о публичном порядке нет. Ведь оговорка представляет собой неприменение противоречащих основам правопорядка РФ норм иностранного права, а не источников в которых они выражены. Более того, в силу предписаний ст. 1193 ГК РФ оговорка не может базироваться лишь на отличии правовой системы соответствующего иностранного государства от правовой системы России.

Практический интерес представляет неоднозначное понимание и толкование положений ст. 1191 ГК РФ в части решения вопроса о допустимости применения не всех необходимых для разрешения дела норм иностранного права, а только тех, которые удалось установить. Опыт ряда зарубежных стран (Венесуэла, Мексика) демонстрирует возможность использования «адаптации», то есть приспособления друг к другу норм нескольких национально-правовых систем, регулирующих различные аспекты общественного отношения, с целью создания единого правоприменительного целого как «если бы данные нормы были творением одного законодателя»[21]. Несмотря на то, что степень полноты представленной об иностранном праве информации оценивает правоприменитель, важно помнить: «коллизионная норма отсылает не к отдельным нормам иностранного права, а к правовой системе иностранного государства в целом»[22]. Поэтому по справедливому замечанию И. В. Елисеева, в данной ситуации «суд не должен руководствоваться отдельными нормами иностранного права, содержание которых он установил, и игнорировать другие (неизвестные ему) правила, применимые к спорному отношению»[23]. Тем самым иностранное право должно считаться неустановленным, а правоприменителю в силу ч. 3 ст. 1191 ГК РФ следует применять российское право.

3. **В правоприменительном процессе активно задействованы международные договоры.**

Типичной предпосылкой применения международного договора является интернациональный характер общественного отношения. Чаще всего международные договоры применяются, когда регулируемые ими отношения складываются между субъектами договаривающихся государств. В более редких случаях договор может применяться, если применению подлежит право договаривающегося государства (например, Венская конвенция о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г.[24]), если объект правоотношения имеет место на территории договаривающегося государства (например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о порядке и условиях приватизации объектов собственности Российской Федерации, расположенных на территории Республики Молдова, и объектов собственности

---

[21] Лунц Л. А. Курс международного частного права. Общая часть. М., 2005. С. 243.

[22] Толстых В. Л. Международное частное право: коллизионное регулирование. СПб., 2004. С. 275.

[23] Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (постатейный). Часть третья. М., 2002. С. 208.

[24] Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1994. № 1.

Республики Молдова, расположенных на территории Российской Федерации 1996 г.[25]), либо если на территории договаривающегося государства имел место соответствующий юридический факт (например, факт опубликования авторского произведения в государстве-участнике Бернской конвенции по охране литературных и художественных произведений 1886 г.[26]).

Общеизвестно правило ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о приоритетном применении международного договора в случае противоречия его норм с нормами закона. Зачастую данное правило воспринимается как абсолютное, хотя правоприменительной практике известны исключения из него. Во-первых, первоочередное применение международного договора оправдано именно при возникновении противоречия его норм с внутренними нормами права. По мнению С. Ю. Марочкина, «отдавать предпочтение договору, если он не предусматривает иных правил, чем закон, нет оснований, целесообразно в таком случае применять закон»[27]. Схожая позиция сформировалась и в немецкой юридической доктрине[28]. Однако вполне допустимым представляется синхронное применение международного договора и закона, то есть одновременное наличие в правоприменительном акте ссылок на оба источника права.

Во-вторых, приоритет международного договора не распространяется на Конституцию РФ как основной закон государства. Как известно, Конституция РФ обладает высшей юридической силой в рамках правовой системы России (ст. 15). Одним из подтверждений этого являются полномочия Конституционного Суда РФ по проверке конституционности международных договоров, не вступивших для России в силу (ч. 2 ст. 125 Конституции РФ).

В-третьих, в некоторых международных договорах встречаются диспозитивные нормы, допускающие установление иных предписаний во внутреннем законодательстве договаривающегося государства. Так, согласно п. 3 ст. 14 bis Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений (в ред. 1955 г.) «если национальным законодательством не устанавливается иное, положения вышеуказанного пункта (2) (b) не применяются к авторам сценариев, диалогов и музыкальных произведений...»[29].

В-четвёртых, на соотношение международных договоров и внутренних нормативных правовых актов большое влияние оказывает уровень юридической силы международного договора. Как известно, Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» предусматривает существование межгосударственных, межправительственных и межведомственных договоров (п. 2 ст. 3)[30]. Важное различие между ними состоит в том, что межгосударственные договоры имплементируются в правовую систему России, как правило, в форме федерального закона о ратификации, а межправительственные и межведомственные договоры, напротив, — в форме соответствующих подзаконных нормативных актов. Следовательно, положения межгосударственного договора обладают более высокой юридической силой (а значит первичным применением), чем за-

---

[25] Бюллетень международных договоров. 1996. № 7.

[26] Бюллетень международных договоров. 2003. № 9.

[27] Марочкин С. Ю. Какие международные нормы и договоры подлежат применению судами // Юридический мир. 2006. № 4. С. 22.

[28] Кох Х., Магнус У., Винклер фон Моренфельс П. Международное частное право и сравнительное правоведение. М., 2003. С. 25.

[29] Бюллетень международных договоров. 2003. № 9.

[30] Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

кон, в то время как иные международные договоры приоритетны лишь по отношению к нормативным правовым актам правительственного или ведомственного уровней. Данная правовая позиция нашла отражение в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (п. 8)[31].

4. **Особая последовательность применения норм международного частного права.**

На наш взгляд, в этой последовательности просматривается четыре этапа. На **первом** этапе подлежат применению материально-правовые нормы международного договора. Это вытекает из положений п. 3 ст. 1186 ГК РФ, «если международный договор Российской Федерации содержит материально-правовые нормы, подлежащие применению к соответствующему отношению, определение на основе коллизионных норм права, применимого к вопросам, полностью урегулированным такими материально-правовыми нормами, исключается». Иными словами, наличие необходимых материальных норм международного договора исключает необходимость обращения к коллизионным нормам. Смысл названного правила объясняется унифицирующим значением материальных норм международного договора, обеспечением с их помощью единообразного регулирования определённых общественных отношений во всех государствах-участниках. Но как быть в случае, когда унифицированные материальные нормы отсутствуют или содержат пробелы? Возникает необходимость во втором этапе правоприменения. На **втором** этапе применению подлежат коллизионные нормы международного договора, в котором участвуют страна правоприменителя и страна, к которой относится иностранный элемент в рассматриваемом деле. Однако это утверждение справедливо только в случае, если международным договором установлены коллизионные правила иные, чем предусмотренные законом. При отсутствии унифицированных коллизионных норм в **третью** очередь применяются внутренние коллизионные нормы. Как было замечено выше, в подавляющем большинстве случаев ими являются коллизионные нормы страны правоприменителя. На основании коллизионных норм на **четвёртом** этапе применяются материальные нормы избранного правопорядка. Как правило, это нормы частного права, поскольку они отличаются свойством экстерриториальности. Нормы публичного права являются территориальными и подлежат применению лишь в той стране, где они приняты. Однако возможны исключения. В частности, п. 1 ст. 8 вышеупомянутой Минской конвенции допускает возможность применения запрашиваемым государством иностранных процессуальных норм («процессуальных норм запрашивающей Договаривающейся Стороны»).

Думается, что четырёхэтапная последовательность не может распространяться на специальные материальные нормы внутреннего права, то есть на нормы, изначально предназначенные регулировать общественные отношения с иностранным элементом. К примеру, из таких норм состоят преимущественно федеральные законы «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Специальные материальные нормы внутреннего права призваны регулировать отношения с иностранным участием напрямую, минуя коллизионную стадию, в связи с чем их применение может быть заблокировано только международным договором, содержащим иные положения.

---

[31] Российская газета. 2003. 2 декабря.

Неоднозначным представляется и вопрос о последовательности применения материальных норм избранной национально-правовой системы. Восприятие компетентного урегулировать соответствующее отношение правопорядка как простой совокупности материальных норм является неверным. В рамках правовой системы государства в любом случае необходимо различать международные договоры с его участием, специальные внутренние материальные нормы, а также общие материальные нормы, то есть нормы, адаптированные для регулирования внутренних общественных отношений, но в то же время применимые и к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц. Они и должны применяться в соответствующей последовательности: 1) нормы международного договора, при условии, что в нём предусмотрено его применение, когда применимым является право договаривающегося государства; 2) специальные материальные нормы внутреннего права; 3) общие материальные нормы внутреннего права. Важно подчеркнуть: грубой правоприменительной ошибкой будет ситуация, когда для регулирования трансграничных общественных отношений будут применяться нормы, рассчитанные на регулирование исключительно внутренних отношений, отношений без всякого иностранного участия. В германской юридической литературе[32] убедительно доказано, что в подобных ситуациях «подстановка» норм внутреннего национального права для регулирования интернационального отношения не допускается в принципе.

5. **Специфические нормативные коллизии.**

Особый нормативный состав и особая последовательность применения норм международного частного права обусловливают возникновение своеобразных противоречий между ними. Они существуют наряду с традиционными и характерными для других отраслей права видами нормативных коллизий (например, между международным договором РФ и внутренним законодательством). Думается, к числу специфических нормативных коллизий относятся следующие.

А) Коллизии между нормами международных договоров. Особенно актуальным данный вопрос является в ситуациях, когда речь идёт о международных договорах различной юридической силы, но с совпадающими государствами-участниками. Так, на основании и в развитие Минской конвенции о правовой помощи был заключён ряд конкретизирующих межправительственных договоров об обмене правовой информацией[33], а в свою очередь, на базе последних появилось Соглашение между министерствами юстиции государств-членов Евразийского экономического сообщества о сотрудничестве в сфере обмена правовой информацией 2005 г. При обнаружении противоречий между тремя уровнями названных договоров необходимо руководствоваться положениями договора, имеющего более высокую юридическую силу.

Проблема соотношения международных договоров может возникать также в случаях, когда они имеют одинаковую юридическую силу и совпадающие государства-участники. Как тогда может быть решён вопрос о выборе договора? Прежде всего, необходимо обратить внимание на решение данного вопроса в самих конкурирующих договорах. Зачастую один из договоров содержит «уступительную оговорку», то есть предполагает

---

[32] См., например: Vischer, Die rechtsvergleichenden Tatbestände im internationalen Privatrecht, 1953, § 5: Die Möglichkeit der Substitution der Rechtsinhalte und die Frage nach deren Äquivalenz.

[33] См., например: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об обмене правовой информацией от 6 мая 1998 г. // Бюллетень международных договоров. 1998. № 10.

приоритетное применение другого международного договора, регулирующего аналогичные отношения. К примеру, п. 1 ст. XVII Всемирной конвенции об авторском праве 1952 г. предусматривает: «Настоящая Конвенция ни в чём не затрагивает постановления Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений и принадлежности к Союзу, образованному этой Конвенцией»[34]. Если же подобного рода оговорки отсутствуют, то представляется допустимым соотнесение договоров по таким критериям, как предмет правового регулирования, круг адресатов, число государств-участников. Следовательно, если договор имеет более широкий предмет правового регулирования, круг адресатов и сравнительно большое число участвующих стран, то его нормы могут рассматриваться как общие, по отношению к договору, имеющему более узкие предметные рамки, ограниченный круг лиц и состав государств-участников. Тем самым последний будет рассматриваться в качестве специального, а потому подлежащего первичному применению. Так, по числу государств-участников будут разграничиваться многосторонняя Минская конвенция о правовой помощи и двусторонний Договор о правовой помощи между РФ и Республикой Молдова 1993 г.[35].

Б) Коллизии между материальными нормами различных национально-правовых систем. Данные коллизии являются определяющими для МЧП и их существование естественным образом связано с изначальной неоднородностью правового регулирования частных общественных отношений в отдельных странах. Указанный тезис может быть подтверждён многочисленными примерами. Так, согласно ст. 80 ГК Киргизии, гражданин может быть объявлен судом умершим, если в месте его жительства нет сведений о месте его пребывания в течение трёх лет, а ст. 45 ГК РФ устанавливает пятилетний срок. В соответствии со ст. 32 ГК Азербайджана основанием ограничением дееспособности физического лица является злоупотребление им спиртными напитками или наркотическими средствами, либо его пристрастие к азартным играм вследствие чего это лицо ставит свою семью в тяжёлое материальное положение. Но ст. 30 ГК РФ неизвестно такое основание ограничения дееспособности лица как пристрастие к азартным играм. В ГК Украины различается пять очередей наследников по закону (ст. 1261–1265), в то время как ГК РФ устанавливает восемь очередей наследников по закону (ст. 1142–1145, 1148). Именно осложнение общественных отношений иностранным элементом, объективная связь с несколькими правопорядками, претендующими на их регулирование, на фоне многообразия внутригосударственных норм права предопределяют необходимость обращения к коллизионным нормам с целью определения применимого права.

Более того, в исключительных случаях рассматриваемый вид коллизий может провоцировать собственно коллизионная норма. Речь идёт о так называемом «расщеплении коллизионной привязки», когда за ней скрывается необходимость параллельного применения норм нескольких правопорядков. Иллюстрацией к сказанному может послужить п. 3 ст. 37 Минской конвенции, в соответствии с которым «если ребёнок усыновляется супругами, из которых один является гражданином одной Договаривающейся Стороны, а другой — гражданином другой Договаривающейся Стороны, усыновление или его отмена должны производиться в соответствии с условиями, предусмотренными законодательством обеих Договаривающихся Сторон». Очевидно, что нормы соответствующих правопорядков могут оказаться взаимоисключающими, несовместимыми друг с другом.

---

[34] Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993. С. 431.

[35] Бюллетень международных договоров. 1995. № 7.

В) Коллизии между общими и специальными коллизионными нормами. Применительно к российскому праву наблюдается два вида таких коллизий. Во-первых, конкуренция коллизионных норм ГК РФ с коллизионными нормами, содержащимися в СК РФ и КТМ РФ. Коллизионные нормы СК РФ и КТМ РФ по отношению к коллизионным нормам ГК РФ являются специальными и подлежат первоочередному применению, в то время как положения ГК РФ применяются по остаточному принципу. Исходя из п. 2 ст. 1 КТМ РФ «к имущественным отношениям, не регулируемым или не полностью регулируемым настоящим Кодексом, применяются правила гражданского законодательства Российской Федерации». Подобное правило закреплено в ст. 4 СК РФ.

Во-вторых, соотношение общей и специальной коллизионной нормы в рамках ГК РФ, СК РФ и КТМ РФ. Если общая коллизионная норма регулирует общественное отношение в целом, то специальная — какой-либо сегмент этого отношения, либо аналогичное отношение, но с особым объектом, субъектным составом, либо иной юридически значимой и своеобразной деталью. Тезис может быть проиллюстрирован на примере коллизионного регулирования договорных обязательств. По общему правилу к договору при отсутствии автономии воли применяется право ведущей стороны (п. 1–3 ст. 1211 ГК РФ). Однако если договор заключён особым способом — на аукционе, по конкурсу или на бирже, то применимо право страны, где они проводились (п. 4 ст. 1211 ГК РФ); если объектом договора является недвижимость, то применимо право страны места её нахождения (ст. 1213 ГК РФ); если в договоре участвует потребитель, то действуют специально предусмотренные для этой ситуации коллизионные правила, основным из которых является закон места жительства потребителя (ст. 1212 ГК РФ).

Для некоторых стран (например, США, Канада) характерен ещё один вид коллизий — столкновение коллизионных норм федерального и регионального уровней. В России внутрифедеральные коллизии такого рода отсутствуют, что объясняется отнесением к сфере ведения Российской Федерации «гражданского законодательства» и «федерального коллизионного права» (п. «о», «п» ст. 71 Конституции РФ).

Примечательно, что с перечисленными коллизиями сталкивается более узкий в сравнении с большинством других отраслей права круг субъектов-правоприменителей. В международном частном праве в качестве типичных правоприменителей выступают государственные суды, международные коммерческие арбитражи, органы записи актов гражданского состояния, консульские работники, нотариусы. Напротив, такие правоприменители как органы местного самоуправления, прокуроры, работники следственных органов, работники налоговых органов осуществлением норм международного частного права применительно к конкретным жизненным ситуациям практически не занимаются. Сказанное в некоторой мере свидетельствует ещё об одной (хотя и не столь показательной) специфической черте правоприменения в международном частном праве.

Таким образом, механизм правоприменения в международном частном праве обладает многогранной спецификой и повышенной сложностью. Основными особенностями правоприменения в этой области выступают: 1) широкое использование в качестве правоприменительной основы коллизионных норм; 2) применение иностранного права; 3) непосредственное применение норм международных договоров; 4) особая последовательность применения норм международного частного права; 5) специфические нормативные коллизии. Учёт и дальнейшее осмысление перечисленных особенностей является важным в целях совершенствования правоприменительной практики и защиты прав субъектов международного частного права.

Основные судебные ошибки при применении норм международного частного права

(Опубликовано: Российско-азиатский правовой журнал. 2021. № 1. С. 55–62)

Одним из самых сложных с точки зрения внутрисистемного соотношения и правоприменения является комплекс норм, образующих международное частное право (далее — МЧП). Как известно, этот комплекс включает в себя четыре вида норм: внешние материальные нормы, внешние коллизионные нормы, внутренние коллизионные нормы и специальные внутренние материальные нормы, предназначенные напрямую регулировать частные отношения с иностранным элементом[36]. В то же время, по справедливому замечанию В. П. Звекова, «дискуссионным остаётся вопрос о возможности и пределах отнесения к международному частному праву иных материально-правовых предписаний внутреннего права»[37], то есть материальных норм общего характера, рассчитанных на регулирование внутренних отношений, но применимых к интернациональным отношениям в случаях коллизионной отсылки. Перечисленные виды норм применяются в определённой последовательности, что обусловливает существование четырёх этапов применения норм МЧП. На первом этапе применяются внешние материальные нормы, выраженные в международных договорах с участием Российской Федерации; при их отсутствии или пробельности во вторую очередь подлежат применению коллизионные нормы международного договора с участием России и страны, к которой принадлежит иностранный элемент в рассматриваемом деле; при отсутствии внешних коллизионных норм субсидиарно применяются внутренние коллизионные нормы страны правоприменителя; и, наконец, в финале применяются внутренние материальные нормы частного права той страны, к которой отсылает коллизионная норма[38].

Основным субъектом-правоприменителем в международном частном праве является государственный суд (в России — суды общей юрисдикции и арбитражные суды). Другие правоприменители (нотариусы, консулы, органы ЗАГС, третейские суды за исключением Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате РФ) работают с нормами МЧП значительно реже. В связи с этим научный и практический интерес представляет собой выявление и анализ наиболее распространённых ошибок, допускаемых российскими судами при применении норм МЧП, тем более, что эти судебные ошибки возникают на каждом этапе правоприменения. В этой связи, напомним, что согласно наиболее устоявшемуся подходу, судебная ошибка — это «негативный результат противоправного поведения суда, допущенный по гражданскому, уголовному или административному делу и зафиксированный уполномоченной судебной инстанцией»[39]. Конкретизируя данное определение относительно МЧП, обоснованно вести речь о нарушении либо неправильном применении внешних или внутренних материальных и коллизионных норм, которые были констатированы апелляционной, кассационной или надзорной судебной инстанцией.

---

[36] Ануфриева Л. П. Международное частное право: в 3 т. Т. 1. М., 2002. С. 78–84.

[37] Международное частное право: учебник / под ред. Н. И. Марышевой. М., 2000. 524 с.

[38] Аничкин Е. С. Особенности правоприменения в международном частном праве // Известия Алтайского государственного университета. 2011. № 2/1 (70). С. 77.

[39] Правоприменение: теория и практика / Отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2008. С. 334.

Как известно, в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 270, ч. 1 и 2 ст. 288 Арбитражного процессуального кодекса РФ основанием для изменения или отмены решения арбитражного суда первой либо апелляционной инстанции является «нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права». Далее законодатель детализирует неправильное применение норм права, понимая, в частности, под ним неприменение закона, подлежащего применению, применение закона, не подлежащего применению, неправильное истолкование закона. Аналогичные по содержанию положения содержатся в ст. 330 и ст. 379.7 Гражданского процессуального кодекса РФ. Следует уточнить, что сказанное относится также к применению иностранного материального права и коллизионной нормы. По справедливому замечанию Н. Ю. Ерпылёвой и И. В. Гетьман-Павловой, «суд, не применяя иностранный закон, нарушает российскую коллизионную норму, предусматривающую применение иностранного права», а «нарушение предписаний российских коллизионных норм — один из поводов для отмены или изменения судебного решения вышестоящей судебной инстанцией»[40].

Исходя из сказанного, основные судебные ошибки при применении норм МЧП целесообразно разделить на три группы, каждая из которых может быть проиллюстрирована соответствующими примерами из судебной практики. Во-первых, это судебные ошибки при применении международных договоров с участием РФ, во-вторых, судебные ошибки при применении коллизионных норм, в-третьих, судебные ошибки при установлении и применении иностранного материального права.

Судебные ошибки при применении международных договоров с участием Российской Федерации.

1) **Неприменение международного договора.** Так, постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.09.2003 № 7127/03 были отменены решение суда первой инстанции, а также постановления судов апелляционной и кассационной инстанций. Причиной отмены стало игнорирование нижестоящими судебными инстанциями Конвенции о договоре международной дорожной перевозки грузов. Суды неправильно определили сферу действия Конвенции, связав ее с государственной принадлежностью сторон договора (стороны были российскими субъектами) и необходимостью ссылки на Конвенцию в самом гражданско-правовом договоре. Между тем согласно статье 1 Конвенции о договоре международной дорожной перевозки грузов, участником которой является Российская Федерация, именно местонахождение пунктов погрузки и назначения в различных государствах является определяющим основанием для применения к договору дорожной перевозки грузов положений Конвенции, и, кроме того, отдельно указано, что применение Конвенции не зависит от местожительства и национальности заключающих договор сторон[41].

Аналогичным образом в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28.01.2014 № 3366/13 были отменены определение Арбитражного суда города Москвы от 31.08.2012 по делу № А40–88300/11–141–741 и постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 29.11.2012 по тому же делу. Нижестоящими судами не была применена Гаагская конвенция о вручении за границей судебных и внесудебных документов по гражданским и торговым делам от 15.11.1965. В данном деле для признания и приведения в исполнение решения иностранного суда в отношении ответчика, на-

---

[40] Правоприменение: теория и практика / Отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2008. С. 426.

[41] Вестник Высшего Арбитражного суда РФ. 2004. № 2.

ходящегося на территории Российской Федерации, требовалось его официальное извещение о судебном процессе в соответствии с Гаагской конвенцией, но этого сделано не было. В этой связи Президиум указал на п. 2 ч. 1 ст. 244 Арбитражного процессуального кодекса РФ, согласно которому арбитражный суд отказывает в признании и приведении в исполнение решения суда иностранного государства полностью или в части в случае, если сторона, против которой принято решение, не была своевременно и надлежащим образом извещена о времени и месте рассмотрения дела или по другим причинам не могла представить в суд свои объяснения[42].

2) **Некорректное применение международного договора.** Оно может иметь различные проявления, среди которых неверное определение момента вступления международного договора в силу для государства-участника, неправильное определение круга государств-участников договора, игнорирование оговорок, сделанных государством при заключении договора или присоединении к нему, ошибочное первичное применение коллизионных норм международного договора вместо его материальных норм, неправильное соотнесение международных договоров между собой по уровню юридической силы, предпочтение общему международному договору перед специальным. Так, в решении Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате РФ от 31.05.2002 по делу № 120/2001 было обоснованно указано, что к спору по контракту международной купли-продажи, местонахождением коммерческих предприятий сторон которого являлись на момент рассмотрения спора государства участники Венской конвенции о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г., (российская фирма — покупатель и бельгийская фирма — продавец) данная Конвенция не применима, поскольку на дату заключения контракта государство, в котором находится коммерческое предприятие продавца, не являлось участником Конвенции: названная Конвенция вступила в силу для Бельгии с 1 ноября 1997 г., а контракт сторонами был заключен 30 октября 1997 г.[43].

3) **Игнорирование принципа приоритета международного договора перед законом.** Как известно, на основании ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»[44] и в соответствии с ч. 3 ст. 3 Арбитражного процессуального кодекса РФ в том случае, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила судопроизводства, чем те, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, то применяются правила международного договора. В этой связи, например, постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 03.08.1999 № 7863/98 были отменены решения судов первой и апелляционной инстанций, поскольку они вопреки нормам Женевской конвенции от 19.05.1956 о договоре международной перевозки грузов руководствовались положениями Арбитражного процессуального кодекса РФ. В соответствии с ч. 4 ст. 212 Арбитражного процессуального кодекса РФ дела по искам к перевозчикам, вытекающим из договора перевозки, в том числе, когда перевозчик является одним из ответчиков, рассматриваются по месту нахождения органа транспорта. Поскольку органи-

---

[42] Вестник Высшего Арбитражного суда РФ. 2014. № 6.

[43] Решение МКАС при ТПП РФ от 31.05.2002 по делу № 120/2001. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online. cgi?req=doc&cacheid=A5058B1594DCA7B03E1564FE8F731FB3&SORTTYPE=0&BASENODE=g1&ts=2058531525026533603985900567&base=ARB&n=2786&rnd=6C5FF7ED4E9916C8A2DA60B2BF97DACC#28nnagkrpsr (дата обращения: 13.03.2020).

[44] Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

зация перевозчика находится на территории Дании, нижестоящие суды посчитали данное дело неподсудным российскому суду. Однако они не приняли во внимание иные процессуальные правила Женевской конвенции, ст. 31 которой предусматривает, что по всем спорам, возникающим из перевозки, подпадающей под действие этой Конвенции, истец может обратиться в суд страны, на территории которой находится место принятия груза к перевозке или место, предназначенное для сдачи. По материалам дела территория России была либо местом принятия груза, либо местом его доставки, в связи с чем российский арбитражный суд был компетентен рассматривать данный спор[45].

Судебные ошибки при применении коллизионных норм.

1) **Первичное применение внутренней коллизионной нормы.** В ряде судебных решений наблюдается нарушение правильной последовательности применения коллизионных норм, когда внутренней норме отдаётся необоснованное предпочтение перед внешними материальными или коллизионными нормами. Об опережающем применении материальных норм международного договора с участием России прямо указано в п. 3 ст. 1186 Гражданского кодекса РФ, а о приоритете коллизионных норм международного договора перед внутригосударственными коллизионными нормами не раз упоминал Пленум Верховного Суда РФ и Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ. В частности, в п. 42 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2017 № 23 «О рассмотрении арбитражными судами дел по экономическим спорам, возникающим из отношений, осложнённых иностранным элементом» предусматривается: «Если коллизионные нормы об определении применимого права предусмотрены международным договором Российской Федерации, арбитражный суд руководствуется нормами международного договора»[46].

Между тем, например, постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 01.12.2009 № 11284/09 были отменены решения нижестоящих судебных инстанций, поскольку они руководствовались положениями статей 1186, 1211 Гражданского кодекса РФ и сделали вывод о том, что к отношениям сторон подлежат применению нормы российского права как права страны перевозчика. Однако Президиум справедливо отметил, что договор перевозки груза, оформленный в виде международной транспортной накладной CMR 290605/HMS, является международной коммерческой сделкой, на которую распространяются положения Конвенции о договоре международной дорожной перевозки грузов от 19.05.1956. Более того, в самой международной товарно-транспортной накладной имеются указания на осуществление перевозки в соответствии с условиями Конвенции. Следовательно, при рассмотрении спора о взыскании задолженности по оплате вознаграждения за состоявшуюся международную автомобильную перевозку суд должен руководствоваться положениями Конвенции. В случае, когда спорные вопросы не урегулированы международным договором, суд должен руководствоваться нормами внутригосударственного российского гражданского права[47].

2) **Нарушение правил реализации автономии воли.** В силу положений ст. 1210 и п. 1 ст. 1211 Гражданского кодекса РФ соглашение сторон о выборе применимого права яв-

---

[45] Постановление Президиума ВАС РФ от 03.08.1999 N 7863/98 по делу N А42–3683/ка-9. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online. cgi?req=doc&cacheid=FAAB9C65C9003D47FA5D5E8BBCCE012E&SORTTYPE=0&BASENODE=g1&ts=205853152509996528796734436&base=ARB&n=8159&rnd=6C5FF7ED4E9916C8A2DA60B2BF97DACC#9h4x4hfpr2 (дата обращения: 13.03.2020).

[46] Бюллетень Верховного суда РФ. 2017. № 8.

[47] Вестник Высшего Арбитражного суда РФ. 2010. № 3.

ляется первоочередным коллизионным правилом при определении права, подлежащего применению к договору. Вместе с тем, суды не всегда учитывают генеральный характер коллизионной нормы об автономии воли, ставя на первое место субсидиарные правила о коллизионном регулировании соответствующих договорных обязательств. Так, в определении Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.06.2011 № ВАС-6417/11 о передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ было установлено, что нижестоящие судебные инстанции вопреки п. 12 договора поручительства не учли выбор действующих правовых актов Латвийской Республики в качестве права, применимого к данному договору. Иными словами, суды первой, апелляционной и кассационной инстанций необоснованно исходили из того, что ссылка в договоре поручительства на правовые акты Латвийской Республики не является соглашением сторон о подлежащем применению праве (автономией воли) и применили при рассмотрении спора материальные нормы Гражданского кодекса РФ как право страны поручителя (п. 2 ст. 1211)[48].

Примечательно, что приоритет автономии проецируется и на внешние коллизионные нормы при условии их диспозитивного характера. Например, в соответствии со ст. 41 Минской конвенции о правовой помощи и правовым отношениям по гражданским, семейным и уголовным делам от 22.01.1993 «права и обязанности сторон по сделке определяются по законодательству места ее совершения, если иное не предусмотрено соглашением сторон»[49]. В связи с этим в одном из своих решений Международный коммерческий арбитражный суд при Торгово-промышленной палате РФ обратил внимание на выбор сторонами договора поручительства российского права как права страны поручителя, несмотря на то, что сам договор был заключен в Республике Узбекистан. В данном деле ответчик ошибочно полагал, что стороны при заключении договора поручительства не избрали применимое право и в качестве закона места совершения сделки должно применяться узбекское право. Но поскольку внешняя коллизионная норма в качестве основного правила предусматривает автономию воли, последняя имеет первичный характер[50].

3) **Неверное соотнесение общих и специальных коллизионных норм.** В международном частном праве наблюдается, по меньшей мере, пять видов конкуренции общих и специальных коллизионных норм[51]. В целом суды верно решают вопросы соотнесения этих норм, хотя обнаруживаются некоторые исключения в виде судебной ошибки. В определении Верховного Суда РФ от 18.09.2018 обращено внимание нижестоящих судов на ошибочное правоприменение при конкуренции общей и специальной коллизионной нормы, содержащихся в разных статьях Гражданского кодекса РФ, а именно: п. 1 ст. 1197 ГК РФ и ст. 1219 ГК РФ[52]. В соответствии с п. 1 ст. 1197 «гражданская дееспособность

---

[48] Определение ВАС РФ от 30.06.2011 N ВАС-6417/11 по делу № А40–26764/10–101–99Б, А40–27719/10–101–106Б. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online. cgi?req=doc&cacheid=F9F0C99DA4A36A115CF6418E21389174&SORTTYPE=0&BASENODE=g1&ts=205853152505263510239113618&base=ARB&n=204779&rnd=6C5FF7ED4E9916C8A2DA60B2BF97DACC#2fa4yhyew32 (дата обращения: 13.03.2020).

[49] Собрание законодательства РФ. 1995. №17. Ст. 1472.

[50] Решение коллегии арбитров МКАС при ТПП РФ от 26.02.2018 по делу № М-113/2017. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online. cgi?req=doc&cacheid=2200E6C88F65B230FB4961BD2F545784&SORTTYPE=0&BASENODE=g1&ts=205853152500081255542251765 79&base=ARB&n=583598&rnd=6C5FF7ED4E9916-C8A2DA60B2BF97DACC#23bvnf53xyy (дата обращения: 13.03.2020).

[51] Аничкин Е. С. Конкуренция общих и специальных коллизионных норм международного частного права // Общие и специальные нормы уголовного права РФ, квалификация преступлений и назначение наказания: сб. научных статей / под ред. Е. А. Куликова. Барнаул, 2020. С. 89–93.

[52] Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. №12.

физического лица определяется его личным законом», но согласно п. 1 ст. 1219 «к обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда, применяется право страны, где имело место действие или иное обстоятельство, послужившие основанием для требования о возмещении вреда». При этом одним из вопросов деликтного обязательства является «способность лица нести ответственность за причинённый вред» (ст. 1220 ГК РФ). В рассмотренном деле вред был причинён туристом — подданным Японии российскому гражданину на территории нашей страны. Суды нижестоящих инстанций определили в качестве применимого право Японии на основе закона подданства делинквента (п. 1 ст. 1195 ГК РФ), которым регулируется, соответственно, его дееспособность. Тем не менее специальное проявление дееспособности японского подданного (деликтоспособность) более тесно связано с правом России и потому в силу ст. 1219 ГК РФ должно регулироваться российским правом. Иными словами, в этой ситуации правоприменительный интерес представляла не дееспособность вообще, а особый вопрос в рамках дееспособности, который урегулирован специальной коллизионной нормой, обусловливающей применение российского, а не японского права.

4) **Неприменение коллизионной нормы.** Оно может быть выражено в неприменении коллизионной нормы к частному отношению с иностранным элементом вообще, либо в неприменении нужной коллизионной нормы. В определении Высшего Арбитражного Суда РФ от 19.05.2010 № ВАС-5977/10 в деле по иску общества с ограниченной ответственностью «СВИФ» (г. Хабаровск) к Торгово-экономической компании с ограниченной ответственностью «Ваньчэн» (КНР, г. Харбин) о расторжении контракта и взыскании убытков было указано среди прочего на то обстоятельство, что «судами не рассмотрен вопрос о праве, подлежащем применению к гражданско-правовым отношениям с участием иностранного юридического лица (ответчика)»[53]. В постановлении Федерального Арбитражного суда Московского округа от 25.11.2011 по делу № А40–62359/10–38–293Б было указано на неверное определение нужной коллизионной нормы ввиду ошибочной квалификации спорного правоотношения. В данном деле нижестоящие суды признали на основе норм Гражданского кодекса РФ незаключенным договор о залоге как акцессорное обязательство, но не приняли во внимание основное обязательство (кредитный договор). Поскольку кредитором в данном обязательстве выступало юридическое лицо австрийского права (ЮниКредитБанк Австрия АГ), то в силу п. 2 ст. 1211 Гражданского кодекса РФ применение подлежало именно оно. Однако при рассмотрении требований кредитора судами не были установлены нормы австрийского права о параллельном долговом обязательстве и не были оценены представленные участвующими в деле лицами заключения австрийских юристов[54].

Существуют и иные потенциально опасные с точки зрения допустимости судебных ошибок правоприменительные ситуации с коллизионными нормами, хотя автору не удалось найти подтверждающих это судебных постановлений. По нашему мнению, к их числу

---

[53] Определение ВАС РФ от 19.05.2010 № ВАС-5977/10 по делу № А73–14198/2008. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online. cgi?req=doc&cacheid=3D3270829AB05C979BD58C6F8072801F&SORTTYPE=0&BASENODE=g1&ts=2058531525020984037874899686&base=ARB&n=150734&rnd=6C5FF7ED4E9916C8A2DA60B2BF97DACC#24gfxmpo2hd (дата обращения: 13.03.2021).

[54] Постановление ФАС Московского округа от 25.11.2011 по делу № А40–62359/10–38–293Б. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online. cgi?req=doc&cacheid=EE9740D8FC731A42D82F001F284A551C&SORTTYPE=0&BASENODE=24&ts=20585315250761296491111713 7&base=AMS&n=151880&rnd=6C5FF7ED4E9916C8-A2DA60B2BF97DACC#24mgiena5n7 (дата обращения: 13.03.2021).

можно отнести неприменение сопутствующей коллизионной нормы, неправильное определение применимого права при мобильном конфликте, неточное определение границ применимого права при применении кумулятивной коллизионной нормы и ряд других.

Судебные ошибки при установлении и применении иностранного материального права.

1) **Неиспользование судом всех предусмотренных возможностей для установления иностранного права.** Исходя из п. 2 ст. 1191 Гражданского кодекса РФ, суд может использовать четыре способа установления иностранного права: обратиться в Министерство юстиции РФ и иные компетентные органы в Российской Федерации и за границей; обратиться в компетентные организации в России и за рубежом; использовать содействие лиц, участвующих в деле; привлечь экспертов. Суды не всегда используют все предоставленные возможности, ограничиваясь зачастую обращением с запросом в Министерство юстиции РФ. Иногда это становится основанием отмены решений, принятых судом первой или апелляционной инстанций. В частности, в определении Верховного Суда РФ от 29.09.2020 № 307-ЭС20–2469 было указано на необходимость установления норм иностранного права как личного закона юридического лица, хотя нижестоящие суды ограничились сведениями, предоставленными участвующими в деле лицами, согласились с выводами, сделанными в заключении, предоставленном адвокатом иностранной фирмы, никак не мотивируя свой выбор и не обращаясь к иным способам установления содержания норм иностранного права[55]. Такой подход судов к установлению иностранного права был оценен как существенное нарушение ст. 1191 Гражданского кодекса РФ и ст. 14 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

2) **Игнорирование судом представленной информации о содержании норм иностранного права.** Так, в определении Верховного Суда РФ от 23.08.2017 № 305-ЭС16–13148 (2) в надзорном порядке были отменены постановления судов первой, апелляционной и кассационной инстанций. По материалам дела к спорному отношению подлежало применению право Республики Кипр. Одной стороной спора (Банком Кипра) представлено заключение Поливиоса Г. Поливиу, адвоката Республики Кипр и партнера юридической фирмы «Криссафинис энд Поливиу ЛЛК», а другой стороной (Евробанком) представлено заключение Антониса Гликиса, адвоката Республики Кипр и партнера юридической фирмы «Андреас Неоклеус энд Ко. ЛЛК» о содержании норм кипрского права и практике его применения. Однако, как отметил Верховный Суд РФ, наличие в деле названных заключений, которые бы могли способствовать установлению содержания иностранного права, и имеющиеся в них сведения не отражено в обжалуемых судебных актах. Верховный Суд РФ пришел к выводу, что «ни один из указанных доводов банков не был проанализирован и оценен судами первой и апелляционной инстанций. Фактически суды в нарушение статьи 14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 1191 Гражданского кодекса Российской Федерации не выполнили свою обязан-

[55] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 29.09.2020 N 307-ЭС20–2469 по делу № А56–122064/2018. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online. cgi?req=doc&cacheid=2FDDD4BE187B4B92A677C0AF01B6F498&SORTTYPE=0&BASENODE=g1&ts=20585315250109028634157547 49&base=ARB&n=640356&rnd=6C5FF7ED4E9916C8A2DA60B2BF97DACC#u5gmcn1fpv (дата обращения: 13.03.2021).

ность по установлению содержания норм применимого права»[56] и никак не обосновали затруднения в установлении его содержания.

В другой ситуации, напротив, Федеральный Арбитражный суд Уральского округа как кассационная инстанция в Постановлении от 23.10.2013 г. № Ф09–9944/12 справедливо оставил постановление суда апелляционной инстанции без изменения и обратил внимание на следующее: «Суд апелляционной инстанции исследовал представленные истцом заключения юристов (адвоката, конкурсного управляющего и сотрудника коммерческой фирмы), но учитывая, что данные заключения составлены не компетентными органами, как того требует ст. 1191 Гражданского кодекса Российской Федерации, и представляют собой не заключения о содержании норм иностранного права, а мнение юристов по конкретной ситуации, … не принял их во внимание в качестве надлежащих доказательств по делу»[57]. Как видно, немаловажное значение имеет формат и уровень содержания предоставляемых сведений об иностранном праве.

3) **Непринятие судом во внимание противоречивости сведений о нормах иностранного права.** Например, постановлением Федерального Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11.01.2012 № Ф03–3393/2011 было отменено решение Арбитражного суда Хабаровского края и постановление Шестого арбитражного апелляционного суда, а дело направлено на новое рассмотрение в Арбитражный суд Хабаровского края. Кассационная инстанция призвала принять меры к достоверному установлению содержания права Сан-Винсента и Гренадины, относящегося к спорным отношениям по залоговым правам банка на морское судно. В рамках рассмотрения данного дела истец и ответчик представили аффидевиты зарубежных адвокатов. При этом суды приняли во внимание представленный банком-истцом аффидевит Самуэля Эверстона Коммиссонга, содержащий толкование и разъяснение законодательства Сан-Винсента и Гренадины, отвергнув представленный ответчиком аффидевит Николь Отлин Мишель. Отвергая аффидевит Николь Отлин Мишель, апелляционный суд исходил из того, что он содержит лишь критические замечания в отношении аффидевита Самуэля Эверстона Коммиссонга без ссылок на законы, которые следует применять.

Однако данные выводы апелляционного суда были признаны необоснованными, так как содержание аффидевита Николь Отлин Мишель имеет ссылки на судебные прецеденты как составную часть законодательства Сан-Винсента и Гренадины, иные правовые акты данного государства и их толкование с приложением соответствующих материалов. Критический, по мнению судов и истца, стиль изложения данного аффидевита по отношению к аффидевиту Самуэля Эверстона Коммиссонга, не лишает его юридической значимости. С целью устранения противоречий и противоположных суждений указанных аффидевитов суды обеих инстанций не воспользовались механизмами, заложенными в статье 14 Арбитражного процессуального кодекса РФ, статье 1191 Гражданского кодекса РФ, в частности, не обратились за содействием в толковании норм законодательства

---

[56] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 23.08.2017 № 305-ЭС16–13148 (2) по делу № А41–14262/2015. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online. cgi?req=doc&cacheid=AF047AED5D5B1143E56F2BB6C87857DA&SORTTYPE=0&BASENODE=g1&ts=205853152509726765307986414&base=ARB&n=510097&rnd=6C5FF7ED4E9916C8A2DA60B2BF97DACC#51cllmlk17k (дата обращения: 13.03.2021).

[57] Постановление ФАС Уральского округа от 23.10.2013 № Ф09–9944/12 по делу № А60–35896/2011. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online. cgi?req=doc&cacheid=457519788FEB1EFBFD64BBD9D076941B&SORTTYPE=0&BASENODE=36&ts=205853152500438318681436167 26&base=AUR&n=145430&rnd=6C5FF7ED4E9916-C8A2DA60B2BF97DACC#172ge21rxhy (дата обращения — 13.03.2021).

Сан-Винсента и Гренадины к компетентным органам в Российской Федерации. В такой ситуации принятие судами аффидевита Самуэля Эверстона Коммиссонга как достоверного источника толкования и разъяснения содержания законодательства Сан-Винсента и Гренадины является неправомерным[58].

4) **Применение иностранного права не в полном объёме.** Согласно п. 1 ст. 1191 Гражданского кодекса РФ, «при применении иностранного права суд устанавливает содержание его норм в соответствии с их официальным толкованием, практикой применения и доктриной в соответствующем иностранном государстве». Иными словами, следует исходить не только из буквального содержания норм иностранного права, но также из интерпретационного, правоприменительного и доктринального контекста этих норм, что суды учитывают не всегда. Любопытный пример из судебной практики приводит в своей известной монографии Ю. А. Тимохов. В Постановлении Федерального арбитражного суда Московского округа № КГ-А40/5711–01 от 16.10.2001 указывается, что суд первой инстанции, установив существование и содержание норм германского права, к которым апеллирует истец, не выяснил их толкование и практику применения в ФРГ. Представленные истцом материалы свидетельствуют, что данное судом толкование примененных норм немецкого права отличается от их толкования и правоприменительной практики в ФРГ. В итоге обжалуемые судебные акты были отменены, а дело передано на новое рассмотрение в первую инстанцию Арбитражного суда г. Москвы[59].

В другом примере в постановлении Федерального арбитражного суда Московского округа по делу № КГ-А40/5241–01 от 25.09.2001 рассматривалась ситуация, когда спор подлежал разрешению в соответствии с правом Великобритании. Однако в решении суда первой инстанции нет ни одной ссылки на писаные нормы британского права или судебные прецеденты, которыми бы он руководствовался при его принятии. Суд апелляционной инстанции не устранил указанное нарушение и также не сослался на нормы материального права Великобритании, положенные в основу его постановления. В результате обжалуемые судебные акты были отменены, а дело передано на новое рассмотрение в первую инстанцию Арбитражного суда г. Москвы[60].

Теоретически возможны и иные судебные ошибки в части применения иностранного материального права, но они пока не находят подтверждения в доступной автору российской судебной практике. К их числу могут быть отнесены неправильное толкование понятий, содержащихся в нормах иностранного права; применение неактуальных норм иностранного права (утративших силу, действующих в новой редакции, признанных неконституционными); злоупотребление оговоркой о публичном порядке и сверхимперативными нормами российского права, приводящее к фактической нейтрализации коллизионной нормы и вытеснению иностранного права из сферы регулирования соответствующего отношения.

Как видно, характерный для МЧП правоприменительный процесс отличается повышенной сложностью и нестандартностью в связи с чем суды могут становиться уязвимыми при применении различных видов норм МЧП. Разнообразие возникающих в свя-

---

[58] Постановление ФАС Дальневосточного округа от 11.01.2012 N Ф03–3393/2011 по делу № А73–10214/2008. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online. cgi?req=doc&cacheid=E02BCE0D54EDC200A5FA7F63AA5ED77F&SORTTYPE=0&BASENODE=31&ts=205853152508952265136546316&base=ADV&n=59939&rnd=6C5FF7ED4E9916C8A-2DA60B2BF97DACC#250zz91cand (дата обращения: 13.03.2021).

[59] Тимохов Ю. А. Иностранное право в судебной практике. М., 2004. С. 52–53.

[60] Тимохов Ю. А. Иностранное право в судебной практике. М., 2004. С. 51–52.

зи с этим типовых судебных ошибок требует их систематизации и тщательного анализа в целях минимизации правоприменительных дефектов в этой своеобразной области права. Поэтому понимание и учёт рассмотренных выше ошибок в ходе правоприменительной деятельности судов позволит не допускать их в будущем.

Коллизионные нормы Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации: некоторые актуальные вопросы

(Опубликовано: Правовая мысль в образовании, науке и практике. 2013. № 1. С. 17–18)

Коллизионные нормы международного частного права традиционно представляют собой одно из наиболее сложных и наименее изученных юридических явлений. В России действуют три базовых закона, содержащих коллизионные нормы — Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ), Семейный кодекс Российской Федерации (далее — СК РФ) и Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации (далее — КТМ РФ). На фоне первых двух кодексов коллизионные нормы КТМ РФ, содержащиеся в главе 26 «Применимое право», практически не подвергались специальному исследованию. Формат данной статьи не позволяет исследовать данные нормы досконально, поэтому краткое внимание будет сосредоточено на двух основных моментах: специфических чертах этих норм и предложениях по совершенствованию их содержания.

Важнейшая особенность коллизионных норм КТМ РФ состоит в том, что они являются специальными по отношению к коллизионным нормам ГК РФ. Соответственно, коллизионные нормы КТМ РФ в сравнении с коллизионными нормами ГК РФ подлежат первоочередному применению, в то время как положения ГК РФ применяются по остаточному принципу. Основа такого соотношения заложена в п. 2 ст. 1 КТМ РФ: «к имущественным отношениям, не регулируемым или не полностью регулируемым настоящим Кодексом, применяются правила гражданского законодательства Российской Федерации». Специальный характер коллизионных норм КТМ РФ обусловлен несколькими обстоятельствами. Прежде всего, более узкой сферой правового регулирования: имущественные отношения, возникающие из торгового мореплавания и основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников по своему масштабу значительно меньше сферы имущественных отношений, основанных на равенстве участников вообще. Также участниками имущественных отношений в сфере торгового мореплавания являются не любые физические и юридические лица, а более специфический круг субъектов (например, судовладельцы, перевозчики, члены экипажа судна). Кроме того, у коллизионных норм КТМ РФ особый правоприменитель — это, главным образом, Морская арбитражная комиссия при Торгово-промышленной палате РФ. Коллизионные нормы ГК РФ применяют суды общей юрисдикции, арбитражные суды, третейские суды, нотариусы, консулы и ряд других правоприменителей.

В отличие от иных коллизионных норм российского права коллизионные нормы КТМ РФ большей частью воспроизводят положения тех международных договоров, участницей которых Россия стала в последние годы. Другими словами, положения главы 26 КТМ РФ фактически содержат унифицированные коллизионные нормы, инкорпорированные во внутригосударственное законодательство России. Следовательно, почти не наблюда-

ется расхождений между коллизионными нормами КТМ РФ и коллизионными нормами наднационального происхождения. Поэтому первые могут применяться параллельно с коллизионными нормами международных договоров, из чего следует, что в правоприменительных актах могут содержаться одновременные отсылки к разноуровневым коллизионным нормам. Напротив, факты столкновения коллизионных норм ГК РФ, СК РФ с внешними коллизионными нормами редкостью не являются.

Примечательно, что из всех коллизионных норм российского права только коллизионные нормы КТМ РФ испытали многочисленные поправки, внесённые Федеральным законом от 14 июня 2011 г. № 141-ФЗ. Как видно, коллизионные нормы КТМ РФ оказались наименее стабильными, что объясняется среди прочего недостаточно высоким уровнем их качества. Новеллы затронули названия и положения ст. 415 «Право собственности и иные вещные права на судно», ст. 423 «Осуществление спасательных операций по отношению к судну или любому другому имуществу», ст. 425 «Ипотека судна или строящегося судна» и ст. 426 «Ограничение ответственности по морским требованиям». Также глава 26 КТМ РФ была дополнена новой статьёй 422.1 «Отношения, возникающие из причинения ущерба от загрязнения бункерным топливом». Благодаря новеллам были устранены некоторые спорные вопросы правоприменительной практики. Например, первоначальная редакция п. 1 ст. 415 КТМ РФ содержала правило о том, что «право собственности и другие вещные права на судно, а также возникновение, переход и прекращение таких прав определяются законом государства флага судна». В связи с этим возникал вопрос: если переход права собственности на судно осуществлялся посредством гражданско-правового договора (купли-продажи, мены, дарения), то какой именно коллизионной нормой следовало руководствоваться — регулирующей отношения собственности или договорные отношения? В настоящее время приоритет отдан вещно-правовой коллизионной норме, согласно которой «право собственности и иные вещные права на судно, подлежащее государственной регистрации, определяются законом государства, в котором зарегистрировано судно» (п. 1 ст. 415 КТМ РФ).

Однако, несмотря на новеллы 2011 года, ряд положений главы 26 КТМ РФ продолжает требовать совершенствования.

Во-первых, не совсем точным является название и содержание п. 1 ст. 414 «Определение права, подлежащего применению к отношениям, возникающим из торгового мореплавания с участием иностранных граждан или иностранных юридических лиц либо осложнённым иностранным элементом». Следовательно, с формальной точки зрения иностранные граждане и иностранные юридические лица выведены за пределы иностранного элемента, хотя традиционно в доктрине международного частного права и в коллизионных нормах ГК РФ (п. 1 ст. 1186) субъект признаётся разновидностью иностранного элемента. В этой связи более правильными представляются следующие варианты названия ст. 414: «Определение права, подлежащего применению к отношениям, возникающим из торгового мореплавания с участием иностранных граждан или иностранных юридических лиц либо осложнённым иным иностранным элементом», или «Определение права, подлежащего применению к отношениям, возникающим из торгового мореплавания, осложнённым иностранным элементом».

Во-вторых, в главе 26 КТМ РФ наблюдаются противоречия между положениями различных статей и между положениями внутри одной статьи. Так, очевидна некоторая нестыковка положений п. 2 ст. 414 и п. 1 ст. 418 КТМ РФ. В обеих статьях предусматривается возможность выбора применимого права (автономии воли) в договорных отношениях.

Однако согласно п. 2 ст. 414 КТМ РФ сферой действия автономии воли являются права и обязанности сторон по договору, в то время как в соответствии с п. 1 ст. 418 КТМ РФ она распространяется на «отношения, возникающие из договора» вообще. Права и обязанности сторон договора не тождественны всему объёму отношений, возникающих из договора, поскольку являются только частью данных отношений. Показательны в этом плане положения ст. 1215 ГК РФ, включающие в сферу действия права, подлежащего применению к договору, наряду с правами и обязанностями сторон договора такие вопросы, как толкование договора, исполнение договора, последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения договора, прекращение договора, последствия недействительности договора. Как видно, сфера действия автономии воли по п. 2 ст. 414 КТМ РФ значительно заужена по сравнению с возможностью выбора применимого права к тем же договорным отношениям в соответствии с п. 1 ст. 418 КТМ РФ. Поэтому в п. 2 ст. 414 КТМ РФ автономию воли целесообразно расширить до тех границ, которые она имеет по п. 1 ст. 418 КТМ РФ.

Возможность конфликта заложена между положениями п. 2 ст. 418 КТМ РФ, согласно которым «при отсутствии соглашения сторон о подлежащем применению праве отношения сторон, возникающие из договоров, регулируются законом государства, в котором учреждена, имеет основное место деятельности или место жительства сторона, являющаяся перевозчиком — в договоре морской перевозки; судовладельцем — в договоре морского агентирования, тайм-чартере и бербоут-чартере; владельцем буксирующего судна — в договоре буксировки; доверителем — в договоре морского посредничества; страховщиком — в договоре морского страхования». Нетрудно заметить: критерии определения ведущей стороны договора, являющейся юридическим лицом, имеют конкурирующий, а в определённых случаях даже взаимоисключающий характер. Предположим, юридическое лицо — ведущая сторона договора учреждена в государстве А., а основную деятельность осуществляет в государстве Б. Значит, на регулирование соответствующего договорного отношения одновременно претендуют две национально-правовых системы. Тогда кто и на каком основании будет выбирать одну из них? Не проще ли было установить единый критерий определения ведущей стороны договора? Уместно заметить, что в качестве критерия определения ведущей стороны договора в п. 2 ст. 1211 ГК РФ закреплено «основное место деятельности».

В-третьих, в нормах главы 26 КТМ РФ встречаются определённые пробелы. В частности, в вышеуказанном п. 2 ст. 418 КТМ РФ отсутствует упоминание о таком общепризнанном и стандартном коллизионном правиле регулирования внешнеэкономических договоров как принцип наиболее тесной связи. В соответствии с ГК РФ (п. 1, 2 ст. 1211) принцип наиболее тесной связи является промежуточным этапом коллизионного регулирования внешнеэкономических договоров, следуя за автономией воли и предшествуя презумпции наиболее тесной связи в пользу ведущей стороны договора. Иными словами, если стороны договора, заключаемого в области торгового мореплавания, не избирают применимое право, то во всех случаях применению подлежит право ведущей стороны договора. Согласно же ГК РФ право ведущей стороны договора применяется постольку, поскольку иное не вытекает из условий или существа договора либо совокупности обстоятельств дела.

Ещё один пробел обнаруживается в ст. 420 КТМ РФ «Отношения, возникающие из столкновения судов». Не урегулировано определение применимого права в случае, когда в открытом море сталкиваются два судна, плавающие под флагом разных государств, и спор рассматривается не в Российской Федерации. Вместе с тем этот пробел легко устра-

ним с помощью Брюссельской конвенции для объединения некоторых правил относительно столкновения судов 1910 года, которую Российская империя ратифицировала в 1913 году, а СССР официально подтвердил участие в ней в 1936 году. Проблема сохраняется лишь тогда, когда столкновение происходит с судном государства не участвующего в названной конвенции.

Улучшение качества коллизионных норм КТМ РФ и совершенствование практики их применения повысят эффективность действия данных норм и обеспечат их стабильное функционирование в рамках отечественного коллизионного права.

Конкуренция общих и специальных коллизионных норм международного частного права

(Опубликовано: Общие и специальные нормы уголовного права РФ, квалификация преступлений и назначение наказания: сборник научных статей / под ред. Е.А. Куликова. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2020. С. 89–93)

Одной из проблем применения коллизионных норм является проблема конкуренции между общими и специальными коллизионными нормами. При определении той национально-правовой системы, которая призвана урегулировать интернациональное частное отношение по существу, необходим грамотный выбор нужной коллизионной нормы из нескольких претендующих на установление применимого права. Такого рода конкуренция наблюдается в отношении как внешних, так и внутренних коллизионных норм. Иными словами, проблема конкуренции актуальна как для коллизионных норм международных договоров с участием РФ, так и для коллизионных норм, содержащихся во внутреннем законодательстве нашей страны. При этом необходимо иметь в виду, что конкурирующие коллизионные нормы обладают одинаковой юридической силой и могут содержаться как в одном источнике права, так и в разных источниках права. Следуя общепризнанному правилу соотношения общих и специальных норм права вообще, специальные коллизионные нормы отличаются первоочередностью их применения по отношению к общим коллизионным нормам, но принципиально важно разглядеть эту конкуренцию и понять, почему одна из норм является общей, а вторая — специальной. Исходя из сказанного, в современном российском праве полагаем возможным выделить несколько видов конкуренции коллизионных правил.

1. Конкуренция коллизионных норм, содержащихся в двух многосторонних международных договорах одинаковой юридической силы. Думается, в такой ситуации необходимо соотнести договоры между собой в качестве общего и специального, что обусловит аналогичное сочетание коллизионных норм данных договоров. В качестве критериев соотношения могут выступить рамки предмета правового регулирования, объём правового регулирования и уровень его подробности, круг субъектов на которых договор распространяется, цели правового регулирования и ряд других.

Так, в СНГ действуют Минская конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 года и Киевское соглашение о порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности 1992 года. Схожесть и в большинстве случаев тождественность коллизионных норм

этих договоров влечёт за собой потенциальную возможность их синхронного применения. Однако Киевское соглашение является специальным. Оно имеет более узкий предмет правового регулирования, ибо касается только разновидности гражданских отношений (имущественные отношения в сфере хозяйственной деятельности), отличается процессуальной направленностью, поскольку нацелено на разрешение споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности и распространяется на более ограниченный круг лиц (хозяйствующих субъектов). Если отношение по своим параметрам попадает под действие Киевского соглашения, то его коллизионные нормы должны считаться специальными и при рассогласовании с общими нормами обладают приоритетом. Сказанное справедливо и для соотношения двусторонних договоров с совпадающими государствами-участниками. Но, как правило, при совпадении предмета правового регулирования и круга адресатов государства разводят эти договоры по уровню юридической силы, что предопределяет следование правилам о преодолении иерархических коллизий.

2. Конкуренция коллизионных норм, закреплённых в одинаковых по юридической силе многостороннем и двустороннем международных договорах. При совпадении предмета правового регулирования, субъектного состава адресатов норм, а также целей договоров, двусторонний договор обоснованно считать специальным в силу меньшего числа государств участников. В области международного частного права многосторонние международные договоры зачастую допускают заключение двусторонних договоров между отдельными участниками, в том числе с несовпадающими правовыми нормами. Например, наряду с вышеупомянутой Минской конвенцией между Россией и некоторыми странами СНГ (Азербайджан, Кыргызстан, Молдова) действуют двусторонние договоры о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам.

Рассмотрим ситуацию на примере расторжения брака. Ст. 28 Минской конвенции в качестве коллизионных правил предусматривает закон общего гражданства супругов, а при его отсутствии — право страны, учреждение которой рассматривает дело о расторжении брака. Ст. 28 (п. 2) договора о правовой помощи с Республикой Молдова конкретизирует определение применимого права на случай, когда у вступающих в развод супругов отсутствует общее гражданство. В договоре появляется дополнительное условие применения страны компетентного учреждения: важно, чтобы супруги не просто были гражданами договаривающихся государств (один России, другой Молдовы), но и проживали на территориях своих стран. В Минской конвенции, напротив, с различным местом жительства супругов при несовпадении их гражданства определение применимого права не связано. Иными словами, две договаривающиеся страны создали для себя в этом вопросе специальную коллизионную норму, которая отличается от общей модели коллизионного регулирования, установленной Минской конвенцией. В приведенном примере речь идёт не о противоречии между двумя нормами, а именно об их конкуренции, поскольку одна из норм имеет дополнительное конкретизирующее условие. При полном совпадении коллизионных норм двух договоров в вопросе расторжения брака конкуренции нет, в связи с чем допустимы одновременные ссылки в правоприменительном акте на эти договоры как на равнозначные.

3. Конкуренция коллизионных норм Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) с коллизионными нормами, содержащимися в Семейном кодексе Российской Федерации (далее — СК РФ) и Кодексе торгового мореплавания Российской Федерации (далее — КТМ РФ). Коллизионные нормы СК РФ и КТМ РФ по отношению

к коллизионным нормам ГК РФ являются специальными и подлежат первоочередному применению, в то время как положения ГК РФ применяются по остаточному принципу. Исходя из п. 2 ст. 1 КТМ РФ «к имущественным отношениям, не регулируемым или не полностью регулируемым настоящим Кодексом, применяются правила гражданского законодательства Российской Федерации». Подобным образом ст. 4 СК РФ устанавливает правило о том, что к имущественным и личным неимущественным отношениям между членами семьи, не урегулированным семейным законодательством, применяется гражданское законодательство, поскольку это не противоречит существу семейных отношений. Следовательно, делая выбор в пользу специальных коллизионных норм, необходимо обращать внимание на круг субъектов, сферу имущественных и личных неимущественных отношений и степень достаточности норм СК РФ и КТМ РФ для определения применимого права к соответствующему отношению.

4. Конкуренция общих и специальных коллизионных норм, содержащихся в разных статьях одного закона, главным образом, в ГК РФ. Если общая коллизионная норма имеет универсальный характер и регулирует общественное отношение в целом, то специальная — какой-либо сегмент этого отношения, либо аналогичное отношение, но с особым объектом, субъектным составом либо иной юридически значимой и своеобразной деталью. Тезис может быть проиллюстрирован на примере коллизионного регулирования договорных обязательств. По общему правилу к договору при отсутствии автономии воли применяется право ведущей стороны (п. 1, 2 ст. 1211 ГК РФ). Однако если объектом договора является недвижимость, то применимо право страны места ее нахождения (ст. 1213 ГК РФ); если в договоре участвует потребитель, то действуют специально предусмотренные для этой ситуации коллизионные правила, основным из которых является закон места жительства потребителя (ст. 1212 ГК РФ). В приведенном примере нормы являются взаимоисключающими и не могут применяться параллельно к одному и тому же отношению, поскольку их объём совпадает: везде речь идёт о договорном обязательстве в целом. Значит с точки зрения коллизионного регулирования мы должны различать, например, куплю-продажу движимого имущества, куплю-продажу недвижимого имущества и куплю-продажу с участием потребителя.

Другое сочетание общей и специальной коллизионной нормы возникает в случае, когда первая норма определяет применимое право к отношению в целом, а вторая норма — к какой-либо составной части отношения, к специальному вопросу в рамках отношения. Рассмотрим это на примере соотношения п. 1 ст. 1197 ГК РФ и ст. 1219 ГК РФ. В соответствии с п. 1 ст. 1197 «гражданская дееспособность физического лица определяется его личным законом», но согласно п. 1 ст. 1219 «к обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда, применяется право страны, где имело место действие или иное обстоятельство, послужившие основанием для требования о возмещении вреда». При этом одним из вопросов деликтного обязательства является «способность лица нести ответственность за причинённый вред» (ст. 1220 ГК РФ). Предположим, что гражданин ФРГ, отдыхающий в качестве туриста в России, причинил здесь вред здоровью гражданина РФ. По общему правилу личным законом такого гражданина ФРГ будет немецкое право (п. 1 ст. 1195 ГК РФ), а значит его дееспособность тоже подчиняется немецкому праву. С другой стороны, специальное проявление дееспособности гражданина ФРГ (деликтоспособность) более тесно связано с правом РФ и потому в силу ст. 1219 ГК РФ будет регулироваться российским правом. Иными словами, в этой ситуации правоприменительный интерес представляет не дееспособность вообще, а особый вопрос в рамках дееспособ-

ности, который урегулирован специальной коллизионной нормой и обусловливает применение российского, а не немецкого права.

5. Конкуренция коллизионных норм, содержащихся в одной статье закона. В частности, наблюдается проблема соотношения п. 2 и п. 5 ст. 1211 ГК РФ: в силу п. 2 ст. 1211 к договору при отсутствии автономии воли сторон применяется право ведущей стороны договора, но если договор заключен особым способом — на аукционе, по конкурсу или на бирже, то применимо право страны, где проводится аукцион, конкурс или где находится биржа, а автономия воли не допускается (п. 5 ст. 1211 ГК РФ). Как видно, применимое право к одному и тому же договору в зависимости от наличия или отсутствия особого способа его заключения будет определяться дифференцированно.

Или пример на основе положений ст. 420 КТМ РФ «Отношения, возникающие из столкновения судов». В указанной статье сосуществуют три разных коллизионных нормы: первая посвящена отношениям, возникающим из столкновения судов в водах государства, вторая — столкновению судов в открытом море, то есть за пределами государственной территории, а третья — столкновению судов, плавающих под флагом одного государства независимо от места столкновения. В каждом из трёх случаев коллизионные привязки разные.

Таким образом, в рамках российской правовой системы мы различаем пять видов конкуренции общих и специальных коллизионных норм международного частного права. Несмотря на многообразие случаев их соотношения, специальные коллизионные нормы неизменно обладают приоритетом по отношению к общим и подлежат первичному применению.

Особенности правоспособности иностранных граждан в Российской Федерации

(Опубликовано: Цивилистические заметки. Вып. Ш: Субъекты частно-правовых отношений: сборник научных статей / отв. ред. В.Я. Музюкин. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2007. С. 6–15)

Активное расширение экономических, научно-технических и культурных контактов Российской Федерации с другими странами и усиление прозрачности внешнеполитического курса России обусловили устойчивый рост числа иностранных граждан посещающих нашу страну и постоянно проживающих на ее территории. Это вызывает необходимость исследования особенностей правового положения иностранных граждан в Российской Федерации вообще и их гражданской правоспособности, в частности.

Общий подход к правоспособности иностранцев установлен в ст. 1196 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ). Согласно этой статье, «Гражданская правоспособность физического лица определяется его личным законом. При этом иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации гражданской правоспособностью наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных законом». Каким образом следует понимать эти положения?

1. Традиционной и наиболее адекватной коллизионной привязкой, определяющей правоспособность физического лица, является личный закон физического лица. Личный закон физического лица кроме вопросов правоспособности охватывает также дееспособность, опеку и попечительство, признание лица безвестно отсутствующим и объявление умершим (ст. 1196–1200 ГК РФ). В основу данной привязки заложен принцип наиболее тесной связи физического лица с определенной национально-правовой системой, с определенным правопорядком. При этом личный закон дифференцируется в зависимости от категории физического лица (гражданин РФ, иностранный гражданин, лицо без гражданства) и его места жительства. В связи с этим ст. 1195 ГК РФ закрепляет шесть видов личного закона физического лица, пять из которых применимы к иностранцам. Во-первых, личным законом физического лица считается право страны, гражданство которой это лицо имеет. Данное правило распространяется на иностранцев, не имеющих места жительства в РФ и «привязанных» к стране своего гражданства. Во-вторых, если лицо наряду с российским гражданством имеет и иностранное гражданство, его личным законом является российское право. Другими словами, речь идет о личном законе бипатрида, имеющего гражданство Российской Федерации. В-третьих, если иностранный гражданин имеет место жительства в Российской Федерации, его личным законом является российское право. Согласно, ст. 20 ГК РФ «местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает». В названном случае иностранец более прочно интегрирован в правовую систему России, а не страны своего гражданства, что обусловливает вовлечение иностранца в орбиту действия российского права. В-четвертых, при наличии у лица нескольких иностранных гражданств личным законом считается право страны, в которой это лицо имеет место жительства. Данная привязка определяет применимое право бипатрида, не имеющего гражданства России. В-пятых, личным законом беженца (который может быть иностранным гражданином) считается право страны, предоставившей ему убежище. Таким образом, в аспекте коллизионного регулирования необходимо различать пять категорий иностранцев. Предметом настоящего исследования являются иностранцы, имеющие место жительства в России, то есть иностранцы, на которых распространяются нормы российского права.

2. В ст. 1196 ГК РФ содержится правило о том, что иностранные граждане пользуются в Российской Федерации гражданской правоспособностью наравне с российскими гражданами. Принцип уравнивания иностранцев в правоспособности с гражданами России является производным от национального режима иностранцев в Российской Федерации. Как известно, национальный режим — это принцип, в силу которого юридическим и физическим лицам одного государства предоставляются на территории другого государства такие же права, льготы и привилегии, какие предоставляются его собственным юридическим и физическим лицам[61]. Данный режим провозглашен в ч. 3 ст. 63 Конституции РФ, согласно которой иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Гражданская правоспособность, то есть способность иметь гражданские права и нести обязанности (п. 1 ст. 17 ГК РФ) выступает составной частью правового положения физического лица, а уравнивание в правоспособности иностран-

[61] Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1998. С. 402.

цев и граждан России является одним из проявлений национального режима иностранцев в РФ.

3. Основываясь на ст. 1196 ГК РФ, можно сделать вывод о том, что из принципа равенства правоспособности иностранцев и граждан России исключения могут быть установлены законом. При этом закономерно возникает вопрос о понимании категории «закон» в контексте ст. 1196 ГК РФ. Исходя из буквального толкования, речь может идти как о федеральных законах, так и о законах субъектов РФ. Вместе с тем в данном случае представляется необходимым понимать «закон» ограничительно, то есть иметь в виду только федеральный закон. Основания для такого вывода содержатся в ряде норм Конституции РФ и ГК РФ. Так, согласно ст. 71 Конституции РФ к предметам ведения Российской Федерации относятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (п. «в»), а также гражданское законодательство (п. «о»). В силу ч. 1 ст. 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы. Конституционные положения конкретизируются в ГК РФ, который наряду с иными федеральными законами, регулирующими имущественные и личные неимущественные отношения, составляет гражданское законодательство (абз. 1 п. 2 ст. 3). Более того, в соответствии с абз. 4 п. 1 ст. 2 ГК РФ правила, установленные гражданским законодательством, применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом. Как видим, в указанных положениях упоминаются только федеральные законы, в связи с чем, более точным было бы использование в ст. 1196 ГК РФ категории «федеральный закон».

4. Отсылка в ст. 1196 ГК РФ к личному закону физического лица в силу ст. 7 ГК РФ применяться не должна, если международным договором Российской Федерации установлено иное. Так, согласно ст. 24 Договора между СССР и Венгерской народной республикой об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам в редакции протокола 1971 года «правоспособность и дееспособность лица определяются законодательством государства, гражданином которого это лицо является»[62]. Такое указание в Договоре только на гражданство лица исключает применение п. 3 ст. 1195 ГК РФ к правоспособности венгерского гражданина, который имеет место жительства в России. Другими словами, в данном случае должно применяться не российское законодательство, как это предписано в п. 3 ст. 1195, а венгерское.

5. Статья 1196 ГК РФ допускает возможность установления отличий правоспособности иностранцев от правоспособности граждан РФ. Такого рода отличия, во-первых, свидетельствуют об особенностях правоспособности иностранцев в РФ, во-вторых, выступают изъятиями из национального режима иностранцев в России, в-третьих, дифференцируют правовое положение граждан РФ и иностранных граждан. По справедливому замечанию И. В. Елисеева, отличия в правоспособности связаны с отсутствием у иностранцев «особой правовой связи с Российским государством (гражданство), обусловливающей возможность иметь определенные права и нести обязанности, а также с необходимостью обеспечения безопасности страны»[63]. Представляется, что отличия правоспособности иностранцев от правоспособности российских граждан могут прини-

---

[62] Сборник международных договоров Российской Федерации по оказанию правовой помощи. М., 1996. С. 153–171.

[63] Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (постатейный). Часть третья / Под общ. ред. А. П. Сергеева. М., 2002. С. 226.

мать следующие формы: а) лишение иностранца какого-либо права; б) ограничение иностранца в каком-либо праве; в) установление дополнительной обязанности или дополнительного требования реализации какого-либо права; г) предоставление дополнительных прав и гарантий защиты. Рассмотрим каждую из форм подробнее.

А) Лишение можно определить как категорическое и полное непредставление иностранцу какого-либо имущественного и личного неимущественного права, или запрет заниматься какой-либо деятельностью на территории РФ. В результате лишения у иностранцев отсутствует определенное субъективное право, которым обладают граждане РФ. Например, согласно ст. 8 Закона РФ от 23 сентября 1992 года «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» в качестве патентного поверенного может быть зарегистрирован только гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий на ее территории[64]. В соответствии со ст. 4 Закона РФ от 11 марта 1992 года «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» обязательным условием осуществления указанной деятельности является то, что ей может заниматься только гражданин РФ[65]. Федеральный закон от 24 июля 2002 года «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» устанавливает запрет нахождения таких земель в собственности иностранных граждан, допуская лишь право аренды (ст. 3)[66]. Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 года (ч. 5 ст. 49) предусмотрел, что по договорам социального найма жилые помещения предоставляются только гражданам России, если иное не предусмотрено международным договором[67].

Б) Возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина (в том числе иностранца) посредством федерального закона в общем виде предусмотрена в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Действующее федеральное законодательство демонстрирует немало примеров ограничения отдельных прав иностранных граждан. Например, ч. 3 ст. 15 Земельного кодекса от 25 октября 2001 года предусматривает, что иностранные граждане (а также лица без гражданства и иностранные юридические лица) не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ[68]. В Законе РФ от 27 декабря 1991 года «О средствах массовой информации» установлено сужение правовых возможностей иностранцев, связанное с учреждением теле-, видеопрограмм и организаций, осуществляющих телевещание. В ст. 19.1 закреплено, что «иностранный гражданин … доля иностранного участия в уставном капитале которого составляет 50 процентов и более, не вправе учреждать организации, которые осуществляют телевещание, зона уверенного приема передач которых охватывает половину и более половины субъектов Российской Федерации, либо территорию, на которой проживает половина численности населения Российской Федерации»[69]. Или в Федеральном законе «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30 ноября 1995 года (п. 12 ст. 6) установлено, что «федеральные органы государственной власти вправе объявить отдельные районы континентального шельфа закрытыми для проведения … физическими и юридическими лицами иностранных го-

---

64 Российская газета. 1992. 17 октября.

65 Российская газета. 1992. 30 апреля.

66 Российская газета. 2002. 27 июля.

67 Собрание законодательства РФ. 2005. №1 (часть 1). Ст. 14.

68 Собрание законодательства РФ. 2001. №44. Ст. 4147.

69 Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. №7. Ст. 300.

сударств ... морских научных исследований в связи с ведением в указанных районах работ по разведке и разработке минеральных ресурсов»[70].

В) Своеобразным умалением правоспособности иностранцев в России является установление дополнительной обязанности или дополнительного требования реализации какого-либо права. Так, Федеральный закон «Об оружии» от 13 декабря 1996 года (ст. 14) устанавливает дополнительные требования по поводу того, что иностранные граждане могут приобретать на территории России гражданское оружие только по лицензиям, выданным органами внутренних дел на основании ходатайств дипломатических представительств иностранных государств в РФ, гражданами которых они являются[71]. Патентный закон РФ от 23 сентября 1992 года в п. 2 ст. 15 содержит дополнительные требования для физических лиц, постоянно проживающих за пределами РФ, которые должны вести дела с федеральным органом исполнительной власти по интеллектуальной собственности не непосредственно, а только через патентных поверенных, зарегистрированных в федеральном органе исполнительной власти по интеллектуальной собственности[72]. Следовательно, у иностранных граждан, которые постоянно проживают за пределами РФ, возникает обязанность обратиться к патентному поверенному и заключить с ним возмездный договор поручения. Схожая конструкция содержится в ст. 3.1 Федерального закона от 17 ноября 1995 года «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации». Согласно этой статье иностранные граждане осуществляют архитектурную деятельность наравне с российскими гражданами и юридическими лицами, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации. При отсутствии соответствующего международного договора Российской Федерации иностранные граждане могут принимать участие в архитектурной деятельности на территории Российской Федерации только с архитектором — российскими гражданином или юридическим лицом[73].

Г) Положительным отличием правоспособности иностранцев от правоспособности граждан РФ является предоставление первым дополнительных прав и (или) дополнительных гарантий защиты прав. Показательным примером выступают положения ст. 9 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 9 июля 1999 года. В ней установлены специальные для иностранного инвестора (в том числе иностранного гражданина) гарантии от неблагоприятного изменения российского законодательства. В случае если вступают в силу новые федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, которые изменяют размеры ввозных таможенных пошлин, федеральных налогов и взносов в государственные внебюджетные фонды, либо устанавливают режим запретов и ограничений в отношении иностранных инвестиций в РФ по сравнению с тем режимом, который действовал на день начала финансирования приоритетного инвестиционного проекта за счет иностранных инвестиций, то такие новые федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ не применяются в течение определенных сроков. Согласно п. 2 ст. 9 Закона это срок окупаемости инвестиционного проекта, но не более семи лет со дня начала финансирования указанного проекта за счет иностранных инвестиций[74].

---

70 Российская газета. 1995. 7 декабря.

71 Российская газета. 1996. 18 декабря.

72 Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. №42. Ст. 2319.

73 Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст. 4473.

74 Собрание законодательства РФ. 1999. №28. Ст. 3493.

Таким образом, действующее федеральное законодательство содержит множество особенностей правоспособности иностранцев в России. В основном, эти особенности имеют негативный для иностранцев характер, поскольку ущемляют их положение по сравнению с российскими гражданами. Вместе с тем особенности правоспособности иностранцев могут иметь и позитивное содержание, то есть улучшать их положение по отношению к гражданам РФ.

6. Несмотря на то, что ст. 1196 ГК РФ акцентирует внимание на соотношении правоспособности иностранцев и граждан РФ, существуют различия в правовом положении и правоспособности между собственно иностранцами. На наш взгляд, можно выделить следующие формально-юридические основания дифференциации правоспособности иностранцев.

Во-первых, фактором различия правового положения граждан разных стран являются предусмотренные ст. 1194 ГК РФ реторсии. Под реторсией понимается установление Правительством РФ ответных ограничений в отношении имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц тех государств, в которых имеются специальные ограничения имущественных и личных неимущественных прав российских граждан и юридических лиц. Следовательно, реторсия всегда направлена против граждан конкретного государства, которые в результате этого дискриминируются по отношению к гражданам всех третьих стран. В развитие положений ГК РФ возможность введения реторсий предусматривается и в иных федеральных законах. Например, ст. 55 Федерального закона «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года предусматривает возможность введения ограничений, связанных с осуществлением зарубежными корреспондентами своей профессиональной деятельности на территории России. При этом любое ограничение должно представлять собой ответную меру со стороны Правительства РФ по отношению к корреспондентам СМИ тех государств, на территории которых установлены специальные ограничения для осуществления профессиональной деятельности журналистов СМИ, зарегистрированных в РФ[75].

Во-вторых, различие правоспособности иностранцев обусловлено действием принципа условной взаимности. В силу этого принципа гражданам конкретного иностранного государства определенное право на территории России предоставляется только в том случае, если гражданам РФ такое же право предоставлено в соответствующем иностранном государстве. Вследствие этого становится очевидной неодинаковость объема прав иностранцев на территории России. Например, это касается сферы племенного животноводства. В соответствии со ст. 45 Федерального закона «О племенном животноводстве» от 3 августа 1995 года работать в области племенного животноводства на территории РФ иностранные граждане могут только в той мере, в какой указанный режим предоставляется соответствующим иностранным государством гражданам России[76].

В-третьих, следует различать правовое положение иностранца, имеющего общий статус и иностранца-беженца, обладающего специальным статусом. В целом статус иностранца-беженца является более льготным, что обусловлено его неблагоприятным положением. Так, на основании и в развитие ст. 6 Федерального закона «О беженцах» от 19 февраля 1993 года[77], в которой предусмотрено оказание беженцам содействия в обеспе-

---

[75] Российская газета. 1992. 8 февраля.

[76] Российская газета. 1995. 10 августа.

[77] Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного совета РФ. 1993. №12. Ст. 425.

чении проезда и провоза багажа было принято Постановление Правительства РФ от 23 мая 1998 года «О порядке оказания содействия лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, и беженцу в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания»[78]. Для беженцев установлены определенные льготы в области трудоустройства, пенсионного обеспечения, компенсационных выплат.

В-четвертых, если международный договор с участием РФ отменяет те или иные умаления прав иностранцев, установленные федеральным законом, то на граждан договаривающихся государств эти умаления не распространяются. Следовательно, в отношении граждан недоговаривающихся государств эти умаления продолжают действовать. Например, выше были приведены положения ст. 3.1 Федерального закона «Об архитектурной деятельности». Из анализа этой статьи можно сделать вывод о том, что те иностранные граждане, государство которых заключило с РФ договор по вопросам архитектурной деятельности, будут осуществлять эту деятельность на территории России наравне с российскими гражданами. А те иностранцы, государство которых не имеет такого международного договора с РФ, могут принимать участие в архитектурной деятельности на территории России только с архитектором — российским гражданином или юридическим лицом.

В-пятых, Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 года различает три категории иностранцев: временно пребывающие в РФ, временно проживающие в РФ и постоянно проживающие в РФ[79]. Различие их статуса имеет преимущественно административно-правовой характер. Однако существуют и особенности правоспособности различных категорий иностранцев. В частности, п. 2 ст. 11 указанного Закона предусматривает, что «временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации». Как видим, для постоянно проживающих иностранцев такого рода ограничения избрания места жительства отсутствуют.

В-шестых, особые коллизионные правила определения правоспособности содержатся в ГК РФ в отношении иностранного индивидуального предпринимателя. По общему правилу (п. 3 ст. 1195 ГК РФ) правоспособность иностранца, имеющего место жительства в РФ, определяется российским правом. Однако в силу специального правила (ст. 1201 ГК РФ) право физического лица заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица в качестве индивидуального предпринимателя определяется по праву страны, где такое физическое лицо зарегистрировано в качестве индивидуального предпринимателя. Если это правило не может быть применено ввиду отсутствия обязательной регистрации, применяется право страны основного места осуществления предпринимательской деятельности. Следовательно, такой элемент правоспособности как право заниматься предпринимательской деятельностью (ст. 18 ГК РФ) у индивидуального предпринимателя будет определяться, прежде всего, не односторонней коллизи-

---

[78] Собрание законодательства РФ. 1998. №22. Ст. 2458.

[79] Парламентская газета. 2002. 31 июля.

онной нормой в пользу российского права, а законом места регистрации лица в качестве индивидуального предпринимателя.

Таким образом, современное российское законодательство, с одной стороны, уравнивает иностранцев в правоспособности с гражданами России, с другой стороны, демонстрирует разнообразные по форме отличия правоспособности иностранцев от правоспособности российских граждан. Кроме того, действующее законодательство содержит немало различий в правоспособности собственно иностранцев в Российской Федерации.

Альтернативные способы разрешения правовых споров: состояние и пути совершенствования

(Опубликовано: Аничкин Е. С. Конституционное и международное частное право: избранные статьи. Германия, Саарбрюкен: Palmarium Academic Publishing, 2013. С. 336–345)

Осуществление гражданско-правовых отношений неизбежно связано с возникновением споров, а, следовательно, с выбором средств их разрешения. В настоящее время для урегулирования гражданско-правовых споров сложилась целая система процедур, которые условно можно разделить на несколько групп. Так, в американской доктрине способы разрешения правовых споров принято подразделять на три группы: состязательные процедуры (судебный процесс, административный процесс, арбитраж); консенсуальные процедуры (переговоры, дружеское посредничество — медиация, примирение); смешанные процедуры, сочетающие консенсуальные и состязательные элементы (посредничество-арбитраж / med-arb, мини-процесс с вынесением рекомендательного решения)[80].

В отечественной доктрине укоренилась иная классификация процедур урегулирования споров. Первая группа — это процедуры, направленные на достижение соглашения между сторонами, их примирение с участием нейтральных лиц или без их участия (примирительные процедуры). Вторая группа — это разрешение споров в общественных, третейских судах. Они могут быть постоянно действующими (изолированными) и разовыми (ad hoc). Третья группа — это обращение в государственный суд (в РФ — в суд общей юрисдикции или государственный арбитражный суд)[81]. Вторая и третья группа способов совпадают по своей направленности — разрешение спора по существу и вынесение обязательного для сторон решения — но различаются по субъектам реализации. Существование «судебных» способов предопределено положениями ст. 11 ГК РФ, в соответствии с которыми защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляет в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством, суд, арбитражный суд или третейский суд. При этом разрешению спора в го-

---

[80] См.: Носырева Е. И. Примирительные процедуры и международный коммерческий арбитраж // Международный коммерческий арбитраж: современные проблемы и решения. Сборник статей к 75-летию Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате Российской Федерации / Под ред. А. С. Комарова. М., 2007. С. 301.

[81] См., например: Ануфриева Л. П. Международное частное право: В 3-х т. Том 3. Трансграничные банкротства. Международный коммерческий арбитраж. Международный гражданский процесс. М., 2001. С. 65.

сударственном суде противопоставляются первые две группы способов, которые объединяются понятием «альтернативные способы разрешения правовых споров».

Термин «альтернативные» производен от лат. «alter» — один из двух и применительно к разрешению споров означает возможность выбора по соглашению сторон наиболее адекватного и эффективного способа выхода из конфликтной ситуации. Назначение альтернативных способов состоит в том, что они позволяют разгрузить государственные суды, и без того заваленные огромным количеством дел, которые необходимо рассмотреть в весьма сжатые сроки, а также способствуют повышению уровня деловой и правовой культуры участников гражданско-правовых отношений. К альтернативному разрешению правовых споров конфликтующие стороны обычно обращаются тогда, когда они обоюдно стремятся урегулировать спор исключительно мирным путем.

Среди альтернативных способов третейское разбирательство занимает особое место. По своей сущности оно более близко к процедуре рассмотрения споров в судах, чем к примирительным процедурам, имеющим несудебную сущность. Сходство с судебным разбирательством заключается в том, что в основе третейского производства также лежит принцип состязательности сторон, а арбитр выполняет квазисудебные функции: исследует доказательства, устанавливает факты, выносит решение, которое по своей юридической силе приравнивается к решению государственного суда. Однако наблюдается и немало различий с судебным разбирательством. Например, в основе третейского разбирательства лежит обоюдное третейское соглашение, в то время как обращение в государственной суд осуществляется, как правило, в одностороннем порядке посредством искового заявления.

От других же альтернативных процедур третейское производство отличается по своим последствиям: оно завершается обязательным для сторон решением, в то время как другие процедуры нацелены на достижение соглашения, выработку правового консенсуса. Не зря они называются примирительными. Посредник-примиритель в отличие от третейских судей не акцентирует внимание на установлении фактов, на исследовании доказательств, не вправе выносить обязательное для сторон решение. Усилия посредников-примирителей сосредоточены на оказании спорящим контрагентам содействия в ведении переговоров и на выработке ими взаимоприемлемого соглашения, в то время как третейское разбирательство направлено на разрешение дела в пользу одной из сторон посредством вынесения окончательного решения.

Однако различие между третейским производством и иными альтернативными способами состоит не только в этом. В известной мере несудебные способы по логике должны предшествовать судебным способам. Когда урегулирование возникших разногласий и достижение желаемой цели дружеским путём в силу различных причин оказывается невозможным, наступает очередь более действенных и жёстких механизмов разрешения споров. В известной мере можно говорить о первичности примирительных процедур по отношению к третейскому разбирательству.

Также различается сфера применения альтернативных способов, то есть отраслевая принадлежность самих правовых споров. Так, согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации» от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ, «в третейский суд может по соглашению сторон третейского разбирательства передаваться любой спор, вытекающий из гражданских правоотношений, если иное не установлено федераль-

ным законом»[82]. В то же время в соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ такая процедура применяется не только к спорам, вытекающим из гражданских правоотношений, но также к спорам, возникающим из трудовых правоотношений и семейных правоотношений[83]. В целях разрешения коллективного трудового спора ТК РФ (ст. 401–403) предусматривает такие дозабастовочные примирительные процедуры, как деятельность примирительной комиссии и посредника. Предметная сфера переговоров как классической и простейшей примирительной процедуры ещё шире и вообще не ограничивается рамками частного права.

Ещё одной особенностью нетретейских примирительных процедур является то, что посредники-примирители не связаны строгим соблюдением норм материального и процессуального права, не должны непременно следовать строгим юридическим нормам. Выполняя своё предназначение, «дружеские посредники» руководствуются, главным образом, правом справедливости (ex aequo et bono), то есть моральными и иными внеправовыми нормами. Причём эти нормы могут преобладать, если посредник-примиритель придёт к убеждению, что формально-юридический подход породит несправедливый, невзаимоприемлемый результат.

Как видно, третейское разбирательство представляет собой самостоятельное и специфическое явление. В свою очередь среди третейских судов обособленное положение занимает международный коммерческий арбитраж. Формальным подтверждением этого тезиса является положение Федерального закона «О третейских судах в РФ» о том, что данный Закон не распространяется на международный коммерческий арбитраж (п. 3 ст. 1)[84]. Обращает на себя внимание несколько ключевых отличий МКАС от обыкновенных третейских судов.

Во-первых, это характер предмета спора. В соответствии с п. 2 ст. 1 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже» от 7 июля 1993 г. № 5338–1 данный арбитраж рассматривает «споры из договорных и других гражданско-правовых отношений, возникающие при осуществлении внешнеторговых и иных видов международных экономических связей»[85]. Иными словами, эти споры должны иметь не только гражданско-правовой, но также хозяйственный и трансграничный характер.

Во-вторых, субъектный состав: в 90% случаев арбитраж разрешает споры между субъектами различной государственной принадлежности. Это могут быть споры, хотя бы одной из сторон которых является коммерческое предприятие, находящееся за границей; споры между двумя иностранными организациями; споры предприятий с иностранными инвестициями, созданных на территории РФ, между собой; споры между участниками таких предприятий, а равно их споры с другими субъектами российского права. Примерно в 10% случаев МКАС при ТПП РФ рассматривает споры между двумя субъектами российского права, хотя и вытекающие из международных экономических связей.

В-третьих, правоприменительная деятельность арбитража отличается очевидными особенностями, вытекающими из его вышеназванных специфических черт. В своей деятельности арбитраж основывается на международных договорах (например, Европейской конвенции о внешнеторговом арбитраже 1961 г., Нью-Йоркской конвенции о признании

---

82 Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3019.

83 Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.

84 Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3019.

85 Российская газета. 1993. 14 августа.

и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений 1958 г.); коллизионных нормах; зарубежном материальном праве, если оно является применимым для разрешения конкретного дела. Такая правоприменительная специфика обусловлена наличием иностранного элемента в спорных отношениях. Таким образом, целевым назначением МКАС является разрешение на систематической или разовой основе интернациональных хозяйственных споров, в то время как иные третейские суды имеют иную специализацию и сосредоточены на рассмотрении внутренних гражданско-правовых споров.

Вместе с тем различия между МКАС и иными третейскими судами не влияют на общие положительные черты третейского производства. К числу основных преимуществ последнего в сравнении с судопроизводством в государственных судах можно отнести следующее.

1. Оперативность, т. е. непродолжительный срок рассмотрения дел. Учитывая высокую загруженность арбитражных судов и судов общей юрисдикции, неоспоримым преимуществом является то, что срок рассмотрения дела в третейских судах составляет, как правило, от 2 недель до 2 месяцев. Это объясняется тем, что третейское разбирательство не зависит от количества находящихся на рассмотрении в третейском суде дел, ибо состав арбитража для каждого дела индивидуален (тем более при наличии широкого списка третейских судей). Важным фактором является отсутствие апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, а значит несвязанность третейского суда специфическими процессуальными сроками рассмотрения дел в последующих инстанциях. Значит, это экономия времени.

2. Относительная экономичность финансовых расходов. Расходы сторон в рамках третейского разбирательства являются наиболее оптимальными и отличаются от общих расходов, как в арбитражных судах, так и в судах общей юрисдикции. Это касается и расходов на оплату третейского сбора, и расходов на оплату услуг представителя в связи с минимальными сроками рассмотрения споров. Кроме того, отсутствие инстанционности снижает вероятность расходов на командировки, избавляет от необходимости оплаты государственной пошлины. При этом в некоторых случаях часть сбора может быть возвращена, что еще больше увеличивает финансовую привлекательность такого способа разрешения споров. В процессуальной литературе приводятся данные о том, что расходы в рамках третейского разбирательства оказываются в среднем меньше на 20–40%, чем в государственных судах.

3. Либеральность, то есть отсутствие жёстких формальностей в процедуре третейского разбирательства. При использовании такого способа как третейское разбирательство стороны, в принципе, свободны в выборе конкретного третейского органа (постоянно действующий или разовый), порядка, которому будет подчиняться процедура его рассмотрения, сроков разбирательства, третейских судей (при единоличном рассмотрении) и состава арбитража, места, где будут проходить слушания, требований к процессуальным документам.

Многое в рамках выбора процедуры третейского разбирательства и её отдельных частей зависит от усмотрения сторон спора, которое может быть сведено к нескольким типовым вариантам поведения: 1) стороны выбирают институционный третейский суд и полностью подчиняются его регламенту; 2) стороны выбирают институционный третейский суд и вносят свои коррективы в процедуру рассмотрения дела в части диспозитивных норм регламента, то есть частично отступают от него; 3) стороны выбирают разовый (ad hoc) третейский суд и за основу рассмотрения дела избирают регламент какого-либо институционного третейского суда или типовой третейский регламент; 4) сто-

роны при выборе разового (ad hoc) третейского суда частично заимствуют положения регламента, в тоже время разрабатывая по определённым вопросам собственные процессуальные правила; 5) стороны, обратившиеся в разовый третейский суд, подробно прописывают процедуру разбирательства в третейском соглашении, осуществляя индивидуальное правотворчество. Распространённым явлением стало использование сторонами упрощённой процедуры третейского разбирательства. Её основными проявлениями выступают установление более кратких по сравнению с регламентом сроков третейского разбирательства в целом и (или) сроков осуществления отдельных процессуальных действий в частности; проведение разбирательства преимущественно на основе письменных документов, без устного слушания; осуществление разбирательства путём проведения единственного заседания по делу; отказ от ведения протокола заседания третейского суда; снижение формальных требований к содержанию решения (его оформление без описательной части и с краткой мотивировочной частью) и т. п.

4. Окончательность вынесенного решения. Решение третейского суда по спору может являться окончательным, если данное условие предусмотрено сторонами, и может быть отменено судом лишь в случаях, прямо указанных в ст. 42 Федерального закона «О третейских судах в РФ»[86], ст. 34 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже»[87]. Арбитражный суд либо суд общей юрисдикции не рассматривают дело вновь, они лишь проверяют законность процедуры его рассмотрения в третейском суде и принимают решение о выдаче исполнительного листа для принудительного исполнения. Кроме того, окончательность принятого решения означает также, что данный документ вступает в силу немедленно после его вынесения и по общему правилу предполагает добровольность его исполнения стороной, против которой вынесено решение.

5. Высокая вероятность исполнения решения третейских судов на территории иностранного государства. Довольно заметным это становится на фоне ограниченной возможности исполнения решения государственного суда на территории иностранного государства в силу отсутствия универсальных международных договоров, позволяющих осуществлять принудительное исполнение решения государственного суда одного государства на территории другого государства. Единственный универсальный договор — Гаагская конвенция по вопросам гражданского процесса 1954 года объединяет 44 государства и решает только проблемы доступа иностранцев к правосудию за рубежом, выполнения поручений иностранных судов, но не вопрос принудительного исполнения иностранных судебных решений. Региональные и двусторонние договоры о правовой помощи либо не регулируют данный вопрос, либо не могут дать масштабного положительного эффекта ввиду ограниченности пространства их действия. Напротив, в области исполнения решений третейских судов действует Нью-Йоркская конвенция 1958 года и признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений, в которой в настоящее время участвуют 145 стран. Вышеуказанные бонусы свидетельствуют о привлекательности третейского разбирательства как альтернативного способа разрешения правовых споров.

Несмотря на это в организации и осуществлении третейского разбирательства и иных примирительных процедур остаётся немало сложностей, нерешённых проблем. Основной из них является низкий уровень деловой культуры населения, из чего закономерно

---

[86] Собрание законодательства РФ. 2002. №30. Ст. 3019.

[87] Российская газета. 1993. 14 августа.

вытекает невостребованность альтернативных способов разрешения правовых споров в том количестве, в котором они сегодня в нашей стране предлагаются. Граждане и организации массово убеждены в том, что больше защиты, справедливости и профессионализма они найдут при обращении в государственные суды, что не всегда оправдано. В то же время для активизации использования альтернативных способов есть благоприятные предпосылки: увеличение числа предпринимателей и юристов, загруженность государственных судов, очевидные преимущества альтернативных процедур. Всё это не может не внушать оптимизм.

Ещё одна распространённая проблема — разнообразные дефекты третейских (и арбитражных) соглашений. Наиболее распространенными случаями неточности таких соглашений являются: неправильное наименование третейского суда; неправильное определение предмета и существа споров, передаваемых в третейский суд; указание в качестве компетентного органа для назначения арбитров организации, которая услуг по рассмотрению споров не оказывает; передача споров в несуществующее третейское учреждение; одновременное совмещение третейского и государственного механизмов разрешения споров, несоблюдение письменной формы третейского соглашения, неарбитрабельность спора[88]. При составлении третейского соглашения необходимо, с одной стороны, в максимальной степени учитывать все требования законодательства, с другой стороны, внимательно относиться к рекомендациям институционных арбитражей.

Практические сложности вызывают комплексные оговорки, предполагающие последовательное применение примирительных процедур и, в случае их безуспешности, третейского разбирательства. Представляется, что наличие оговорки об обязательном предварительном урегулировании спора посредством примирительных процедур обязывает третейский суд проверить соблюдение соответствующих условий, а при их несоблюдении отложить или приостановить разбирательство. В противном случае отрицается обязательная роль взаимной договорённости сторон и утрачивается само предназначение досудебных примирительных процедур.

Разновидностью комплексной оговорки является процедура «посредничество-арбитраж». Её природа носит двойственный характер, каждый этап обладает своеобразием в отличие от «чистого» посредничества или «чистого» третейского разбирательства. Если первый этап (посреднический) завершается достижением соглашения между сторонами, то процедура прекращается без перехода к третейскому разбирательству. Если стороны желают дополнительно обеспечить исполнимость своего соглашения, то они договариваются об избрании лица, выполнявшего функции посредника, арбитром с тем, чтобы их соглашение было оформлено решением третейского суда на согласованных условиях. Однако процедура med-arb имеет свои сложности. Например, зная о том, что медиатор в случае безуспешности посредничества становится арбитром с властными полномочиями, стороны под страхом вынесения неблагоприятного решения более осторожно и менее доверительно подходят к раскрытию информации. В свою очередь нейтральному лицу после получения конфиденциальных сведений, после попыток достижения компромисса трудно сохранить объективность при вынесении решения по спору.

Не следует забывать, что примирение сторон может иметь место не только в примирительных или комплексных процедурах, но и непосредственно в ходе третейского раз-

---

[88] См. подробнее: Николюкин С. В. Дефекты арбитражного соглашения: проблемы и пути их разрешения // Право и экономика. 2009. № 7. С. 96–101.

бирательства. Как правило, в законодательстве не содержится указания на право арбитров содействовать сторонам в достижении соглашения, хотя такая возможность и не исключается. Содействие арбитров должно заключаться в создании благоприятных с точки зрения организации процесса условий для примирения и оказываться исключительно в рамках, допускаемых сторонами. Исключением является, пожалуй, Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О международном торговом арбитраже» 1985 г., согласно ст. 28 которого арбитраж принимает решение в качестве «дружеского посредника» лишь в том случае, когда стороны прямо уполномочили его на это[89].

Весьма спорными являются и другие вопросы, в частности, о допустимости (или недопустимости) распространения перехода материальных прав (например, в результате цессии) на третейское соглашение; о соотношении отдельных положений Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже» и Арбитражном процессуальном кодексе РФ; о сроке вступления в уже начатое разбирательство новых истца и ответчика при процессуальном соучастии в международном коммерческом арбитраже, о возможности процессуального соучастия в случаях, когда спорное отношение вытекает из двух договоров, в одном из которых есть третейское условие, а в другом оно отсутствует и т.д. Эти проблемы требуют своего решения.

Говоря о перспективах развития альтернативных способов разрешения правовых споров, хотелось бы отметить, что в настоящее время крайне актуальной задачей должно стать повышение авторитета третейского движения. К сожалению, некоторые третейские суды позволяют использовать себя как юридический инструмент, при помощи которого реализуются незаконные схемы, «легализуются» необходимые предпринимателям решения. Создание «карманных» третейских судов при крупных юридических фирмах стало общим правилом, требующим порицания и противодействия. Приоритет в данном случае должен оставаться за общественными формами контроля, при помощи которых обеспечивается авторитет конкретных третейских судов. Общественный контроль целесообразен в форме добровольного объединения предпринимателей, которые объективно заинтересованы в использовании третейского суда как механизма саморегуляции предпринимательского сообщества, либо в форме самоорганизации третейских судов в рамках единой ассоциации. В целях реализации защиты интересов третейских судей, а также достижения общих целей, которые связаны с созданием условий для образования и деятельности третейских судов в Российской Федерации, уже учреждено некоммерческое партнерство «Российский центр содействия третейскому разбирательству».

Нельзя исключить и меры прямой организационной поддержки третейских судов. Это может выражаться в создании определенного рода фондов, которые будут финансировать развитие третейского движения в тех или иных регионах либо в тех или иных сферах экономики. Например, в России в 2005 году были запущены проекты по развитию третейского судопроизводства в некоторых регионах. В качестве успешного проекта можно назвать проект «Третейские суды в аграрной сфере (ТРАС)», развиваемый на базе «ЮгАгроФонда», сначала в Ростовской области, а затем в 12 других субъектах РФ.

Перспективным представляется развитие третейских судов с ограниченным сроком действия, создаваемых для разрешения споров, вытекающих из реализации крупных коммерческих проектов. Например, при разрешении инвестиционных споров, которые

---

[89] Комиссия ООН по праву международной торговли. Ежегодник. 1985 год. Т. XVI. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1988. С. 601–612.

возникают вследствие различных многоаспектных правоотношений, складывающихся по поводу реализации того или иного инвестиционного проекта, очевидно, целесообразно уже в начале такого проекта создавать третейский суд на время действия проекта. Назначение подобного рода третейского суда должно заключаться в обеспечении разрешения споров, возникающих в ходе инвестиционного проекта. Срок его действия должен ограничиваться сроком реализации инвестиционного проекта. Как представляется, таким образом, можно создать возможность предсказуемости самых спорных ситуаций, которые будут возникать в ходе реализации инвестиционного проекта, а значит обеспечить стабильные отношения с инвесторами.

Формирование наднационального научного права как отрасли международного публичного права

(Опубликовано: Российско-азиатский правовой журнал. 2019. № 2. С. 52–55)

Актуализация проблематики международного научного и научно-технического сотрудничества на первый план выдвигает вопросы его правового регулирования и оформления соответствующих отношений. В настоящее время наднациональное правовое регулирование рассматриваемых отношений осуществляется, главным образом, на уровне региональных международных организаций. Однако количество международных договоров и актов международных институций, их содержание и юридическое качество отличаются разнообразием. Формирующееся правовое образование под условным названием «научное право» обусловливает постановку вопроса о месте правовых норм, регулирующих рассматриваемую сферу общественных отношений, в системе международного права.

Проблема заключается в том, что в международно-правовой доктрине научное и научно-техническое сотрудничество, как правило, рассматривается в качестве составной части международного экономического права[90]. Последнее, как известно, давно признано одной из отраслей международного публичного права. Отнесение международного научного и научно-технического сотрудничества к сфере экономического взаимодействия можно наблюдать и в структуре направлений деятельности региональных международных организаций. Так, в рамках СНГ научно-техническая и инновационная сфера отнесена к области экономического сотрудничества. Схожим образом в экономическое сообщество АСЕАН включено совещание руководителей министерств и ведомств науки и техники.

Вместе с тем в доктрине представлена точка зрения о том, что научное и научно-техническое сотрудничество является особым самостоятельным видом межгосударственных взаимоотношений, а потому имеет основание претендовать на автономный статус внутри международного публичного права. Отчасти подобный поход можно наблюдать и в литературе по международному экономическому праву. Так, в работах Игназа Зайдль-Хоэнвельдерна «Международное экономическое право»[91] и Матиаса Хердегена «Принципы

---

[90] Международное право. Особенная часть: учебник для вузов / отв. ред. Р.М. Валеев и Г.И. Курдюков. М.: Статут, 2010. С. 604.

[91] Seidl-Hohenveldern I. International Economic Law, Dordrecht, 1999.

международного экономического права»[92] международное научное и научно-техническое сотрудничество как составная часть международного экономического права не рассматривается.

Однако в настоящее время вопрос о месте международного научного и научно-технического сотрудничества в системе международного публичного права исследован слабо. Необходимо отметить, что для международного права, как и для любой иной сферы правового регулирования характерна фрагментация, в результате которой формируются новые области, в регулировании которых заинтересованно общество[93]. В качестве основных причин фрагментации международного права профессор Герхард Хафнер называет стремительное распространение международных правил; усиливающую политическую раздробленность; регионализацию международного права; специализацию международных правил[94]. История развития международного права демонстрирует, что подобным образом сформировались и выделились в качестве самостоятельных элементов такие отрасли как право международных организаций, право международной безопасности, международное экономическое право, международное воздушное право, международное космическое право и другие.

Как правило, определение отрасли в международном праве представляет собой нелегкую задачу, так как до настоящего времени не сформулированы общепризнанные четкие критерии и параметры отрасли международного публичного права. Можно даже встретить утверждения, что международное право представляет собой дезорганизованную систему. Тем не менее встречаются и обратные суждения об упорядоченности и системности международного права. Основным элементом такой системы является отрасль международного права, под которой, по мнению Давида Исаакавича Фельдмана, следует понимать «совокупность согласованных юридических норм, регулирующих более или менее автономно международные отношения определенного вида, совокупность, характеризуемую соответствующим предметом правового регулирования, качественным своеобразием, существование которой вызывается интересами международного общения»[95]. Соглашаясь с данной точкой зрения, продемонстрируем наличие у наднационального научного права черт, необходимых для признания за данной сферой статуса самостоятельной отрасли международного права.

Первая черта предполагает регулирование международных отношений определенного вида. Однородность вышеуказанных отношений заключается в том, что все они предполагают развитие сотрудничества между государствами с целью проведения совместных научных исследований и научно-технических разработок, а также развитие устойчивых связей между национальными научными сообществами. Складывающаяся система международного сотрудничества в области науки и техники включает такие взаимосвязанные элементы как «международные научные связи, направленные на решение теоретических и экспериментальных задач фундаментальной и прикладной науки, и международные технические и технологические связи, подготовку кадров; международное содействие выполнению отдельных работ и созданию технологических процессов; обес-

---

92 Herdegen M. Principles of International Economic Law, New York, 2016.

93 Лисаускайте В. В. Фрагментация и формирование новых элементов системы международного права // Международное публичное и частное право. 2016. № 6. С. 6.

94 Hafner G. Pros and Cons Ensuing from Fragmentation of International Law // Michigan Journal of International Law, 2004, Volume 25. Issue 4, p. 849–850.

95 Фельдман Д. И. Система международного права. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1983. С. 42.

печение безопасного использования достижений научно-технического прогресса»[96]. Представляется, что в настоящее время сложившимися компонентами наднационального научного права можно считать:

— обмен научной и научно-технической информацией;
— финансирование научного и научно-технического сотрудничества;
— права на результаты научной деятельности и технологии, полученные по результатам научного и научно-технического сотрудничества;
— разработка программ международного научного, технологического и инновационного развития;
— статус субъектов совместной международной научной и научно-технической деятельности.

Вторая черта представляет собой наличие заинтересованности в правовом регулировании соответствующих отношений в международном сообществе. О такой заинтересованности свидетельствует как наличие международных актов, ориентированных на правовое регулирование исключительно вопросов международного научного и научно-технического сотрудничества (например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Европейским Сообществом о сотрудничестве в области науки и технологий 2000 г.; Соглашение между правительствами государств-членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве 2013 г. и другие), так и появление в международных организациях структур и подразделений, занимающихся развитием межгосударственного научного и научно-технического партнерства (например, Межгосударственный совет по сотрудничеству в научно-технической и инновационной сферах (СНГ); Совещание руководителей министерств и ведомств науки и техники (АСЕАН и ШОС); Африканский совет по научным исследованиям и инновациям (Африканский союз) и другие).

Не отрицая тесную взаимосвязь таких сфер как наука, техника, экономика, отметим, что именно уровень развития науки и техники во многом определяет экономический рост. Наоборот, излишняя коммерциализация или приватизация науки способствует сдерживанию развития фундаментальной науки и снижает доступность новых знаний. Полагаем, что международное правовое регулирование научного и научно-технического сотрудничества и экономики должно учитывать различные цели, преследуемые в рамках регламентации данных отношений. Поэтому в настоящее время необходимо рассматривать международное научное и научно-техническое сотрудничество в качестве обособленной отрасли международного публичного права.

Наконец, третья черта правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества заключается в формировании отраслевых принципов (lex specialis), в числе которых следует рассматривать: принцип свободы выбора форм организации научных связей; принцип взаимной выгоды от участия в программах и проектах международного научного и научно-технического сотрудничества; принцип предоставления национального режима для субъектов, участвующих в реализации совместных научных и научно-технических проектов; принцип свободы научных исследований; принцип научно-технического содействия, равноправия и недискриминации в научно-технических связях; принцип эквивалентности при обмене научно-техническими дости-

[96] Международное право: Учебник / под ред. Ю.М. Колосова, В.И. Кузнецова. М.: Международные отношения, 1999. С. 201.

жениями; принцип соблюдения национальных интересов при участии в международном научном и научно-техническом сотрудничестве, принцип надлежащей охраны объектов интеллектуальной собственности. Например, последний принцип нашёл отражение в ст. 3 Бишкекского соглашения стран ШОС 2013 г.[97]

Исходя из сказанного, полагаем, что на сегодняшний день сложились необходимые фактические и формальные предпосылки для признания самостоятельности наднационального научного права и его обособления в качестве одной из отраслей международного публичного права.

Соотношение правовых принципов международного научного и научно-технического сотрудничества (на примере ШОС)

(Опубликовано: Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития: Материалы Межд. юрид. форума, 22–24 мая 2019 г., Новосибирск / под ред. Д.А. Савченко, А.А. Макарцева. Новосибирск, 2019. С. 39–49)

Особую роль в правовом регулировании международных отношений вообще и международного научного и научно-технического сотрудничества между государствами в частности выполняют принципы правового регулирования. Они не только закладывают фундамент для последующей разработки международно-правовой нормативной базы, но могут служить основными началами для национального законодательства государств-членов региональных международных организаций по вопросам правового регулирования научного и научно-технического сотрудничества. Поскольку в наднациональном правовом регулировании постоянно развивающегося и усложняющегося научного партнерства встречается немало пробелов, то принципы этого регулирования обретают важное практическое значение.

Качественное развитие системы правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества в общемировом масштабе во многом определяется степенью её разработанности на региональном уровне сотрудничества. Представляется, что построение единой глобальной системы международного научного и научно-технического партнерства сдерживается нарастающим трендом многополярности в социально-экономической и политической сферах жизни мирового сообщества. В последние годы научное и научно-техническое сотрудничество активно развивается в рамках региональных объединений развивающихся стран, к которым относятся такие крупные государства как Россия и Китай. В долгосрочной перспективе развитие научного и научно-технического партнерства в региональных организациях с их участием способно составить достойную конкуренцию западноевропейским объединениям в аналогичной сфере.

Большой потенциал заложен в развитии научных и научно-технических связей в рамках Шанхайской организации сотрудничества (далее — ШОС), участниками которой являются Россия, Китай, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан, а с недавнего времени ещё Индия и Пакистан. ШОС была образована в июне 2001 года, однако направ-

[97] Соглашение между правительствами государств-членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве 2013 г. URL: http://rus.sectsco.org/documents/ (дата обращения: 25.06.2019).

ление научно-технического сотрудничества между государствами-членами ШОС начало формироваться недавно — с принятием 13 сентября 2013 года Бишкекского соглашения о научно-техническом сотрудничестве.

По нашему мнению, следует вести речь о трех уровнях правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества, в основе каждого из которых заложены определенные правовые принципы.

Первый уровень составляют основные принципы международного права (lex generalis). Они закреплены в Уставе Организации Объединенных Наций (Устав ООН)[98] и Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г. (Декларация 1970 г.)[99].

Ко второму уровню следует отнести отраслевые принципы международного права (lex specialis). Хотя в настоящее время такой сегмент международного права как международное научное и научно-техническое сотрудничество недостаточно изучено и регламентировано, анализ нормативных договоров и актов в данной области позволяет говорить о наличии отраслевых начал правового регулирования данных отношений.

Третий уровень представлен внутриотраслевыми принципами правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества. Данные принципы закрепляют юридическую основу нормативной регламентации отдельных направлений и компонентов научной и научно-технической коллаборации.

Относительно первого уровня принципов заметим, что далеко не все **основные принципы международного права** оказывают непосредственное или достаточно значимое воздействие на сферу международного научного и научно-технического сотрудничества. Из всех перечисленных в статье 2 Устава ООН и Декларации 1970 г. принципов определенное отношение к рассматриваемой сфере имеют: принцип добросовестного выполнения государствами, принятых на себя обязательств; принцип суверенного равенства государств; принцип уважения прав человека; принцип сотрудничества государств. Данные принципы носят фундаментальный характер и могут быть применены даже при отсутствии их прямого упоминания в документах региональных организаций по вопросам научного и научно-технического сотрудничества. Чаще всего эти принципы просто дублируются в актах региональных международных организаций. Они также служат ориентиром для формулирования основных положений в сфере международного научного и научно-технического сотрудничества. Несмотря на универсальный характер вышеприведенных принципов, возникает вопрос об их проецировании на сферу правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества.

Принцип суверенного равенства государств предполагает их юридическое равенство, что актуально и в связи с участием государств в международных организациях[100]. Данный принцип упоминается в преамбуле Соглашения между правительствами госу-

---

[98] Устав Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/charter-united-nations/ (дата обращения: 25.12.2018).

[99] Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles. shtml (дата обращения: 25.12.2018).

[100] I. Brownlie Principles of Public International Law, Oxford, 2008. C. 291.

дарств-членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве 2013 г.[101]

Принцип добросовестного выполнения государствами принятых на себя обязательств (pacta sunt servanda) в его широком понимании, содержащимся в Декларации 1970 г., предполагает не только соблюдение государствами обязательств, вытекающих из Устава ООН, но и правил и обязательств, содержащихся в ратифицированных международных соглашениях. Указанный принцип находит свое отражение в ст. 2 Хартии ШОС 2002 г., где отмечается, что принцип добросовестного выполнения обязательств распространяется на обязательства, вытекающие из всех документов, принятых в рамках ШОС[102]. Следовательно, он распространяется и на документы ШОС, регламентирующие сферу научного и научно-технического сотрудничества.

Принцип уважения прав человека, хотя прямо не закреплен в Уставе ООН и не упомянут в Декларации 1970 г., однако пронизывает практически все основные международные документы о правах человека. Из содержания данного принципа вытекает и сформулированный во Всеобщей декларации прав человека запрет на дискриминацию (ст. 7)[103]. Еще одно проявление принципа уважения прав человека в сфере науки можно обнаружить через призму ст. 27 Всеобщей декларации прав человека. В ней, помимо прочего, закрепляется право каждого свободно участвовать в научном прогрессе и право на защиту моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных трудов авторов. Таким образом, заключая соглашения в сфере научного и научно-технического сотрудничества, договаривающиеся государства должны уважать и обеспечивать соблюдение прав ученых, вовлеченных в международные научные и технологические проекты. В частности, в Стратегии развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 года отмечается, что расширение связей, в том числе, в сфере науки, предполагает развитие контактов между людьми[104]. Данное положение может быть рассмотрено как проявление недискриминационного подхода к развитию международного научного и научно-технического сотрудничества.

Принцип сотрудничества государств в литературе по международному праву рассматривается в качестве связующего звена между иными основными принципами международного права[105]. Декларация 1970 г. подчеркивает необходимость сотрудничества в области науки и техники и содействия прогрессу в мире в области культуры и образования[106]. Данный принцип представляется особенно актуальным для государств-участников ШОС, которые во многом благодаря совместным усилиям способны за счет развития инноваций в рамках международного научного и научно-технического сотрудничества

---

101 Соглашение между правительствами государств-членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве 2013 г. URL: http://rus.sectsco.org/documents/ (дата обращения: 25.12.2018).

102 Хартия Шанхайской организации сотрудничества 2002 г. URL: http://rus.sectsco.org/documents/ (дата обращения 25.12.2018).

103 Всеобщая декларация прав человека 1948 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения 25.12.2018).

104 Стратегия развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 года. URL: http://rus.sectsco.org/documents/ (дата обращения: 25.12.2018).

105 Международное право: учебник / Б.М. Ашавский, М.М. Бирюков, В.Д. Бордунов и др.; отв. ред. С.А. Егоров. М.: Статут, 2015. С. 68.

106 Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles. shtml (дата обращения 25.12.2018).

обеспечить себе устойчивый экономический рост. В частности, в Соглашении между правительствами государств-членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве, заключённом в Бишкеке 13 сентября 2013 года, предусматривается развитие такого сотрудничества (ст. 1, 2)[107].

Дальнейшая конкретизация lex generalis в сфере правового регулирования регионального научного и научно-технического сотрудничества осуществляется посредством отраслевых принципов международного права (lex specialis). Однако в рамках ШОС они предваряются «**шанхайским духом**», лежащим в основе отношений между государствами-членами ШОС. Согласно Стратегии развития ШОС до 2025 года всякое сотрудничество в рамках ШОС отличается духом взаимного доверия, взаимной выгоды, равенства, взаимных консультаций, уважения к многообразию культур и стремления к совместному развитию[108].

Для выделения **отраслевых принципов международного научного и научно-технического партнерства**, прежде всего, кратко остановимся на вопросе о месте правовых норм, регулирующих рассматриваемую сферу общественных отношений, в системе международного права. Проблема заключается в том, что в правовой доктрине научно-техническое сотрудничество, как правило, рассматривается в качестве составной части международного экономического права[109]. Вместе с тем некоторые исследователи отмечают, что научно-техническое сотрудничество является особым самостоятельным видом межгосударственных взаимоотношений, в то время как экономическое взаимодействие государств представляет собой, прежде всего, разновидность торговых отношений[110]. Отчасти подобный поход можно наблюдать и в литературе по международному экономическому праву[111].

В настоящее время вопрос о месте международного научного и научно-технического сотрудничества в системе международного публичного права исследован недостаточно. Полагаем, что у международного научного и научно-технического сотрудничества присутствуют черты, необходимые для признания за данной сферой статуса самостоятельной отрасли международного права.

Первая черта предполагает регулирование международных отношений определенного вида. По нашему мнению, однородность вышеуказанных отношений заключается в том, что все они предполагают развитие сотрудничества между государствами с целью проведения совместных научных исследований и научно-технических разработок, а также развитие устойчивых связей между национальными научными сообществами. Складывающаяся система международного сотрудничества в области науки и техники включает такие взаимосвязанные элементы как «международные научные связи, направленные на решение теоретических и экспериментальных задач фундаментальной и прикладной науки, и международные технические и технологические связи, подготовку кадров; международное содействие выполнению отдельных работ и созданию технологических про-

---

[107] Соглашение между правительствами государств-членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве 2013 г. URL: http://rus.sectsco.org/documents/ (дата обращения: 25.12.2018).

[108] Стратегия развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 года. URL: http://rus.sectsco.org/documents/ (дата обращения: 25.12.2018).

[109] Международное право. Особенная часть: учебник для вузов / отв. ред. Р.М. Валеев и Г.И. Курдюков. М.: Статут, 2010. С. 604.

[110] Тункин Г.И. Международное право. М.: Юрид. лит., 1994. С. 335.

[111] Ignaz Seidl-Hohenveldern International Economic Law, Dordrecht, 1999; Matthias Herdegen Principles of International Economic Law, New York, 2016.

цессов; обеспечение безопасного использования достижений научно-технического прогресса»[112].

Вторая черта представляет собой наличие заинтересованности в правовом регулировании соответствующих отношений в международном сообществе. По нашему мнению, о такой заинтересованности свидетельствует как наличие международных актов, ориентированных на правовое регулирование исключительно вопросов международного научного и научно-технического сотрудничества, так и появление в международных организациях структур и подразделений, занимающихся развитием межгосударственного научного и научно-технического партнерства (например, Совещание руководителей министерств и ведомств науки и техники ШОС).

Исходя из изложенного, в настоящее время можно рассматривать международное научное и научно-техническое сотрудничество в качестве обособленной отрасли международного публичного права. С учетом того, что международное научное и научно-техническое сотрудничество является производным от отрасли международного экономического права, в качестве **основных отраслевых начал** следует рассматривать: принцип свободы выбора форм организации научных связей; принцип взаимной выгоды от участия в программах и проектах международного научного и научно-технического сотрудничества; принцип предоставления национального режима для субъектов, участвующих в реализации совместных научных и научно-технических проектов; принцип свободы научных исследований; принцип научно-технического содействия, равноправия и недискриминации в научно-технических связях; принцип эквивалентности при обмене научно-техническими достижениями; принцип соблюдения национальных интересов при участии в международном научном и научно-техническом сотрудничестве, принцип надлежащей охраны объектов интеллектуальной собственности. Например, последний принцип нашёл отражение в ст. 3 Бишкекского соглашения 2013 г.

Вместе с тем ряд отраслевых принципов международного экономического права гармонично встраивается в систему правового регулирования международной научной коллаборации. В частности, речь идет о таких принципах как принцип свободы выбора форм организации внешнеэкономических связей; принцип взаимной выгоды[113]. Проявление указанных принципов можно обнаружить в международных соглашениях о научном и научно-техническом сотрудничестве ШОС. Так, принцип свободы выбора форм организации внешнеэкономических связей, подстраиваясь под сферу научного и научно-технического сотрудничества, трансформируется в **принцип свободы выбора форм организации научных связей** и описывается в ст. 2 Бишкекского соглашения 2013 г. В нем содержится не только открытый перечень форм международного научно-технического сотрудничества, но и возможность выбора как двусторонней, так и многосторонней основы сотрудничества[114]. Примером закрепления **принципа взаимной выгоды** могут служить положения Хартии ШОС 2002 г.[115] и Стратегии развития Шанхайской организации

---

[112] Международное право: Учебник / под ред. Ю.М. Колосова, В.И. Кузнецова. М.: Международные отношения, 1999. С. 201.

[113] Международное право: Учебник для бакалавров / Отв. ред. Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков. М.: Статут, 2017. С. 370–371.

[114] Соглашение между правительствами государств-членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве 2013 г. URL: http://rus.sectsco.org/documents/ (дата обращения: 25.12.2018).

[115] Хартия Шанхайской организации сотрудничества 2002 г. URL: http://rus.sectsco.org/documents/ (дата обращения: 25.12.2018).

сотрудничества до 2025 года[116], устанавливающие, что принцип взаимной выгоды пронизывает все сферы сотрудничества в рамках ШОС, в том числе и инновационную сферу, непосредственно связанную с научным и научно-техническим партнёрством.

Вместе с тем сложная система отношений в сфере международного научного и научно-технического сотрудничества предполагает наличие внутренних компонентов (институтов), **составляющих внутреннее содержание отрасли**. Думается, такими основными компонентами можно считать:

— обмен научной и научно-технической информацией;
— финансирование научного и научно-технического сотрудничества;
— права на результаты научной деятельности и технологии, полученные по результатам научного и научно-технического сотрудничества;
— разработка программ международного научного, технологического и инновационного развития;
— статус субъектов совместной международной научной и научно-технической деятельности.

К сожалению, не все вышеуказанные компоненты должным образом развиты и регламентированы в документах ШОС, которой ещё предстоит развивать научное и научно-техническое сотрудничество по данным направлениям. Однако это обусловлено объективными причинами, т. к. ШОС объединяет, в том числе, государства, не имеющие длительной истории тесного научного и научно-технического взаимодействия, а нормативная база для его развития стала формироваться только с 2013 г.

В этом случае lex specialis способны эффективно регулировать вопросы взаимодействия между подобными компонентами, однако их недостаточно для регламентации отношений внутри институтов в силу их узкой специализации. По этой причине возникает потребность в третьем уровне принципов правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества, именуемых, по нашему предложению, **lex internus** или внутриотраслевые принципы.

Третий уровень принципов правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества находится только на стадии формирования. Принципы этого уровня отличаются многообразием и зависят от регламентируемого компонента научного и научно-технического сотрудничества. Наличие указанных принципов свидетельствует о более глубоком уровне взаимодействия государств-участников ШОС. Lex internus способны качественно дополнять как общеправовые, так и отраслевые принципы правового регулирования научного и научно-технического сотрудничества. С их помощью становится возможным конструирование стройной системы правового регулирования, каждый элемент которой имеет свою нормативную основу: 1) международное публичное право (lex generalis); 2) отрасль международного научного и научно-технического сотрудничества (lex specialis); 3) узконаправленные компоненты (институты) отрасли международного научного и научно-технического сотрудничества (lex internus).

Например, в рамках такого компонента отрасли как «разработка программ международного научного, технологического и инновационного развития» формируются **внутриотраслевые принципы** совместимости и согласованности внутринациональных научных и инновационных программ с основными международными программами, гар-

[116] Стратегия развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 года. URL: http://rus.sectsco.org/documents/ (дата обращения: 25.12.2018).

монизации научно-технических программ и проектов отдельных стран ШОС, последовательного расширения связей между научными учреждениями стран ШОС.

Игнорирование вышеуказанных принципов может обернуться тем, что региональное научное и научно-техническое сотрудничество может отстать от мировых тенденций развития науки и техники и выступить в качестве фактора, сдерживающего инновационное развитие государств-участников стран ШОС. Как видно, внутриотраслевые принципы (lex internus) насыщают и задают вектор развития правового регулирования отдельных компонентов международного научного и научно-технического сотрудничества, что представляется особенно важным при углублении научной и технической коллаборации ШОС на начальных этапах развития интеграционных процессов.

На основании вышеизложенного следует констатировать, что правовое закрепление принципов международного научного и научно-технического сотрудничества обладает сложной трехуровневой структурой. Первый уровень представлен основными принципами международного права (lex generalis), ко второму уровню принципов относятся отраслевые принципы международного права (lex specialis), а третий уровень составляют внутриотраслевые принципы (lex internus).

В целях эффективного укрепления научных и научно-технических связей, а также устойчивого экономического развития государств-участников ШОС необходимо сосредоточить усилия на укреплении системы принципов правового регулирования межгосударственного партнерства в сфере науки и техники, а также имплементации внутриотраслевых принципов правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества в региональные международные акты ШОС.

Препятствия к развитию научного и научно-технического сотрудничества в рамках Шанхайской организации сотрудничества

(Опубликовано: Российско-азиатский правовой журнал. 2020. № 2. С. 89–92)

Несмотря на укрепление политических, экономических и культурных связей между государствами, входящими в Шанхайскую организацию сотрудничества (далее — ШОС), развитие долгосрочной и эффективной научной коллаборации между ними оставляет желать лучшего. В связи с этим возникает резонный вопрос о препятствиях к построению масштабной и устойчивой системы научного и научно-технического сотрудничества в рамках данной международной организации. Выявление таких препятствий невозможно без анализа факторов, определяющих развитие либо стагнацию научной и научно-технической сферы. Полагаем, что все препятствия можно подразделить на юридические и неюридические (политические, экономические и пр.).

К правовым факторам, непосредственно влияющим на эффективность научного и научно-технического сотрудничества, следует отнести уровень качества правового регулирования национальной научно-технической политики, правовой статус организаций, в задачи которых входит развитие науки, а также правовое закрепление намерений развивать научное и научно-техническое сотрудничество, посредством заключения международных соглашений и реализацию этих соглашений. Первые два фактора являются вну-

тренними, однако создают важные правовые предпосылки для регулирования научного и научно-технического сотрудничества на международном уровне.

Политические факторы, тормозящие развитие научного и научно-технического сотрудничества, в основном касаются особенностей внутренней государственной политики, направленной на вовлечение предпринимателей в инновационную деятельность, а также наличия внешнеполитических рисков, обусловленных как поведением конкретных стран Шанхайской организации сотрудничества, так и третьих стран. Экономические факторы, затрудняющие развитие научного и научно-технического сотрудничества, обусловлены избранными подходами финансирования научных исследований и разработок, уровнем кадрового потенциала, а также динамикой экспорта высокотехнологической продукции.

Состояние правового регулирования в сфере науки и техники в разных странах ШОС не является одинаковым. В Российской Федерации оно не отличается стабильностью. Высокая динамика законотворческой деятельности в России нередко приводит к тому, что субъекты научной и инновационной деятельности часто сталкиваются с новыми непредвидимыми условиями взаимодействия между собой и государством. Значительную роль играют подзаконные нормативные акты, которые периодически в условиях санкционной политики создают необоснованные преграды и усложняют коммуникацию между научными сообществами из зарубежных стран. Зависимость научных учреждений (прежде всего Российской академии наук) от государственной власти существенно снижает их самостоятельность, делает зависимыми от политической конъюнктуры и в определенной мере ограничивает свободу научного творчества установленными приоритетными направлениями научно-исследовательской работы. Наблюдаются и заметные пробелы в правовом регулировании. Например, ст. 16 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», посвященная международному научному и научно-техническому сотрудничеству РФ, имеет декларативный характер и не содержит конкретных направлений, сфер и объектов сотрудничества, а в качестве приоритетного направления называется только сотрудничество со странами СНГ[117].

В КНР ряд областей научных исследований и технологий остаются закрытыми для международного сотрудничества. Министерство внешней торговли Китая включило в данный перечень, в частности, инвестиции в разработку стволовых клеток человека, генную диагностику, разработку и применение терапевтических технологий; инвестиции в геодезию, морскую картографию, геодезию и аэрофотосъемку. В Пакистане правовое регулирование научной и научно-технической деятельности находится на начальном этапе своего развития, в связи с чем большая часть актуальных вопросов, в том числе касающихся международного сотрудничества, остаются без надлежащей юридической регламентации. В Республике Казахстан существенным недостатком правового регулирования в рассматриваемой области является отсутствие законодательного закрепления комплексной стратегии международного сотрудничества в области научных исследований, научно-технических разработок и инновационной деятельности[118].

Правовые препятствия внешнего характера проявляются, главным образом, в двух моментах. Во-первых, из 8 стран ШОС только Россия имеет двусторонние соглашения о научно-техническом сотрудничестве со всеми странами ШОС. Меньше всего подоб-

---

117 http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 25.02.2020)

118 Обзор инновационного развития Казахстана. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/icp5_r.pdf (дата обращения: 25.02.2020).

ных соглашений со странами ШОС заключили Китай (только с Россией и Казахстаном) и Киргизия (только с Россией и Индией). Иными словами, тотальный охват стран ШОС двусторонними соглашениями отсутствует. Во-вторых, многосторонним соглашением, формирующим фундамент долгосрочных партнерских отношений в сфере научного и научно-технического сотрудничества между странами ШОС, является Соглашение между правительствами государств — членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве от 13 сентября 2013 г. Однако данное соглашение имеет во многом программно-декларативный и отсылочный характер и не закрепляет конкретных правовых механизмов реализации собственных положений.

Неправовые препятствия к развитию научного и научно-технического сотрудничества между странами ШОС также отличаются разнообразием. Для большинства стран ШОС актуальны такие проблемы, как отсталость инвестиционного комплекса, слабая развитость внутреннего рынка научных полуфабрикатов, интеллектуальной собственности, изобретений и патентов, медленная коммерциализация достижений науки и техники. В постсоветских республиках государственная политика в указанной сфере не обеспечивает необходимого взаимодействия между предпринимателями, университетами и научно-исследовательскими учреждениями, не выделяются достаточные финансовые ресурсы для коммерциализации технологий. Применяемые механизмы коммуникации между заинтересованными сторонами часто неэффективны, что обусловлено недостаточным опытом реализации инновационных проектов и низким уровнем общего управления. Из всех стран ШОС только Китай и Индия смогли обеспечить достаточно эффективное взаимодействие между государством, бизнесом и научным сообществом в сфере развития науки, техники и инновационной деятельности. В итоге формируется различная культура инновационной активности (динамичная и ответственная в одних странах и инертная, недисциплинированная в других), что осложняет реализацию крупных международных проектов с участием предпринимателей из разных стран ШОС.

На интенсивность отношений в сфере научного и научно-технического сотрудничества между странами ШОС влияет наличие очагов напряженности, которые негативно сказываются не только на двусторонних отношениях государств, но и приводят к невыполнению (ненадлежащему выполнению) принятых на основании международных договоров обязательств. Ярким примером конфликтного поведения участников рассматриваемого регионального объединения являются взаимоотношения Индии и Пакистана. Так, в 2019 г. пограничные столкновения между этими странами привели к введению Индией экономических ограничений в отношении Пакистана (были отменены торговые привилегии и существенно увеличены ввозные пошлины на пакистанские товары). Пограничные конфликты также становятся причиной натянутых отношений между Таджикистаном и Киргизией.

С экономической точки зрения основными препятствиями развития международного научного и научно-технического сотрудничества между странами ШОС являются неравномерное финансирование научных исследований и разработок, снижение числа исследователей в некоторых государствах-членах ШОС, доминирование доли государственного финансирования научных исследований и технологических разработок, затрудняющее коллаборацию между коллективами исследователей из разных стран из-за существенных различий в подходах и методах управления государственными и частными научными проектами, невысокие показатели динамики экспорта высокотехнологической продукции в отдельных странах. В основе этого диспаритета находятся неравные экономиче-

ские возможности государств, асимметрия национальных экономик, вследствие которой государства с большими финансовыми возможностями склонны искать сотрудничество друг с другом, нежели с экономически более слабым партнером. При этом расходы Китая как самой инвестирующей в науку страны (2,1% от ВВП в 2017 году) превышают расходы наименее инвестирующей в научные исследования страны (Киргизия) в 21 раз[119]. Существенным является разрыв в кадровом обеспечении научной и научно-технической сферы в странах ШОС. В таких странах как Китай, Индия, Казахстан количество ученых за период с 2000 по 2017 гг. увеличилось в два раза. В Российской Федерации число ученых, напротив, сократилось на 17,5%, а в Республике Узбекистан — почти на 25%[120].

Осмысление перечисленных препятствий при принятии решений о научном и научно-техническом сотрудничестве в рамках ШОС позволит снизить риски невыполнения поставленных задач, продумать адекватные способы их преодоления, а также достичь высоких результатов с наименьшими организационными, финансовыми и репутационными издержками.

Правовая модель международного научно-технологического партнёрства с участием России: к вопросу о необходимости разработки

(Опубликовано: Человек в экономико-правовом и политическом пространстве. Вып. 4: сборник научных статей XXVI научно-практической конференции / под ред. Р.А. Самсонова, Е.С. Аничкина, И.Е. Панова. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2022. С. 14–22)

В современном мире существует более 200 государств, между которыми складываются различные отношения, регулируемые международным правом. В последнее десятилетие обращает на себя внимание интенсивное развитие межгосударственных отношений в сфере научно-технического сотрудничества (далее — МНТС). Многообразие, специфика и сложность таких отношений обусловливают необходимость их международно-правового регулирования. Действующее международное право формирует основы регулирования научных отношений на различных уровнях: универсальном, региональном и двустороннем.

Научно-технологическое развитие Российской Федерации, уровень которого является главной детерминантой экономической конкурентоспособности страны, осуществляется сегодня в условиях глобализации. Одним из векторов последней выступает интернационализация научно-технического прогресса (НТП), тесно связанного с глобализацией мировой экономики. Это выражается в существенном повышении степени интернационализации науки, технологий и инноваций и находит свое конкретное воплощение в переходе к сложноорганизованному, или «сетевому», международному научно-техническому сотрудничеству. Оно развивается ныне в беспрецедентно инновационных организационных формах (механизм по технологиям в рамках международного климатического режима, механизм ООН содействия развитию технологий в рамках достижения

[119] По данным The World Bank. URL: www. data.worldbank.org (дата обращения: 25.02.2020).

[120] По данным The World Bank. URL: www. data.worldbank.org (дата обращения 25.02.2020).

Целей устойчивого развития, Банк технологий для наименее развитых стран) и на основе различных инновационных инструментов (технологические платформы, партнерства, сети трансфера знаний и технологий, центры научно-технического сотрудничества и т. д.). Заметным явлением инфраструктурного обеспечения МНТС стало широкое использование цифровых технологий, повышающих эффективность сотрудничества.

МНТС как таковое представлено многообразием форм и направлений, являет собой специализированный, институционализированный и динамично развивающийся сектор международных отношений. Он нацелен на сложение научно-технических потенциалов государств в направлении решения глобальных, региональных и национальных проблем в самых разных сферах — энергетике, сельском хозяйстве и продовольственных системах, промышленном производстве, экологии, социальной и культурной сфере. Все большее число данных проблем рассматриваются как большие вызовы. Одновременно с этим к ним относятся новейшие тренды, связанные с изменениями в технологической базе и в производственных процессах. Сюда следует отнести ускорение научно-технического процесса (далее — НТП), что находит свое выражение в ускоренной технологической трансформации, расширении технологического и торгового протекционизма, росте конкуренции, в том числе вызванный внедрением новых технических стандартов. Во многом все это связано с Четвертой промышленной революцией и характерными для нее процессами цифровых трансформаций. В случае отсутствия своевременного и комплексного ответа на данные вызовы со стороны того или иного государства возникает перспектива существенного снижения его конкурентоспособности и последующей стагнации, что делает экономику весьма хрупкой и уязвимой. Все это способно привести к негативным социальным последствиям.

Одним из ключевых способов ответа на большие вызовы выступает интеграция в международные научно-технологические и связанные с ними экономические отношения, что одновременно предполагает тесное участие в глобальных цепочках добавленной стоимости. При этом важную роль здесь начинает играть обеспечение безопасности и технологического суверенитета государств. В сфере МНТС происходит формирование моделей сотрудничества, которые отличаются разной степенью интенсивности и глубины развития интеграционных процессов, что также определяется целями не только экономического, но и культурного характера. Одновременно с этим расширенное участие в международных научно-технологических связях предполагает учет происходящих здесь изменений, которые, в принципе, также могут быть отнесены к отдельной категории больших вызовов. Все это имеет самое непосредственное отношение к России, МНТС которой вынуждено сегодня также развиваться в условиях еще одной категории больших вызовов, таких как санкции западных стран. Данные санкции в определенной степени затрудняют импорт технологий и осуществление научно-технологических связей[121].

В качестве основных особенностей современного МНТС в целом и научно-технологического развития в частности, которые тем или иным образом учитываются в национальной научно-технической политике каждого государства и в их внешней (международной) научно-технической политике, выступают: усиление институционализации; расширение вертикальной интеграции; сочетание сотрудничества и конкуренции; тесная связь с международным инновационным сотрудничеством; направленность на обеспечение «зеле-

[121] Шевченко Н., Мухамадеев Д. В. Экономические санкции в мировой политике и науке о международных отношениях // Конфликтология. 2020. № 2. С. 1–10.

ного вектора» научно-технической революции, призванного заложить технологические основы согласованности социально-экономического развития и охраны окружающей среды в рамках перехода к шестому и седьмому технологическим укладам[122].

Наиболее заметными трендами МНТС сегодня являются: возникновение новых отраслевых направлений научно-технологической кооперации, значительная часть которых относится к приоритетным направлениям МНТС России (цифровые технологии, энергоэффективность и энергосбережение, ядерная энергетика; транспортные и космические системы; науки о жизни; наноразработки; информационно-телекоммуникационные системы, рациональные природопользование)[123], а также развитие межсекторальности, результатом которой является, например, появление конвергентных технологий; актуализация восточного направления международного сотрудничества России в связи с напряженностью отношений с ведущими странами Западной Европы и США и необходимостью на фоне этого упрочения связей со странами Азии, включая сферу научно-технического сотрудничества.

В настоящее время достижение целей МНТС России, к которым сегодня относится модернизация всех сфер общества на основе участия в международных НИОКР и трансграничном трансфере знаний и технологий, в том числе в контексте сравнительно новых целей по переходу к рациональным моделям производства и потребления как условиям «зеленого» роста, предполагает надлежащее правовое обеспечение, эффективный механизм правового регулирования. Он относится к ключевой подсистеме управления международным научно-техническим развитием и сотрудничеством любой страны, в том числе России. Более того, правовое регулирование, в системной форме представляющее собой действие соответствующего правового механизма, является фундаментом российской политики в сфере МНТС. В свою очередь, его развитие выступает предметом специальной правовой политики России.

Волне очевидно, что чрезвычайно динамичные трансформации МНТС представляют собой вызов для права и его регулятивных возможностей, поскольку правовое регулирование, как это обычно бывает, зачастую отстает от темпов научно-технического прогресса и трансформации МНТС. Поэтому успешное международное научно-техническое сотрудничество России в формате интеграции в научно-исследовательские и опытно-конструкторские связи среди прочих условий (инвестиционных, финансовых, информационных) предполагает совершенствование правового регулирования. Однако речь должна идти не только о спорадических улучшениях, а о целенаправленном процессе модернизации разноуровневого и многокомпонентного механизма правового регулирования в направлении его большего соответствия глобальным средне- и долгосрочным тенденциям научно-технологического развития, а также реализации национальных научно-технологических приоритетов и интересов. Будучи предметом соответствующей, а именно международной научно-технологической правовой политики России, данный механизм призван обеспечить максимальную вовлеченность нашей страны в разноуровневую интеграцию в международное научно-техническое сотрудничество с учетом интересов национальной технологической безопасности, что является одним из важнейших стратегических ориентиров национального научно- технического развития.

---

[122] Макаров А. Н. Научно-технологическая безопасность России в начале 21 века // Академия энергетики. 2010. № 2. С. 18–22.

[123] Коцемир М. Выбор направлений научно-технического сотрудничества России // Форсайт. 2015. Т. 9, № 4. С. 54–72.

Формирование гибкого, эффективного и непротиворечивого механизма правового регулирования российского МНТС в целях обеспечения генерирования, распространения и внедрения конкурентоспособных результатов научной и научно-технической деятельности в русле самой широкой научно-технологической интеграции представляет собой не только актуальную практическую, но и фундаментальную научную проблему. Отсутствие в настоящее время комплексного, гибкого, эффективного и непротиворечивого механизма правового регулирования российского МНТС требует восполнения, что послужило бы основой адекватного решения задачи по своевременному и комплексному ответу на большие вызовы[124]. В конечном счете недостатки правового регулирования именно с учетом необходимости такого ответа препятствуют ускоренному научно-техно- логическому и связанному с ним экономическому развитию страны. В этой связи особую актуальность представляет создание оптимальной правовой модели МНТС, обеспечивающей ускоренное и опережающее технологическое развитие России.

Как таковые, модели рассматриваемого правового механизма могут быть различными: они коррелируют двум основным сценариям научно-технологического и инновационного развития России — догоняющему и опережающему. Опыт ряда развивающихся стран — Китая, Индии, Бразилии, Мексики, которые стали экспортировать технологии в развитые страны, показал, что сценарий опережающего научно-технологического развития вполне реализуем. Отсюда конечная задача механизма правового регулирования МНТС России и направлений его модернизации — обеспечение технологического лидерства России в суверенно выбранных ей направлениях научно- технологической специализации.

Указанная проблема предполагает осмысление таких вопросов, как:

— коллизии между разными уровнями интеграции, в частности интеграции на многостороннем, регионально-интеграционном, межрегиональном уровнях, сквозь призму правовых способов их разрешения. Дело в том, что Россия, как и любое другое государство, заинтересована в интеграции в многоуровневое МНТС на различных уровнях — субрегиональном, региональном, межрегиональном и глобальном;
— необходимость сочетания сотрудничества и конкуренции государств, а также акторов, находящихся под их юрисдикцией в сфере научно-технического сотрудничества;
— сохранение научно-технологического суверенитета России в условиях больших вызовов и достижение технологической безопасности;
— трансформации МНТС как фактора, который должен учитываться в процессе правового обеспечения включения России в МНТС на глобальном, региональном, много- и двустороннем уровнях[125].

Сформулированная проблема является многоаспектной и требует междисциплинарного подхода. Это определяется содержательными характеристиками МНТС в качестве предмета правового регулирования. Данные особенности заключаются и во все более отчетливой связи МНТС и инновационного сотрудничества, что приводит к новому явлению — международному инновационному и научно-техническому сотрудничеству. Необходимость устранения разрывов между научными исследованиями, опытно-кон-

---

[124] Мамонова И. А., Парамонова Т. Д. Новые направления и формы международного сотрудничества России // Научно-техническое и экономическое сотрудничество стран АТР в 21 веке. 2013. Т. 2. С. 276–279.

[125] Качмазова А. Д. Проблемы России в международном научно- техническом сотрудничестве // Журнал научных и прикладных исследований. 2015. № 7. С. 60–61.

структорскими разработками, экспериментальным и массовым производством, коммерциализацией и внедрением разработок, а также формированием соответствующих рынков наукоемкой продукции, в том числе на трансграничном уровне, представляет собой вызов для права и его регуляционных возможностей, поскольку правовое регулирование зачастую отстает от темпов научно-технического прогресса и трансформации МНТС. Между тем МНТС, эволюционирующее в направлении повышения ожиданий его коммерческой отдачи (что является выражением коммерциализации науки), является не только пространством глобальной, региональной и национальной научно-технической политики, но и предметом сложным образом организованного правового регулирования, включающего международное, региональное и национальное измерение.

Одновременно с этим содержательное наполнение фундаментальной научной проблемы зависит от конкретизации парадигмы вовлеченности в МНТС применительно к особенностям научно-технологического развития России. Последние вызваны своеобразием ее положения на карте международного научно-технического сотрудничества — достигнутым уровнем НТП; научно-техническим потенциалом; степенью интеграции в международные сети научного и технологического сотрудничества; целями, которые преследует подобного рода интеграция; трудностями интеграции в международное сотрудничество, как внешними, например, сугубо политическими, так и внутренними причинами, например, недостаточное финансирование[126].

Учет этих и иных смежных обстоятельств, а именно — содействие позитивным тенденциям и устранение различных барьеров — это вектор модернизации правового регулирования и его механизма, эффективность которого позволяет достичь цели научно-технического сотрудничества России. Одновременно с этим формирование эффективного правового механизма, включающего нормы и принципы национального, регионального и международного права, а также разнообразные правовые средства и методы, не говоря уже о разнообразии организационных форм, является одним из условий надлежащей имплементации Россией ее международно-правовых обязательств по многосторонним и двухсторонним международным договорам, содержащим либо полностью посвященным обязательствам в научно-технической сфере, что служит повышению не только ее конкурентоспособности, но и имиджа технологически состоятельного члена международного сообщества.

Таким образом, в условиях турбулентности глобальной политики в сфере МНТС происходит изменение стратегического подхода к правовому обеспечению этой сферы в России. Правовая политика, направленная на совершенствование механизма правового регулирования и реализацию его оптимальной модели, должна быть проактивной (инновационной), т. е. предполагающей — на основе опережающего прогнозирования (форсайта) — своевременное и адекватное использование целого спектра имеющихся или новых средств. В качестве некоторых наиболее важных средств следует указать на учет современных организационно-правовых форм МНТС; модернизацию правового статуса субъектов, участвующих в МНТС; использование наилучших практик правового стимулирования МНТС, включая активизацию и совершенствование научной дипломатии; модернизацию блока национального законодательства, регулирующего вопросы МНТС; активизацию форм международного договорно-правового сотрудничества; разработку системы мониторинга барьеров МНТС, в том числе правового характера.

---

[126] Жуковская И. Ф. Факторы и риски интеграции российских интеллектуальных ресурсов в глобальную инновационную систему // Вестник Ивановского государственного университета. Серия: Экономика. 2016. № 3. С. 19–30.

Раздел 8

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Модернизация высшего образования в центральноазиатских странах: тенденции, проблемы и решения

(Опубликовано: Алтай-Азия 2016: Евразийское образовательное пространство — новые вызовы и лучшие практики // Сборник материалов III Международного образовательного форума, Барнаул, 23–24 сентября 2016 г. / отв. ред. С. В. Землюков. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2016. С. 22–29)

I. Изменения в системах высшего образования центральноазиатских стран

Современный образовательный ландшафт центральноазиатских стран отличается заметным разнообразием. Это находит выражение в системах высшего образования данных стран, имеющих существенные количественные и качественные различия. Так, в настоящее время в Китае насчитывается 2500 вузов и филиалов, в которых обучаются 24 млн студентов. На втором месте — Россия, где количество вузов и филиалов — 1400 и около 4,5 млн студентов. В Казахстане — 150 вузов и филиалов и 800 тысяч студентов. Далее в порядке убывания следуют Монголия, Узбекистан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан[1].

Такого рода различия свидетельствуют о неодинаковом образовательном потенциале центральноазиатских стран, отдельные из которых в последнее десятилетие захватывают ведущие позиции на глобальном рынке образовательных услуг. Подтверждением растущего уровня высшего образования в странах Азии являются рейтинги вузов, в которых все более высокие позиции занимают университеты Китая и Казахстана (например, QS World University Rankings). В рейтинге QS 2015 года китайские вузы представлены университетом Цинхуа (25 место), Пекинским университетом (41 место) и университетом Фудань (51 место). Из вузов Республики Казахстан высокие позиции в рейтинге занял Казахский национальный университет (275 место), Евразийский национальный университет (371 место) и Казахский национальный технический университет (551 место)[2].

Для достижения конкурентоспособной позиции на мировом рынке образовательных услуг они вынуждены адаптировать англо-саксонские критерии оценки университетов, принимая тот факт, что параметры попадания в мировые рейтинги определены англо-сак-

---

1 Рейтинг азиатских университетов [Электронный ресурс]. М., 2016. URL: https://www.unipage.net/ru/universities_in_asia

2 QS Worldwide university rankings. URL: topuniversities.com/universityrankings.

сонскими традициями и практикой. В связи с этим азиатские страны уделяют пристальное внимание международному бенчмаркингу, т. е. изучению и заимствованию положительного опыта зарубежных, прежде всего европейских стран.

В настоящее время наблюдается возрастающее влияние глобальных рейтингов на разработку национальной политики государств в области образования, направленную на достижение международных стандартов. В связи с этим, начиная с 90-х годов XX века, в центральноазиатских странах принимаются концепции, законы, программы, проекты в области образования, ориентированные на усиление международной конкурентоспособности и интеграцию в мировое образовательное пространство.

Так, в настоящее время в России основными концепциями и законами в области образования являются Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», Федеральная целевая программа развития образования на 2016–2020 гг. и «Программа 5:100:2020». В Казахстане это Государственная программа развития образования на 2010–2020 годы, Государственная программа «Болашак», а также Проект «Назарбаев-Университет». Кыргызстан ориентирован на республиканскую стратегию развития образования на 2012–2020 годы и Национальный план действий «Образование для всех». Основополагающими актами в области образования Республики Таджикистан являются «Национальная стратегия развития интеллектуальной собственности Республики Таджикистан на 2014–2020 годы» и «Проект развития высшего образования Таджикистана (2016 год)». В Узбекистане реализуется «Национальная программа подготовки кадров» и президентская программа «Умид». Источниками правового регулирования образовательных отношений в Туркменистане являются законы «О реформе образования» (2007 год) и «Об образовании» (2013 год). В Монголии действует «Концепция устойчивого развития Монголии», включающая раздел об образовании. Китайская Народная Республика отличается большим количеством государственных образовательных программ, ведущими из которых являются «1000 талантов», «Проект 211», «Проект 985»[3].

Несмотря на это, пока центральноазиатские государства (как и Россия) проводят «догоняющую» по отношению к США и европейским странам модернизацию по международным образовательным стандартам. Ориентиром для центральноазиатских государств в целях вхождения их в мировое образовательное пространство служит Болонский процесс. Болонская декларация содержит шесть ключевых положений, которые являются индикатором присоединения (или неприсоединения) к Болонскому процессу. Как известно, ими являются: двухуровневое обучение (бакалавриат, магистратура); принятие системы сопоставимых степеней; внедрение европейской системы перезачёта зачётных единиц трудоёмкости (ECTS); существенное развитие мобильности обучающихся, профессорско-преподавательского состава и установление стандартов транснационального образования; разработка сопоставимых критериев и методологий качества; сотрудничество в области развития учебных планов, схем мобильности и совместных программ обучения, практической подготовки и проведения научных исследований.

В Болонский процесс целиком и формально интегрированы Россия (с 2003 года) и Казахстан (с 2010 года). Причем Казахстан стал первым центральноазиатским государством, подписавшим Болонскую декларацию. Кыргызстан лоялен к болонской системе и фактически заимствует отдельные его элементы (например, академическую мобильность). Двухуровневая модель образования (бакалавриат-магистратура) укоренилась в России,

[3] Концепция Университета ШОС // БелГУ. URL: http://www.bsu.edu.ru/bsu/structure/detail. php? ID=64238

Казахстане, Кыргызстане. Однако если в России третьим уровнем является аспирантура, то в Казахстане — получение степени доктора PhD. Вузами используются кредитная система ECTS и европейское приложение к диплому (хотя в Кыргызстане и немало вузов, использующих не кредитные, а контактные часы). Вузы России, Казахстана и Кыргызстана активно развивают академическую мобильность, используя, в том числе межгосударственную сеть Университета ШОС. В частности, в Казахстане реализуется вышеупомянутая государственная программа подготовки кадрового резерва «Болашак», благодаря которой ежегодно 3 тыс. молодых стипендиатов выезжают за рубеж[4].

Таджикистан, Узбекистан и Монголия, сохраняя в целом национальную самобытность образования, используют двухуровневую модель. В Таджикистане она применяется параллельно с пятилетней непрерывной подготовкой специалиста (причём вторая предпочтительней). В системе высшего образования Туркменистана существует только непрерывная пятилетняя подготовка специалистов, но налицо другие признаки болонской системы: проводится массированная работа по заключению соглашений с другими государствами о взаимном признании дипломов национального образца за рубежом, функционируют обменные программы обучения туркменских студентов в вузах других стран. В Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане кредитная система ECTS и европейское приложение к диплому не представлены. КНР не является формальным участником Болонского процесса, однако основные черты системы высшего образования отвечают положениям болонских документов. Образовательная система трёхуровневая: бакалавриат (4 года) — магистратура (чаще 3 года) — докторантура (3–4 года) в формате PhD[5].

Как видно, степень интеграции центральноазиатских стран в Болонский процесс является различной, что обусловливает сохранение многообразия, национальной самобытности в их системах высшего образования. Однако, несмотря на национальные различия, ориентиры и приоритеты образовательной политики правительств и университетов азиатских стран, в том числе рейтинговые амбиции, становятся более схожими. Это актуализирует вопрос о единстве тенденций модернизации высшего образования в центрально-азиатских странах.

II. Единство тенденций модернизации высшего образования в центральноазиатских странах

Тенденции модернизации условно можно подразделить на внутренние и внешние. К внутренним следует отнести: 1) реструктуризация вузовской системы; 2) расширение механизмов оценки и контроля деятельности вузов; 3) практикоориентированность образования. К внешним относятся: 1) расширение сетевого взаимодействия вузов и формирование вузовских ассоциаций; 2) интернационализация образовательной деятельности; 3) виртуализация учебного процесса.

Реструктуризация вузовской системы

В рассматриваемых странах развитие высшего образования сопровождают такие процессы как сокращение числа вузов и филиалов, сужение негосударственного образовательного сектора, выделение и приоритетная государственная поддержка вузов-лидеров. Во многом это реакция на гипертрофированный рост числа вузов и филиалов и обусловленную этим массовизацию высшего образования и снижения его качества. Кратное уве-

---

4 Реализация Болонского процесса в странах проекта Tempus (2009/2010). Брюссель, 2010. Т. 2.

5 Бурцева К. Ю. Факторы, препятствующие международной конкурентоспособности российских университетов // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2015. № 1. С. 103–107.

личение числа вузов отдалило их от общества, коммерческого и промышленного сектора, органов власти, в связи с чем они оказались во многом отрезаны от рынка труда.

Примечательно, что в Китае в 1995 году насчитывалось 5,2 млн студентов, а в 2012 году — почти 36 млн студентов, то есть за 17 лет их количество увеличилось шестикратно. Неудивительно, что за последние 15 лет в стране произошло более 500 объединений вузов.

В Казахстане только в 2007 году в рамках первого этапа оптимизации сети вузов и их филиалов, количество вузов уменьшилось на 36, филиалов на 58, а позднее практически все филиалы вузов прекратили осуществление образовательной деятельности по программам высшего образования. Если в 2010 году в стране функционировало 145 вузов, в 2013 году — 128, то в конце 2014 года — уже 117.

При этом четко просматриваются процессы селекции вузов, поддержки небольшого числа элитных вузов, стремящихся войти в первую сотню мировых рейтингов университетов на фоне неприоритетности развития массового сектора высшего образования. Так, аналогом российской Программы 5:100:2020 являются «Проект 211», «Проект 985» в Китае. Последние два десятилетия китайское правительство нацелено на создание системы образования мирового уровня, что подкрепляется реформами и ощутимой финансовой поддержкой. За последние 5 лет финансирование образования увеличилось вдвое[6].

Расширение механизмов оценки и контроля деятельности вузов

Такого рода оценка проводится в целях повышения качества образования. Она осуществляется государством и выражается в процедурах лицензирования, аккредитации, общих и специальных мониторингах эффективности, а также негосударственными структурами и проявляется в рейтинговании, профессионально-общественной аккредитации, сертификации квалификаций выпускников и т. п. При этом наблюдается постепенное ужесточение этих процедур. Данная тенденция обусловлена усложняющимися социально-экономическими реалиями и усиливающейся конкуренцией вузов.

В частности, в условиях международной экономической интеграции появилась необходимость проверки того, насколько выпускники вузов готовы к осуществлению профессиональной деятельности и насколько они востребованы на рынке труда. В этой связи участие работодателя в оценке качества профессиональной подготовки студентов вузов явилось закономерной потребностью. В странах азиатского региона одним из основоположников внедрения общественно-профессиональной аккредитации стал Центральноазиатский фонд развития менеджмента (CAMAN, Алматы) — неправительственное объединение вузов Центральной Азии, которым в 2005 году были разработаны стандарты и критерии в области экономического и бизнес-образования и создана региональная система аккредитации CAMEQ.

Более того, наблюдаются случаи, когда негосударственная оценка деятельности вузов занимает приоритетное место по отношению к государственной. Например, в Казахстане Приказом министерства образования и науки республики от 5 марта 2008 года № 109 был заложен переход от государственной аккредитации образовательных программ к профессионально-общественной аккредитации. А с 2017 года в Казахстане планируется отмена государственной аккредитации вузов и переход на международную аккредитацию, с размещением госзаказа на подготовку специалистов только для международно-аккредитованных вузов.

---

[6] Office for national statistic. URL: ons.gov.uk/ons/guidemethod/census/2011/uk-census/index.html.

Практикоориентированность образования

Современные реалии меняющегося мира требуют взаимодействия высшей школы с реальным сектором экономики, где хозяйствующие субъекты определяют компетентностные модели выпускников. Практическая направленность обучения имеет ряд типовых проявлений:

— ориентация на перспективы развития рынка труда и кадровые потребности работодателей;
— разработка и внедрение уникальных образовательных программ для корпоративных заказчиков;
— обязательное формирование востребованных работодателями компетенций в образовательных программах;
— участие работодателей в учебном процессе.

Вместе с тем большинство учебных заведений на территории центральноазиатских стран недостаточно внимания уделяют подготовке высококвалифицированных кадров в соответствии с быстро меняющимися требованиями рынка труда. Актуальные проблемы социального партнерства «вуз-работодатель» можно рассмотреть на материале исследований, проведенных в Карагандинском государственном техническом университете. Проблемы являются общими для Казахстана, России и других центрально-азиатских стран. В анкетном опросе, в котором приняли участие 243 эксперта (руководители служб, их заместители, главные специалисты), представляющие 15 предприятий горно-металлургической, машиностроительной и строительной отраслей Карагандинской области, выявлены основные причины низкой эффективности сотрудничества бизнеса и производства с вузами региона. Большинство работодателей не готовы формулировать требования к сегодняшним выпускникам, в целом сохраняется иждивенческий подход: получить готового специалиста, способного сразу включиться в производственный процесс. Слабо развита целевая подготовка специалистов. Предприятиям с финансовой точки зрения выгоднее брать готового специалиста на рынке труда или ограничиваться краткосрочным повышением квалификации своих сотрудников.

Имеется и немало положительных иллюстраций, например, учебно-научно-производственный консорциум «Корпоративный университет», созданный на базе Карагандинского государственного технического университета и объединяющий более 80 предприятий и организаций Казахстана и России[7].

Серьезную поддержку развитию образования в Азиатском регионе в плане его соответствия потребностям рынка труда оказывают международные организации. Примером может служить Проект развития высшего образования Таджикистана (2016 год), финансируемый из средств Международной ассоциации развития (Всемирный банк). В рамках этой программы выделено 15 млн долларов на разработку механизмов по совершенствованию и мониторингу качества высшего образования в стране и его соответствия потребностям работодателей.

Расширение сетевого взаимодействия вузов и формирование вузовских ассоциаций

Как известно, в рамках сетевого сотрудничества происходит более тесное, масштабное и долгосрочное взаимодействие университетов, возникают системные договорные отношения, осуществляется интеграция ресурсов, совместная образовательная и науч-

[7] Гелин Д. В. Социальное партнерство в государственном вузе // Ученые записки РГСУ. 2012. № 11 (111). С. 64–66.

ная деятельность. При этом реализация сетевого взаимодействия может выражаться через совместные образовательные программы, академическую мобильность, дистанционное обучение, международную аккредитацию, деятельность зарубежных филиалов и т. п. Наиболее развитой, высокоорганизованной и перспективной формой сетевого взаимодействия вузов является ассоциация. Она характеризуется широкомасштабными отношениями участников в различных сферах, многосубъектным характером взаимодействия, наличием общего органа управления.

Наиболее известными ассоциациями с участием вузов азиатских стран являются «Евразийская ассоциация университетов», «Сетевой университет ШОС», «Сетевой университет СНГ», «Сетевой университет БРИКС», «Международная ассоциация транспортных университетов стран АТР», «Российско-Киргизский консорциум технических университетов», «Ассоциация вузов Сибири, Дальнего Востока и Северо-Восточных районов Китая», «Ассоциация вузов Российской Федерации и Китайской Народной Республики», «Ассоциация азиатских университетов».

Например, сетевой Университет ШОС, включающий сегодня 82 ведущих университета, считается неким азиатским аналогом Единого европейского образовательного пространства. Как известно, Болонская система ориентирована на сближение систем высшего образования стран Европы. Формально у обеих систем есть общие черты, хотя в рамках УШОС пока не достигнут такой высокий уровень мобильности и распространения обменов, как в европейской модели.

Интернационализация образовательной деятельности

Кратко раскрыть указанную тенденцию можно на примере одной из форм — академической мобильности. Для студентов большинства центральноазиатских стран интерес в этом плане представляет Россия. Совокупная численность иностранных студентов в России на начало 2015/2016 учебного года составила 237,5 тыс. человек. Большая часть из них приходится на студентов из стран бывшего СССР (79% от числа иностранных студентов), еще 11% из азиатских стран дальнего зарубежья. Из стран бывшего СССР наиболее представленными являются Казахстан (36% от общего числа студентов из бывших республик Советского Союза), Узбекистан (11%), Туркменистан (9%)[8].

Несмотря на такую статистику, центральноазиатские страны за исключением Китая с учетом географической удаленности, сложности визового режима, не могут обеспечить такие же потоки академической мобильности между собой и в европейские государства, какие существуют между европейскими государствами. Высокая степень академической мобильности предполагает развитую инфраструктуру, доступность грантов на поездки, высокий уровень владения студентами и преподавателями иностранными языками, что пока трудноосуществимо в большинстве центральноазиатских стран.

Неслучайно для содействия в решении данных проблем была введена «Европейская инициатива в области образования», а чуть позднее Программа GIZ «Реформа систем образования в Центральной Азии», реализуемая по заказам Федерального министерства экономического сотрудничества и развития Германии и Федерального министерства иностранных дел Германии во всех пяти странах с 2009 г. по настоящее время с бюджетом в 6,5 млрд евро.

---

[8] Лузянин С. Т., Матвеев В. А., Смирнова Л. Н. Шанхайская организация сотрудничества: модель 2014–2015 / / Российский совет по международным делам, Рабочая тетрадь № 21. М.: Спецкнига, 2015.

Примером решения проблем на межправительственном уровне может служить президентская программа прохождения особо одаренными студентами Узбекистана магистратуры, аспирантуры, а затем и докторантуры в высших учебных заведениях Китая, Японии, России («Умид»). Также реформы в системе образования Узбекистана находят финансовую поддержку у таких международных организаций, как Азиатский Банк Развития, TACIS, OECF и Всемирный Банк.

В целом диапазон интернационализации образования в странах Центральной Азии различается от массово-активной (Казахстан) до автаркичной, замкнутой модели (Туркменистан).

Виртуализация учебного процесса

В настоящее время происходит активизация внедрения методов дистанционного обучения и его современного варианта — открытого электронного обучения. Названная тенденция выражается в расширении виртуальной образовательной среды с активным использованием мировых открытых образовательных ресурсов (*EdX*, *Coursera*); разработке и реализации собственных открытых образовательных программ, модулей и даже образовательных порталов; широком использовании элементов электронного обучения. Более того, накопленный в отдельных центральноазиатских государствах потенциал позволяет институционализировать виртуализацию образовательной деятельности. Показательным примером является созданная в 2013 г. Кыргызская ассоциация дистанционного образования, включающая 18 вузов страны[9].

Несмотря на разную степень интенсивности проявления рассмотренных тенденций в азиатских странах, данные векторы модернизации их национальных систем высшего образования имеют устойчивый характер. Некоторые тенденции вытекают из ключевых положений Болонской декларации и развиваются на её основе, даже если отсутствует формальное присоединение к Болонскому процессу (интернационализация на основе развития академической мобильности, виртуализация на основе открытости образования). Остальные тенденции обусловлены схожестью национальной образовательной политики в русле общемировых тенденций социально-экономического развития.

III. Ключевые проблемы сотрудничества в развитии высшего образования центральноазиатских стран и пути их решения

Тенденции модернизации образовательных систем демонстрируют ряд проблем в вопросах сотрудничества между странами, требующих совместного осмысления и консолидированного решения. Во многом эти проблемы обусловлены отсутствием высокого уровня гармонизации образовательного пространства рассматриваемых стран и недостаточной проработкой организационно-правовых вопросов. Полагаем, что в их число входят следующие.

1. Проблема сохранения существенных различий в образовательном процессе вузов центрально-азиатских стран: многообразие в классификаторах учебных программ, периодах обучения и длительности семестров, несовпадающие требования к объёму академических часов и образовательных кредитов, необходимых для подготовки выпускника, соотношение обязательных курсов и курсов по выбору. Например, магистратура в России и странах Центральной Азии занимает 2 года, а в Китае — 3. В образовательных стандар-

[9] Kerimbayev N. Virtuallearning: Possibilitiesandrealization // Education and Information Technologies. 2015. С. 1–13. Springer.

тах КНР нет специальности «регионоведение» (одного из 7 приоритетных направлений УШОС), поскольку изучением региона там занимаются специалисты по языку и международным отношениям.

Для перезачёта объема трудозатрат студента в России применяется Европейская система трансфера кредитов (ECTS), а в КНР — Система передачи университетских кредитов (UCTS), разработанная организацией UMAP «Университетская мобильность в Азии и Тихоокеанском регионе». Большую трудность составляет унификация дисциплин при перезачете. Выход из ситуации заключается в сближении образовательных стандартов, сроков обучения, стандартов и методов оценки качества образования российских и азиатских вузов.

2. Проблема двуязычия, наиболее ярко проявляющаяся в ходе интернационализации образования. Эталоном является возможность осуществления учебного процесса на двух языках: национальном и английском, однако большинство вузов не могут себе этого позволить и реализация образовательных программ на английском языке затруднена. Подобным образом заявляет о себе слабое владение преподавателями и студентами российских вузов азиатскими языками, что просматривается в работе УШОС, где языками обучения являются китайский и русский.

3. Проблема реализации совместных образовательных программ. С точки зрения действующего российского законодательства реализация совместных образовательных программ является самой неурегулированной сферой, из-за чего российские и азиатские вузы сталкиваются с целым рядом трудностей. Особенно это касается программ двойных дипломов. Программы двойных дипломов создаются часто не благодаря продуманной и системной политике государств, а благодаря активности вузов. Отсутствие регламентирующей базы программ двойных дипломов, казалось бы, «развязывает руки» российским вузам, но на самом деле существенно осложняет их развитие, не решая такие существенные вопросы, как паритет дипломов/степеней. Например, хотя между Россией и Китаем подписано Соглашение о взаимном признании документов об образовании и ученых степенях 1995 года, однако формулировки Соглашения достаточно общие, вследствие чего практика признания российских дипломов в Китае опирается скорее на традиции, чем на юридические документы. В результате существуют практические сложности с реализацией международных программ с выдачей двойных дипломов, со статусами российского специалитета, степеней кандидата и доктора наук[10].

Российским вузам следует проявлять гибкость и доверие к партнерам в признании образовательных результатов, достигнутых в других странах. Почти повсеместно российский студент, вернувшийся после года обучения за границей, должен дублировать курс, либо досдавать сессии экстерном. В Китае же при отправке студента на обучение за границу по той же специальности, пройденные им в вузе-партнере предметы засчитываются автоматически по количеству полученных кредитов, а не по конкретному содержанию обучения. Эта проблема обусловлена отсутствием общепризнанных механизмов гармонизации содержания и освоения совместных образовательных программ, из чего следует необходимость сконцентрировать работу вузов в этом направлении.

---

[10] Вашурина Е. В., Вершинина О. А., Евдокимова Я. Ш. Система развития совместных образовательных программ в российских вузах через призму стратегии интернационализации // Университетское управление: практика и анализ. 2014. № 2.

4. Проблема приглашения преподавателей из азиатских стран на работу в российский университет, связанная в том числе с необходимостью нострификации их документов об образовании и трудностями с получением рабочей визы. С этой точки зрения предпочтительным следует считать привлечение иностранных специалистов из тех государств, для которых действует льготный миграционный режим и не требуется нострификация документов об образовании. Так, для граждан Казахстана действует льготный миграционный режим (30 дней пребывания без постановки на миграционный учет, 90 дней после первичной постановки, затем продление на срок до1 года); если ученая степень получена в СССР, не требуется нострификация документов об образовании. Не требуется нострификация документов граждан Киргизии и Таджикистана, а привлечение граждан Туркменистана и Узбекистана, напротив, затруднено необходимостью нострификации документов об образовании, и данная проблема требует решения на межгосударственном уровне[11].

Из-за сложностей привлечения иностранных специалистов на длительный срок в качестве преподавателей при планировании учебных поручений, можно сочетать аудиторную и внеаудиторную нагрузку, контактные и неконтактные формы обучения, в том числе дистанционное обучение и проведение мастер-классов.

Для улучшения качества научно-образовательной мобильности необходимо совершенствовать системы взаимного признания научных результатов, выделять стипендии и гранты. Для российских преподавателей зачастую является проблематичным согласование длительных научных командировок. В Китае нашли хорошее решение: преподаватель имеет право на годичный научный отпуск раз в 5 лет, либо на полугодичный — раз в 2,5 года. Руководство предусматривает научные отпуска при составлении штатного расписания и привязывает их к карьерному росту (зачастую чтобы стать доцентом, надо провести как минимум год за границей).

Таким образом, с одной стороны, системы высшего образования центральноазиатских государств отличаются определенным разнообразием по внешним и содержательным параметрам, с другой стороны, формально или неформально ориентированы на Болонскую систему, что свидетельствует о некотором их сближении. Несмотря на разную степень развитости систем высшего образования, все рассматриваемые страны испытывают одинаковые тренды в его развитии, измеряющиеся лишь разной степенью интенсивности процессов. Это закономерно порождает и общие проблемы модернизации высшего образования данных стран, находящиеся, главным образом, в области сотрудничества государств и требующие дальнейших совместных решений.

[11] Арефьев А. Л. Экспорт российского образования: основные показания и тенденции // Высшее образование в России. 2010. № 1. С. 125–141.

Усиление роли университетов в развитии трансграничных регионов: вызовы и решения

(Опубликовано: Экономика. Профессия. Бизнес. 2015. № 2. С. 47–52)

Процессы глобализации, происходящие сегодня в различных сферах жизнедеятельности общества, закономерно сопровождаются возрастанием тенденции регионализации, связанной с развитием трансграничности как новым качеством глобального социума и международной среды. В общем смысле, приграничные территории — это территории, непосредственно прилегающие к государственной границе, испытывающие на себе наибольшее влияние границы и соседней страны и обладающие особым дополнительным потенциалом развития и международного сотрудничества, который складывается из таких факторов, как: 1) географическое положение — близость к государственной границе; 2) специфическая инфраструктура приграничья; 3) возможность широкого использования ресурсов и потенциала приграничья соседней страны; 4) возможность развития различных форм международного сотрудничества[12].

Развитие трансграничных регионов обеспечивается за счет усиления активности взаимодействия культуры и рождения социокультурных инноваций, создания интеграционной связанности науки, образования и производства, использования инновационных потенциалов приграничных территорий, усиления их конкурентоспособности в глобальном экономическом, политическом и социальном пространстве, экспорте образовательных услуг и др. В этой ситуации происходит переосмысление роли университетов в развитии трансграничных регионов как ведущих центров образования, различных отраслей науки и культуры, реализующих стратегию интернационализации образования, в которой региональный компонент неизбежно становится смыслообразующим и центральным моментом развития всего университета. Вместе с тем современное возрастание экономической роли знания ставит высшее образование на одну из центральных позиций, определяющих существо и качество социальной жизни. Конкретные вызовы, адресованные университетам, связаны с все возрастающим спросом образовательных услуг, с постановкой новых междисциплинарных образовательных задач, решение которых подразумевает расширение академического пространства университета, основанного на диалоге различных культур.

Усиление роли университетов в развитии трансграничных регионов предполагает дальнейшее расширение и углубление международного образовательного сотрудничества, выхода его на новый качественный уровень. Как справедливо отмечают ученые (С. Ю. Седунова, С. Винсен-Ланкран, М. Л. Агранович и др.[13]), трансграничное образование требует создания условий к переходу от внутренней интернационализации (набор иностранных студентов, приглашение иностранных преподавателей, включенное обуче-

---

[12] Седунова С. Ю. Трансграничное образование: теория и практика, возможность и реальность // Вестник Псковского государственного университета. Сер. Социально-гуманитарные и психолого-педагогические науки. 2011. Вып. 13. С. 204–209.

[13] Седунова С. Ю. Указ. соч.; Винсен-Ланкран С. Трансграничное высшее образование: тенденции и перспективы развития // Вестник международных организаций. 2010. № 3 (29). С. 86–109; нтернационализация высшего образования: тенденции, стратегии, сценарии будущего / М. Л. Агранович; Национальный фонд подготовки кадров. М.: Логос, 2010. 280 с.

ние) к трансграничной интернационализации (мобильность участников образовательного процесса, пресекающая государственные границы; мобильность образовательных программ со всеми необходимыми инструментами реализации; валидация/аккредитация зарубежного университета, дистанционного обучения[14].

В роли основополагающего документа и вместе с тем ценностно-целевого ориентира современного университета в развитии трансграничного образования выступает Концепция экспорта образовательных услуг Российской Федерации на период 2011–2020 гг., в которой отмечается: «Образование является одним из важнейших преимуществ России. Вместе с тем, на фоне высокого уровня образованности населения и постоянно растущего рынка образовательных услуг доля России в международном рынке образовательных услуг практически не растет. Это не только упущенная экономическая выгода, но и упущенные политические возможности влияния России на международной арене через распространение российских достижений в области науки и технологий, русского языка и российской культуры, через подготовку кадров профессиональной и политических элит для других стран мира»[15].

В роли основополагающего документа и вместе с тем ценностно-целевого ориентира современного университета в развитии трансграничного образования выступает Концепция государственной политики Российской Федерации в области подготовки национальных кадров для зарубежных стран в российских образовательных учреждениях, в которой отмечается: «Российская Федерация обладает реальным потенциалом, позволяющим ей занимать достойное место в мировом образовательном сообществе. Определяющее значение здесь имеют высокое качество и доступность российского образования, широкий спектр предоставляемых образовательных услуг, мощный интеллектуальный ресурс, высокий, но вместе с тем не полностью реализуемый научно-педагогический потенциал образовательных учреждений. В интересах России — эффективное использование имеющегося образовательного потенциала, являющегося также одним из весьма значимых национальных экспортных ресурсов»[16].

Существенную роль трансграничное образование играет сегодня для развития Азиатско-Тихоокеанского региона[17]. И в этом отношении актуальна миссия Алтайского государственного университета — выступать в качестве международного научно-образовательного центра, интегрирующего, развивающего и распространяющего передовые западные, российские и азиатские знания в области образования, науки и культуры в азиатском регионе. Интеграция лучшего образовательного опыта ведущих азиатских и европейских университетов и его адаптация к системе российского высшего образования позволили Университету стать членом крупнейших международных организаций: Шанхайской организации сотрудничества, Евразийской ассоциации университетов, Ассоциации вузов Дальнего Востока и Сибири РФ и северо-восточных регионов КНР, Междуна-

---

[14] Концепция экспорта образовательных услуг Российской Федерации на период 2011–2020 гг. // НФПК [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://intpr.ntf.ru/p43aa1.html. Загл. с экрана.

[15] Концепция государственной политики Российской Федерации в области подготовки национальных кадров для зарубежных стран в российских образовательных учреждениях (одобрена Президентом РФ В. В. Путиным 18 октября 2002 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/inter/conception/

[16] Концепция государственной политики Российской Федерации в области подготовки национальных кадров для зарубежных стран в российских образовательных учреждениях (одобрена Президентом РФ В. В. Путиным 18 октября 2002 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/inter/conception/

[17] Мушкетова Н. С. Стратегия продвижения России на мировом рынке образовательных услуг вузов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. №5. С. 9–14.

родной ассоциации непрерывного образования, Азиатско-Тихоокеанской сети агентств по гарантиям качества образования (APQN). На заседании Совета по русскому языку при Правительстве Российской Федерации, проходившего в рамках Восточного экономического форума (4 сентября 2015 г., Владивосток), был высоко оценен опыт работы по созданию в АлтГУ условий для языковой и социально-культурной адаптации иностранцев в России, создание по инициативе ректора АлтГУ Ассоциации азиатских университетов, проведение Азиатских студенческих форумов, организация обменных программ, развитие представительских центров АлтГУ в странах Азии, организация международных мероприятий и другая работа по продвижению русского языка.

Стратегия дальнейшего развития Университета связана с повышением международной конкурентоспособности, в том числе путем формирования портфеля образовательных программ, основными характеристиками которого должны стать:

1) ***Интернационализация*:**
   - — увеличение количества сетевых образовательных программ с международным участием;
   - — франчайзинг и адаптация образовательных программ университетов из Топ-100 для обучения студентов;
   - — гармонизация с международными стандартами качества образования;
   - — внедрение европейской системы взаимного зачета предметов (EuropeanCreditTransferSystem, ECTS);
   - — расширение спектра программ на английском языке;
   - — привлечение максимально широкого круга обучающихся и научно-педагогических работников из-за рубежа и интенсификация академической мобильности студентов и преподавателей Университета;

2) ***Усиление практикоориентированности*:**
   - — ориентация на перспективы развития рынка труда и кадровые потребности работодателей;
   - — разработка и внедрение уникальных образовательных программ для корпоративных заказчиков;
   - — обязательное формирование предпринимательских и IT-компетенций в образовательных программах;
   - — профессионально-общественная аккредитация образовательных программ;

3) ***Модернизация образовательного процесса*:**
   - — переход на модульный принцип разработки и реализации образовательных программ;
   - — междисциплинарность содержания образовательных программ;
   - — обеспечение индивидуальной образовательной траектории обучающегося;
   - — внедрение системы мониторинга мнения потребителей образовательных услуг Университета;
   - — увеличение числа программ, прошедших международную аккредитацию;

4) ***Виртуализация осуществления образовательной деятельности*:**
   - — расширение виртуальной образовательной среды с активным использованием мировых открытых образовательных ресурсов (EdX, Coursera);
   - — разработка и реализация собственных открытых образовательных программ (модулей);
   - — широкое использование элементов электронного обучения.

Развитие международной образовательной деятельности в условиях трансграничья требует от Университета реализации всех основных видов мобильности образовательных услуг:

— академическая мобильность (физическая) — обучение, преподавание, проведение исследований за рубежом, после чего учащийся, преподаватель или исследователь возвращается в свое основное учебное или научное заведение: входящая — приезд иностранных преподавателей, исследователей, учащихся в страну; исходящая — выезд преподавателей, исследователей, учащихся за рубеж;
— мобильность программ (реализация совместных образовательных программ, программ двойных дипломов);
— институциональная мобильность (создание филиалов учебных заведений в других странах, трансграничных кампусов).

Академическая мобильность — одно из приоритетных направлений деятельности АлтГУ, позволяющее студентам, аспирантам, молодым ученым и преподавателям продолжить образование или приобрести научный опыт за рубежом путем участия в краткосрочной образовательной или научно-исследовательской программе. Как правило, международные программы академической мобильности реализуются в соответствии с договорами между АлтГУ и вузами-партнерами, соглашениями с международными организациями и фондами. В настоящее время в АлтГУ действует более 70 договоров о реализации программ академической мобильности с вузами в 25 странах мира. АлтГУ планирует развивать академическую мобильность как стратегическое направление развития Университета, проводить мероприятия, направленные на улучшение качества высшего образования, повышения квалификации педагогических и научных кадров, сотрудников вузов, установление внешних и внутренних интеграционных связей.

В свете становления трансграничного образования основной задачей образовательной политики Университета становится развитие экспорта образовательных услуг, одним из механизмов решения которой является реализация совместных программ с зарубежными вузами. В ходе подготовки таких программ в реальном взаимодействии отрабатываются совместимость программ, интегрированность учебных планов, взаимное признание документов об образовании и их признание на рынке труда, прозрачность системы менеджмента качества, академическая мобильность и другие элементы, характерные для системы образования в условиях трансграничья.

Международные образовательные программы — программы нового поколения — это весьма сложные конструкты, в которых должны быть спроектированы содержание образования и его структура, ведущие дидактические сценарии, новая методология оценивания, возможные карьерные перспективы выпускников, запросы со стороны потенциальных потребителей, языковая сторона образовательного процесса, академическая инфраструктура поддержки студентов и др.

Международные совместные образовательные программы в АлтГУ реализуются в двух видах: совместные образовательные программы с выдачей двух дипломов и совместные образовательные программы включенного обучения. Программы двух дипломов — программы, основанные на сопоставимости и синхронизации образовательных программ вузов-партнеров и характеризующиеся принятием сторонами общих обязательств по таким вопросам, как определение целей программы, подготовка учебного плана, организация учебного процесса, присваиваемые квалификации. В частности, в АлтГУ по модели «Программа двух дипломов 1+1» реализуется совместно с Кыргыз-

ским национальным университетом им. Ж. Баласагына (г. Бишкек) программа по направлению «Экология и природопользование». Под программами включенного обучения понимается временное направление обучающегося в вуз-партнер для расширения и углубления знаний по направлению подготовки (специальности). С 2014 года АлтГУ начал реализацию трех совместных образовательных программ по модели «включенного обучения» в рамках Университета Шанхайской Организации Сотрудничества, совместно с Даляньским университетом иностранных языков (Китай), Северо-Восточным педагогическим университетом (г. Шеньян, Китай) и Столичным педагогическим университетом (г. Пекин, Китай).

Трансграничный университет предполагает и форму преподавательской мобильности, что является необходимой частью совместных магистерских программ. Учебный процесс, осуществляемый совместными усилиями ученых различных стран, становится важной иллюстрацией глубинной диалогичности образования, суть которого может быть реализована в диалоге культур.

Способствуя мобильности студентов и преподавателей, вузы, реализующие совместные программы, естественным образом вносят элементы интернационализации в образовательный процесс.

Сегодня можно было бы обозначить ряд проблем в развитии образовательной деятельности с трансграничными регионами. Это проблемы образовательного сотрудничества, которые связаны с реализацией в каждой стране собственных национальных образовательных стандартов, со сложностями, возникающими в процессе согласования образовательных программ и унификации образовательных стандартов. Отсутствуют международные правовые основы для осуществления совместных образовательных программ, получения двойных дипломов. Например, в университетах Казахстана обязательно преподавание учебных дисциплин на казахском языке, что вполне естественно для национального образовательного процесса, но мало приемлемо для совместных российско-казахстанских образовательных программ. Такая проблема возникла у нас при разработке совместных магистерских программ с Павлодарским государственным университетом по направлению «ГИС в природопользовании». Проблемой является неполный переход в университетах на кредитно-модульную систему, отсутствие разработанной системы взаимосоответствия и взаимозачетов образовательных кредитных единиц (например, с Восточно-Казахстанским государственным техническим университетом). Отсутствуют единые правовые основы механизма международного академического обмена (например, Ховдский государственный университет). В настоящее время индивидуально решаются вопросы статуса студента, участвующего в программах академического обмена, что станет малоприемлемым при даже незначительном увеличении их количества, тем более, обмене учебных групп.

Возможные пути решения данных проблем видятся в следующем:

— преподавание ряда учебных дисциплин на английском языке;
— триместровое деление учебного года, придание международного характера учебному процессу в один из триместров;
— разработка и согласование на международном правовом уровне дисциплин по выбору комплексного характера с элементами междисциплинарности или с углубленным изучением наиболее передовых современных методов, технологий, достижений; согласование учебных дисциплин для взаимозачетов;

— создание международных экспертных советов и комиссий для согласования и рекомендации к внедрению в образовательных программах вузов ряда унифицированных учебных курсов, отвечающих интересам приграничных территорий;
— создание международных высокопрофессиональных профессорско-преподавательских коллективов (групп) для ведения отдельных учебных дисциплин или избранных учебных курсов, отвечающих опережающему образовательному характеру. Включение в образовательные программы такого рода дисциплины и учебные курсы в качестве обязательных для взаимозачетов;
— выделение финансирования на такого рода разработки и образовательные новации.

Качество преподавания дисциплин, обеспечивающих интернационализацию образования, несомненно, определяется уровнем профессионализма профессорско-преподавательского состава, степенью его подготовленности к работе в условиях трансграничья. Приоритетными выступают такие личностные и профессиональные качества, как готовность к сотрудничеству с коллегами вузов трансграничных регионов, которое представляет собой явление более сложное и многомерное, чем просто нарастающее в количественном отношении международное общение; толерантность, высокий уровень проектной культуры (эффективное проектирование образовательного пространства с учетом всей специфики трансграничного региона — важнейший путь сохранения и развития экономики, национально-культурных и исторических традиций региона, формирования основной системы ценностей, обеспечивающей социальную и политическую стабильность трансграничного региона); владение технологиями дистанционного обучения; инновационный стиль профессионально-педагогического мышления, ведущими особенностями которого выступают стратегический характер, диалектичность, системность, гуманитарность, диалогичность и др. Для профессорско-преподавательского состава университета владение английским языком становится насущно необходимым в целях функционирования в поле взаимовлияний различных культур и различных академических традиций при сохранении и развитии национального компонента.

Если говорить о задачах ближайшей перспективы развития международного образовательного сотрудничества с трансграничными регионами, то необходимо подчеркнуть важность создания системы (инфраструктуры, механизмов, программ) повышения квалификации для иностранных выпускников российских вузов. Требуют также дальнейшей разработки и реализации программы повышения квалификации профессорско-преподавательского и руководящего состава вузов для совершенствования управления процессами международного образовательного сотрудничества в условиях трансграничья и повышения конкурентоспособности российских вузов на международном рынке образовательных услуг.

Ориентация университетов на международный формат образования предполагает обеспечение комфортных условий пребывания обучающихся иностранцев в России. В данном случае речь идет не только о строительстве новых и модернизации имеющихся общежитий, студенческих хостелов и университетских кампусов (неудовлетворительное состояние этого сектора на данный момент самым негативным образом сказывается на конкурентоспособности экспорта отечественного образования, оптимизации трансграничных связей в сфере образования), но и о вопросах безопасности, организации досуга обучающихся в России иностранцев, визовой поддержки и т. д. При этом неизменно возрастает роль университета, как организатора продуктивной и насыщенной внеучеб-

ной студенческой жизни молодых людей из трансграничных регионов. Совершенно очевидно, что в программах такого рода деятельности должен быть заложен мощный ценностный и воспитательный потенциал.

В общей структуре трансграничных связей в контексте университетской стратегии интернационализации образования и развитии трансграничных регионов особое место принадлежит трансграничному научному сотрудничеству. Объективными основами, стимулирующими его возникновение и расширение, выступают как сходства — условий жизнедеятельности и хозяйствования, этнического происхождения и языка, религии и культуры, так и различия — в обеспечении природными и трудовыми ресурсами, моделях и темпах экономического развития, уровнях жизни и т.д. — соседних территорий.

При этом, на наш взгляд, открываются серьезные перспективы взаимовыгодного сотрудничества в двух планах:

— когда полученные результаты научных исследований учеными университета одной страны оказываются значимыми и ценными для решения социально-экономических, культурных и др. задач трансграничного региона;
— совместные научные исследования. В этом случае должны быть получены такие научные результаты, которые бы отвечали интересам всех граничащих стран. А с другой стороны, был бы очевиден синергетический эффект реализованных совместных усилий.

Алтайский государственный университет с учетом выгодного геополитического положения Алтайского края видит возможности развития трансграничного научного сотрудничества в первую очередь с Казахстаном, Монголией, Китаем по следующим стратегическим направлениям:

1) сохранение биологического разнообразия Большого Алтая, который по классификации ЮНЕСКО относится к территориям с высочайшим уровнем биологического разнообразия мирового значения. Речь идет о выявлении и изучении биологического разнообразия Большого Алтая (генетическое внутривидовое разнообразие: глобальное (видовое) разнообразие растений, животных, грибов, микроорганизмов; разнообразие ландшафтов и экосистем, сред обитания и экологических процессов); исследование факторов возможного сокращения биологического разнообразия и разработка стратегии охраны живых организмов; научное обоснование создания трансграничных особо охраняемых природных территорий (ООПТ): биосферных резерватов, заповедников, научных парков, заказников, памятников природы, подготовка международной Красной Книги Большого Алтая; подготовка законодательной природно-охранной базы для сохранения биологического разнообразия, создание ООПТ и учреждение и ведение Красной Книги Большого Алтая;

2) рациональное природопользование и экология для устойчивого развития трансграничных территорий. Совместные исследования здесь могли бы быть сосредоточены на решении проблем загрязнения атмосферного воздуха, речных и водных систем, выпуска экологически чистых продуктов питания, проведение мониторинга за качеством окружающей среды и др. В качестве перспективных направлений для Казахстана и России являются исследования процессов опустынивания и загрязнения в связи с развитием космонавтики. Между Китаем и Россией — геоэкологических проблем в связи с прокладкой газопроводов. Между Монголией и Россией — совместное использование месторождений полезных ископаемых и др.;

3) дистанционное зондирование территорий Монголии, Казахстана, Таджикистана из космоса с целью организации приграничного мониторинга опасных метеорологических зон (изучение процессов изменения климата в Азии), включая лесные пожары, масштабы которых растут ежегодно; создание совместной информационной системы, в рамках которой идет обмен информацией и осуществляется принятие решений;

4) современные биотехнологии в условиях трансграничья, связанные с переработкой отходов растительного сырья, которые накоплены, например, в Казахстане, недревесного происхождения (хлопок) в ценные продукты, заменяющие синтетическую химию; с разработкой вакцин, препаратов для борьбы с тяжелейшими инфекционными заболеваниями, в том числе лихорадкой Эбола, и др.;

5) этнокультурные и этноконфессиональные процессы в трансграничном пространстве Западной Сибири и сопредельных регионов Центральной Азии. В настоящее время для реализации этого направления заключены договоры о сотрудничестве и дополнительные соглашения между научной лабораторией этнокультурных и религиоведческих исследований ФМКФиП АлтГУ и факультетом общественных наук Монгольского государственного университета, факультетом истории и международных отношений Восточно-Казахстанского государственного университета, факультетом общественных наук Ховдского государственного университета, Институтом археологии академии наук республики Казахстан;

6) изучение проблем художественного наследия Сибири и сопредельных территорий (Китай, Монголия, Казахстан) на основе консолидации научных направлений и тем, связанных с региональной проблематикой развития современного искусства и культуры, исследованием национально значимых артефактов Алтая и Казахстана, и др.

Эти и другие направления совместных научных исследований в целях развития трансграничных регионов университет реализует в различных формах: совместные научно-исследовательские лаборатории, научно-практические конференции, сетевые научные проекты, гранты, подготовка монографий, руководство аспирантами и докторантами и др.

Анализ исследований, посвященных проблемам трансграничности, а также существующей практики позволяет утверждать, что трансграничность выступает как «зона инноваций», внутри которой рождаются инновационно-ориентированные проекты[18]. Таким образом, современный университет, развивающий стратегию трансграничья, выступает как инновационная площадка, создающая интеллектуальную собственность в рамках различных проектов и программ, которая одновременно определяет и механизмы ее защиты. В этой ситуации университет мог бы стать консолидирующей силой в создании регионального трансграничного инновационного кластера как формы современной системы управления в реальном секторе экономики, объединяющей все направления науки, образования, государственной власти и бизнеса. Организационно в кластере могли бы быть объединены НИИ, университеты, технопарки, бизнес-

[18] Интернационализация высшего образования: тенденции, стратегии, сценарии будущего/ М. Л. Агранович [и др.]; Национальный фонд подготовки кадров. М.: Логос, 2010. 280 с.; Мушкетова Н. С. Стратегия продвижения России на мировом рынке образовательных услуг вузов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. №5. С. 9–14; Галичин В. А. Международный рынок образовательных услуг: основные характеристики и тенденции развития. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. 80 с.; Ломовцева О. А., Владыка М. В. Институционально-инновационные изменения системы национального высшего образования: возможности и вызовы современности // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. №2 (191). С. 2–10.

инкубаторы, финансовые учреждения, промышленные, сельскохозяйственные и перерабатывающие предприятия сопредельных территорий, а также кластер цветной металлургии ВКО, Алтайский кластер аграрного машиностроения, Алтайский биофармацевтический кластер. К тому же университет мог бы взять на себя ведущую роль в создании методологической платформы кластеризации трансграничного типа и определении стратегии ее дальнейшего развития.

Не вызовет сомнений тот факт, что столь сложную миссию в развитии трансграничного научного сотрудничества может выполнить только научно-профессиональное сообщество университета, где каждый преподаватель выступает как подлинный ученый, полпред определенной области научного знания. Его характеризуют системное понимание реформационных процессов в отечественном и мировом образовании, развитая способность к проблемному видению в науке и поиску эффективных решений поставленных научных проблем, высокий уровень научной и инновационной активности, высокий индекс цитируемости, осуществление оригинальных и востребованных исследований, наличие популярных собственных, авторских, разработок, высокая степень включенности в научные исследования по заказу трансграничных организаций, в международные исследовательские проекты, осуществляемые совместно с учеными из других стран и финансируемые совместно с зарубежными организациями и др.

Одна из активно развивающихся сфер в мире и возможность наладить диалог культур между народами — туризм. В связи с этим перед университетом стоит задача развития индустрии туризма и гостеприимства в контексте трансграничного сотрудничества.

Важнейшим элементом трансграничного взаимодействия выступает также межкультурное сотрудничество сопредельных регионов.

Таким образом, современные университеты, интегрирующие взаимосвязи науки, культуры, образования и производства, осуществляя трансграничную образовательную деятельность, расширяя доступ к образованию, повышая эффективность использования инновационного потенциала отечественной системы образования, создавая условия для кооперации научно-образовательных потенциалов вузов и предприятий и расширения экспорта образовательных услуг, в значительной мере могут способствовать развитию трансграничных регионов. Интернационализация высшей школы становится, с одной стороны, способом выживания вуза в предельно сложных экономических условиях, а с другой — залогом развития и расширения границ образовательного пространства университетов, ведущим фактором развития трансграничных территорий.

Объединение вузов и образовательная конкурентоспособность: вопросы взаимосвязи

(Опубликовано: Высшее образование в России. 2018. № 10. Том. 27. С. 9–19)

Актуальность проблемы. Происходящие в мировом образовательном пространстве интеграционные процессы формируют новую конкурентную среду высшей школы, для которой характерны повышенные требования к содержанию образовательной деятельности и управлению ей. Возрастание международной и национальной конкуренции между вузами на рынке образовательных услуг[19] диктует необходимость соответствия высоким требованиям мирового рынка образования и показывает значимость инновационного развития системы высшего образования. В рамках образовательной реформы формируется новая образовательная система, которая отличается открытостью, гибкостью, ориентацией на новые стандарты и конкурентоспособностью. Одним из путей усиления такой конкурентоспособности является объединение вузов. В связи с этим проблема оптимизации процессов объединения вузов как способа повышения конкурентоспособности их образовательной деятельности отличается научной и практической актуальностью.

Известно, что конкурентоспособность вуза зависит от множества факторов. Наличие конкурентоспособной образовательной деятельности относится к наиболее значимому из них, поскольку образовательная деятельность является в вузе основной. На конкурентоспособность образовательной деятельности может оказывать влияние процесс объединения вузов, различающийся по степени и характеру воздействия. Влияние зависит от характеристик образовательной деятельности объединяемых вузов, определяемых, прежде всего, их профессиональной направленностью, потребностями региональных рынков труда в подготовке квалифицированных специалистов, а также уровнем интенсивности объединительных процессов в регионе и стране в целом. В результате объединения вузов могут проявляться как положительные, так и отрицательные эффекты влияния на образовательную деятельность.

Более того, в перманентно проводимой в России реформе образования организационное слияние университетов рассматривается как один из инструментов решения их проблем и повышения конкурентоспособности образовательной деятельности в условиях глобальной и региональной конкуренции. На взаимовлияние этих процессов указывается в отечественной[20] и зарубежной[21] научной литературе. Масштабы реорганизации вузов до недавнего времени были весьма значительными. Например, по данным А. В. Меликян,

---

[19] Клюев А. К. Слияния в высшей школе России: эффекты и стратегические возможности // Университетское управление: практика и анализ. 2013. № 4. С. 27–35; Froumin I., Povalko A. Top Down Push for Excellence: Lesson from Russia, in: How World-Class Universities Affect Global Higher Education. Influences and Responses. Vol. 30, Boston, Rotterdam, Taipei: Sense Publishers, 2014. P. 47–64; Is Education Getting Lost in University Mergers? / Jani Ursin, Helena Aittola, Charles Henderson [et. al.] // Homepages at WMU [Electronic resourses]. Eletronic data. URL: http://homepages.wmich.edu/~chenders/Publications/Ursin2010Submitted.pdf.

[20] Ольховик И. В. Международные образовательные услуги как фактор конкурентоспособности вуза // Бизнес. Менеджмент. Право. 2015. № 2. С. 87–90.

[21] Mergers and Alliances in Higher Education: International Practice and Emerging Opportunities / A. Curaj, L. Georghiou, J. Cassingena Harper [et. al.]. Springer International Publishing, 2015. 307 p. https://link.springer.com/book/10.1007%2F978–3–319–13135–1

только за период 2011–2013 гг. Министерство образования и науки РФ издало 86 приказов о реорганизации вузов, предусматривающих их слияние или присоединение к другим вузам, образовательным и прочим учреждениям[22]. В связи с этим возникла необходимость анализа ключевых аспектов взаимосвязи процессов объединения вузов и конкурентоспособности их образовательной деятельности.

Обзор исследований. В целом проблема обусловленности образовательной конкурентоспособности вуза институциональными объединительными процессами исследована в зарубежной и особенно отечественной научной литературе слабо. Специальные комплексные исследования по данной теме, в которых в «очищенном» виде была бы представлена соответствующая информация, автору этих строк неизвестны. Однако имеется научная литература по отдельным составным частям данной проблемы (например, практика объединения отдельных вузов), либо работы общего характера, в которых содержатся отдельные сведения по заявленной теме.

В русскоязычной литературе в той или иной мере рассматривались вопросы природы и содержания образовательной конкурентоспособности (Самсонова М. В., Ольховик И. В., Степенко А. Е., Коновалова Н. В.); положительные эффекты развития образовательной конкурентоспособности вследствие объединения вузов (Куликова Ю. П., Тюкавкин Н. М., Романова И. Б., Зиньковский К. В.), в том числе в плане продвижения вуза в рейтингах (Ефимова И. Н., Маковейчук А. В.); отдельные отрицательные последствия объединения вузов с точки зрения влияния на образовательный потенциал (Клюев А. К., Дульзон А. А.); практика реорганизации отечественных вузов (Меликян А. В., Аникин В. М.) и зарубежный опыт слияния вузов (Фрумин И. Д., Галичин В. А., Романенко К. Р.).

В зарубежной литературе теория и опыт институциональных объединительных процессов в высшей школе исследован более широко, о чем свидетельствуют работы таких известных специалистов как Guraj A., Skodvin O., Salmi J., Pinheiro R. и др. Кроме того, имеется ряд специальных исследований особенностей и проблем объединения вузов в отдельных странах, в частности, Китае (Ka-ho Mok), Финляндии (Jani Ursin), Дании (E. Bennetot Pruvot), Норвегии (Kyvik S.), Румынии (Andreescu L.), которые также использовались при подготовке данного материала.

Вместе с тем ряд важных вопросов темы до сих пор остается практически не затронутым в публикациях. По нашим наблюдениям, к их числу относятся факторы образовательной конкурентоспособности, обоснование взаимосвязи объединения вузов и конкурентоспособности их образовательной деятельности, пути повышения эффективности объединительных процедур с позиции их влияния на образовательную конкурентоспособность.

Обоснование взаимосвязи объединения вузов и их образовательной конкурентоспособности. Для целей нашего исследования под конкурентоспособностью образовательной деятельности вуза предлагаем понимать наличие трудновоспроизводимых конкурентами преимуществ, реализуемых в сфере удовлетворения требований потребителя, характеризующихся как стоимостными параметрами и эксклюзивными приёмами продвижения, так и качеством предоставляемой образовательной услуги.

По справедливому мнению М. В. Самсоновой, все параметры, характеризующие конкурентоспособность образовательной деятельности вуза, можно подразделить на коли-

---

[22] Меликян А. В. Слияния и присоединения вузов в России и за рубежом // Высшее образование в России. 2014. № 5. С. 136.

чественные и качественные[23]. К количественным параметрам относятся: цена образовательной услуги; затраты потребителя в процессе получения образовательной услуги; число образовательных программ; материально-техническое оснащение процесса обучения. Качественные параметры составляют: соответствие образовательного процесса ожиданиям потребителя; практическая значимость знания для потребителя; актуальность знаний, предоставляемых для потребителя; условия проведения занятий; методическое обеспечение учебного процесса; квалификация профессорско-преподавательского состава.

Поддержание высокого уровня конкурентоспособности образовательной деятельности вуза должно быть основано на постоянном совершенствовании всего комплекса параметров. Для практической реализации сформированной системы оценочных показателей важно осуществление в упорядоченном режиме совокупности действий, обеспечивающих качественную и количественную эволюцию параметров конкурентоспособности образовательной деятельности, в использовании которых целесообразна их адаптация к внутренним и внешним условиям функционирования конкретного образовательного учреждения.

На основе анализа опыта лучших университетов России в 2016 году по параметру «Образовательная деятельность» были определены ключевые факторы конкурентоспособности образовательной деятельности вуза. К их числу могут быть отнесены образовательная программа, компетенции выпускников, система менеджмента качества образовательной деятельности, билингвальная образовательная среда и др. Можно согласиться с исследователями, которые полагают, что конечный результат, конечный фактор конкурентоспособности — требуемые компетенции выпускников образовательных программ как будущих специалистов, востребованных в национальном и международном образовательном пространстве. Непрерывное развитие конкурентной образовательной деятельности, способствуя созданию насыщенного рынка образовательных услуг, является важнейшим фактором повышения конкурентоспособности вуза в целом.

Исследование практики объединения российских вузов позволило обнаружить некоторые проявления, свидетельствующие о взаимосвязи процессов объединения вузов и конкурентоспособности их образовательной деятельности:

1) Конкурентоспособность образовательной деятельности, её качество всегда являлись основными показателями деятельности вуза, поэтому этот показатель будет доминирующим и после завершения процесса объединения вузов.

2) Под объединением вузов понимают, как правило, присоединение к сильным университетам более слабых, узконаправленных или уже непопулярных, тем самым создавая крупные университетские центры, способные повысить качество образования в стране и выйти на международный уровень.

3) Объединение вузов приводит к сокращению их общего числа, а негосударственное образование развивается в условиях честной конкуренции с государственным сектором, что, в свою очередь, способствует повышению качества образовательных услуг в целом.

4) В качестве стимула для объединения вузов принимаются во внимание возможности концентрации высококвалифицированного профессорско-преподавательского состава и избавления от педагогического балласта.

---

[23] Самсонова М. В., Самсонова Е. В. Исследование факторов конкурентоспособности образовательной услуги // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. 2010. № 3 (47). С. 90.

5) Организационное слияние вузов позволяет обеспечивать более широкое предложение образовательных услуг, междисциплинарность образовательных программ, повышение привлекательности вуза в среде абитуриентов (например, в виде повышения среднего балла ЕГЭ).

Указанная взаимосвязь имеет немало иллюстраций. В частности, среди ТОП-30 Национального рейтинга университетов 2016 года по параметру «Образовательная деятельность более 80% вузов в той или иной мере прошли объединительные процессы. Они же, в свою очередь, составляют подавляющее большинство из перечня ведущих вузов России.

Или другой пример — из 21 университета, участвующего в Проекте 5–100, — 17 вузов в свое время прошли объединительные процессы. Это свидетельствует о наличии взаимосвязи объединения вузов и конкурентоспособности их образовательной деятельности, поскольку многие ведущие вузы России, в том числе все опорные университеты первой волны и даже некоторые опорные университеты второй волны (например, Кемеровский государственный университет) были подвержены процедуре объединения.

В подавляющем большинстве случаев объединение вузов приводило к росту числа абитуриентов, заметному увеличению количества образовательных программ, повышению среднего балла ЕГЭ, увеличению темпов и объёмов входящей академической мобильности, увеличению количества победителей и призёров олимпиад. Например, в результате создания в 2006 году путём объединения нескольких вузов Сибирского федерального университета (СФУ) положительные эффекты интеграции не заставили себя ждать. Так, вследствие увеличения объёмов контрольных цифр приёма в 2011 году СФУ занял второе место в России по числу бюджетных мест. В этом же году доля студентов из других регионов Сибирского федерального округа достигла в СФУ 18%, что свидетельствует о росте востребованности объединённого вуза среди абитуриентов сибирских регионов. Более чем в 2 раза по сравнению с годом объединения выросло количество иностранных студентов: в 2011 году их количество составило более 300 человек из 14 стран мира[24].

Большинство исследователей и руководителей объединяемых вузов оценивают факты объединения представляемых ими вузов как новый этап в их развитии, как шанс переместиться, при условии эффективной работы, на более высокую ступень в вузовской иерархии. Кроме того, зачастую отмечается, что каждое решение о слиянии вузов должно быть взвешенным и мотивированным, а главное — внутренне принятым коллективами объединяемых образовательных учреждений.

Изменение позиции государства по отношению к высшему образованию, повышение требований к его качеству, обновление и внедрение новых технологий обучения, изменение организационных условий функционирования вузов, обострение конкурентной борьбы на рынке труда привели к необходимости преобразования всей системы высшего образования. Одним из инструментов реформирования на определённом этапе послужили процессы сокращения численности вузов посредством их объединения. По сути, объединительные процессы в вузовской системе происходят в нашей стране директивно, по инициативе руководящего органа, который выделяет дополнительное финансирование объединённому вузу для достижения государственно значимых целей и выполнения целевых показателей деятельности.

---

[24] Ваганов Е. А., Вчерашний П. М., Туртапкина Е. А., Шорохов Р. Г. Опыт создания, становления и развития Сибирского федерального университета через системное решение комплексных проблем // Вестник Воронежского государственного университета. 2012. № 2. С. 63.

При этом многие эксперты отмечают, что процесс слияния вузов сопряжен с большим количеством административных задач, что может негативно сказаться на качестве образования. Более того, даже зарубежными экспертами на примере Дании[25], Китая[26], Румынии[27], Норвегии[28] и замечено, что при объединении вузов наибольшее внимание уделяется административно-организационным и научно-исследовательским аспектам, в то время как образовательная деятельность отходит на второй план.

Положительные эффекты объединения вузов. Оценка плюсов и минусов объединения по наличию взаимосвязи укрупнения вузов и их образовательной конкурентоспособности, подтверждается рядом выявленных ключевых аспектов, высказанных экспертами в процессе обработки их интервью и работы онлайн фокус-группы. Результаты позволяют условно разделить экспертов на две группы. Большинство называют укрупнение вузов возможностью создать сильные университеты и тем самым повысить конкурентоспособность вуза, другие — последствия объединения вузов оценивают преимущественно со знаком минус.

Из анализа кейсов экспертов — участников онлайн-опроса были выявлены примеры, подтверждающие явно положительные результаты объединения. Так, в сфере образовательной деятельности Горного института (г. Москва), несколько лет назад включённого в состав Московского института стали и сплавов (МИСиС), заметно возросло качество набора студентов. Если до присоединения средний балл абитуриента в Горном институте был 61, то в 2015 году он вырос до 76,9, или на 15,9 пункта, а средний конкурс — с 4 человек на место до 7. По мнению руководства вуза, еще заметнее улучшились международные показатели: «Если на момент слияния в Горном институте учились иностранные студенты только из Казахстана, то теперь — представители более 10 государств ближнего и дальнего зарубежья. Да и загранстажировок стало больше: в 2012 году на стажировки, практики и обучение из Горного уехали 20Вчеловек, а в 2016 году — уже 120» (http://misis.ru/university/mediaroom/smi/2016–10/4322/).

Или пример объединения Московского института электроники и математики (МИЭМ) с Национальным исследовательским университетом —Высшей школой экономики (НИУ ВШЭ), которое охарактеризовал директор, научный руководитель МИЭМ как структурного подразделения ВШЭ Александр Тихонов. По его мнению, «для МИЭМ слияние тут же обернулось резким повышением качества набора абитуриентов: если до объединения средний проходной балл держался на уровне 130, то сейчас он подскочил вдвое, превысив 250. МИЭМ получил новые учебные здания и даже завел собственное общежитие, которого прежде не имел. Теперь 50% набора составляют иногородние ребята с их высочайшей мотивацией к учебе и последующей карьере. На качественно иной уровень поднялась и организация учебного процесса. Тут и массированное изучение английского языка с 1-го курса; и регулярные — по нескольку на протяжении каждого модуля — лекции ведущих зарубежных специалистов; и дополнение естественно-научных

---

[25] Designing strategies for efficient funding of universities in Europe: DEFINE PROJECT [Eletronic data] / E. Bennetot Pruvot, A.-L. Claeys-Kulik, T. Estermann. URL: http://erasmusplus.kg/wp-content/uploads/2015/09/designing-strategies-for-efficient-funding-of-universities-in-europe.pdf.

[26] Ka-ho Mok Globalization and educational restructuring: University merging and changing governance in China // Higher Education. 2005. Vol. 50. P. 57–88.

[27] Andreescu L., Gheorghiu R., Irimia A., Curaj A. Mergers and Classifications in Romania: Opportunities and Obstacles, in: Mergers and Alliances in Higher Education: International Practice and Emerging Opportunities. Springer, 2014. P. 41–67.

[28] Kyvik S., Stensaker B. Factors Affecting the Decision to Merge: The case of strategic mergers in Norwegian higher education // Tertiary Education and Management. 2013. Vol. 19, № 4. P. 323–337.

курсов социально-гуманитарными. В итоге МИЭМ вернул себе прежнее положение вуза, традиционно входившего в топ-10 инженерных высших учебных заведений». Для НИУ «Высшая школа экономики» присоединение МИЭМ «стимулировало создание здесь факультета компьютерных технологий, а также обеспечило ВШЭ нынешние высочайшие места в рейтингах по направлению «математика» (http://www.mk.ru/social/2016/10/23/obedinenie-vuzov-ne-tolko-minusy.html).

Некоторыми экспертами, в частности Куликовой Ю. П., определены положительные моменты интеграционных процессов, к которым она относит:

— финансирование из федерального бюджета, благодаря которому удастся сохранить уровень заработных плат профессорско-преподавательского состава и удержать рост цен за обучение;
— возможность обучения на смежных кафедрах дополнительным дисциплинам, что способствует возникновению благоприятных условий для обмена научным опытом[29]. Наличие положительных предпосылок, несомненно, приведет к повышению уровня конкурентоспособности образовательной деятельности.

По мнению Н. М. Тюкавкина, если на рынок выйдут новые производители услуг высшего и дополнительного профессионального образования — открытые электронные, распределительные университеты, чьи образовательные программы доступны вне зависимости от пространственных и временных рамок, а также новые методы предоставления услуг и способов организации обучения в системе высшего и дополнительного профессионального образования, то конкурентный потенциал вуза значительно повысится. А все эти факторы могут реализоваться благодаря процессам укрупнения[30].

Хотелось бы выразить солидарность с точкой зрения И. Б. Романовой, считающей, что слияние вузов повлияет на конкурентоспособность образовательной деятельности положительно. По её мнению, позитивные эффекты выражаются в повышении академических показателей университета; более высоких местах в международных рейтингах; новых источниках финансирования университетов; выходе на международный образовательный рынок; возможности привлечения талантливых студентов и исследователей из-за рубежа; поддержке небольших учебных программ, об которые автоматически укрупнятся в объединенном университете[31].

Примечательно, что в 2015–2016 гг. научные сотрудники Института образования НИУ «Высшая школа экономики» проводили специальное исследование результатов объединения вузов в России. Авторами не было обнаружено ухудшения эффективности вузов вследствие участия в процессах реструктуризации. Оказалось, что вузы, активно участвующие в процессах реструктуризации, повысили свою эффективность относительно других вузов. Исследование не выявило эффекта временного снижения и последующего восстановления эффективности организаций, находящихся в процессах слияния и поглощения. Результаты исследования явно указывают на то, что вузы к 2015 г. со-

---

[29] Куликова Ю. П. Роль интеграции образования и науки в процессе модернизации национального образования // Вестник Новосибирского государственного университета. 2013. Т. 13. № 1. С. 51.

[30] Тюкавкин Н. М. Факторы, принципы и направления развития экономической теории: монография. Самара: Издательство «Институт анализа экономики города и региона», 2014. С. 204.

[31] Романова И. Б. Управление конкурентоспособностью высшего учебного заведения. Ульяновск: Средневолжский научный центр, 2005. С. 21.

кратили свое отставание в эффективности от лидирующих конкурентов по сравнению с 2010 г.[32].

Изучая результаты объединения вузов с точки зрения их влияния на образовательную деятельность, необходимо отметить, что объединение вузов, благодаря консолидации ресурсов и компетенций, способствует увеличению дополнительных возможностей, которые выражены в ряде положительных эффектов. В частности:

1) укрупнённый вуз более привлекателен для абитуриентов, что способствует снижению образовательной миграции из региона его местонахождения, концентрации наиболее талантливых абитуриентов в регионе и повышению среднего балла ЕГЭ;
2) расширяется спектр направлений подготовки и специальностей, особенно междисциплинарной направленности;
3) вуз становится более заметным в России и на международной арене, при этом важнейшим индикатором успешности функционирования объединённого вуза является его позиция в международных и общероссийских рейтингах;
4) увеличиваются материальные ресурсы образовательной деятельности;
5) создаются условия для увеличения КЦП, прежде всего по программам магистратуры и аспирантуры.

Вышеприведённые примеры свидетельствуют о причинно-следственной связи между объединением вузов и его положительными последствиями.

Отрицательные последствия объединения вузов для их образовательной деятельности. Вместе с тем процесс объединения вузов в аспекте влияния на их образовательную конкурентоспособность не является однозначным. Так, А. К. Клюев обращает внимание на высокую вероятность «разрушения сложившихся научно-педагогических коллективов и школ»[33]; Л. Каплин указывает на возможность сокращения бюджетных мест при дублировании направлений подготовки (специальностей) в объединяющихся вузах[34]. Акцентируется внимание и на повышении стоимости обучения в обновлённом вузе, наносящем ущерб финансовым интересам абитуриентов, а также на необходимости проведения масштабной работы по согласованию учебных планов, перестройке образовательных программ и унификации учебного процесса в целом[35].

Среди наиболее распространенных и непосредственно касающихся конкурентоспособности образовательной деятельности отрицательных эффектов объединения, на наш взгляд, можно выделить следующие.

1) Ухудшение показателей (хотя бы временное) образовательной деятельности нового вуза в связи с включением в его состав более слабого вуза.

2) Сложности в связи с установлением и налаживанием работы новой организационной структуры управления учебным процессом.

---

[32] Зиньковский К. В., Деркачёв П. В., Винарик В. А. Исследование результатов реструктуризации системы высшего образования: объективная оценка вузов, прошедших процессы объединения // Современный университет между глобальными вызовами и локальными задачами. VII Международная конференция Российской ассоциации исследователей высшего образования. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2016. С. 116–121. URL: https://www.hse.ru/data/2017/01/10/1115437786/Доклад%20ДЭА%20РАИВО%202016.pdf

[33] Клюев А. К. Указ. соч. С. 28.

[34] Объединение вузов как решение задачи по повышению качества высшего образования // Юрист вуза. 2011. июнь. С. 40.

[35] Дульзон А. А. Реформы высшего образования и вузовское сообщество // Инженерное образование и воспроизводство инженерных кадров. 2017. № 21. С. 11.

3) Потеря поддержки от внешних стейкхолдеров одного из участников объединения, влекущее свёртывание образовательных программ из-за падения спроса на подготовку специалистов.

4) Монополизация образования в сверхкрупных вузах, приводящая по причине отсутствия конкуренции к повышению стоимости обучения и стагнационным проявлениям в образовательном процессе.

5) Снижение объема КЦП вследствие дублирования основных профессиональных образовательных программ в объединяющихся вузах.

Тем не менее, они выражены не столь явно и масштабно, как положительные эффекты, что вытекает и из опроса респондентов. В основном отрицательные эффекты наблюдаются в других сферах (кадровой, организационной, финансовой), но они не являются предметом нашего рассмотрения.

Так, по данным рейтинга «Эксперт РА» 2016 года «100 лучших вузов России» опорный Уфимский государственный технический университет, присоединивший Уфимский государственный университет экономики и сервиса, опустился по сравнению с 2015 годом на 9 пунктов и занял 57-е место. А присоединение к Тюменскому государственному нефтегазовому университету архитектурно-строительного университета привело к снижению объединённого вуза в рейтинге сразу на 14 позиций — до 52-го места.

Динамика вуза в рейтинге является очень важным показателем его внешней оценки. Так, по данным И. Н. Ефимовой и А. В. Маковейчук, анализ значимости рейтинговых позиций вуза при его выборе для абитуриентов показал, что 59,4% в 2012 г. (48,7% в 2011 г.) опрошенных считают рейтинг важнейшим показателем при выборе вуза, 19,3% в 2012 г. (24,5% в 2011 г.) — незначительным фактором и 12,3% в 2012 г. (17,8% в 2011 г.) — затруднились ответить[36].

В целом, анализ различных информационных источников показал, что оценка экспертами последствий объединения вузов различается, но большинство из них отмечает: ориентируясь на модель объединения, вузы, при условии выработки оптимальной стратегии развития, способны выйти на качественно новый уровень и занять достойное место не только на национальном, но и на внешнем образовательном рынке.

Направления совершенствования объединения вузов с точки зрения влияния на их образовательную конкурентоспособность. При всем кажущемся многообразии показателей конкурентоспособности объединённого вуза, действительно необходимыми и ключевыми для создания устойчивого конкурентного преимущества на рынке образовательных услуг являются, на наш взгляд, следующие. Именно они проходят «красной нитью» через различные международные и национальные рейтинги, учитываются при независимой оценке качества образования и сравнительно успешно представлены в ведущих вузах России.

- Высокая концентрация выдающихся преподавателей и исследователей.
- Наличие критической массы лучших студентов.
- Эффективная структура управления вузом.
- Достаточность ресурсов для создания благоприятных условий обучения и проведения научных исследований (государственное финансирование, привлечение

[36] Ефимова И. Н., Маковейчук А. В. Процесс слияния вузов как один из ключевых инструментов повышения их конкурентоспособности и укрепления рейтинговых позиций на глобальном рынке образовательных услуг // Качество. Инновации. Образование. 2014. №3. С. 4.

частного капитала, плата за обучение, гранты на проведение научных исследований, благотворительные финансовые поступления от выпускников).
- Цена образовательной услуги.
- Соответствие содержания образовательной деятельности вуза ожиданиям потребителей.

Все перечисленные ключевые показатели взаимно дополняют и оказывают непосредственное влияние друг на друга, как в процессе объединения вуза, так и в долгосрочной перспективе после объединения. Более того, объединение в целом стимулирует наращивание положительного образовательного потенциала укрупнённого вуза.

Очевидно, что процесс объединения вузов, который в последние два года в России приостановился, далеко не совершенен и причины этого понятны (субъективизм, директивность, неоправданное форсирование, игнорирование мнения участников образовательной деятельности). Для решения проблем, связанных с объединением вузов в целях максимизации положительного влияния на их образовательную деятельность, можно предложить несколько практических рекомендаций. Их системный учёт позволит приумножить положительные эффекты от объединительных процессов и уменьшить отрицательный общественный резонанс от них:

1) сближение участников объединения общей идеей дальнейшего развития;
2) при слиянии вузов одного академического профиля необходимо в части образовательной деятельности подвергать первичной проработке выбор новой структуры университета, формирование нового портфеля учебных курсов, устранение дублирующих друг друга программ, перераспределение образовательных проектов;
3) предварительное согласование интересов ключевых стейкхолдеров, а также тщательный расчёт и прогнозирование преимуществ и издержек, обусловленных процессом объединения вузов;
4) учет опыта ведущих университетов (в том числе объединённых) по управлению образовательной деятельностью и модернизации ее содержания;
5) рецепция лучших практик в сфере стратегического финансового менеджмента, маркетинга образовательных услуг;
6) внедрение системы мониторинга качества образовательной деятельности объединённого вуза.

В целях повышения конкурентоспособности образовательной деятельности объединенным вузам, на наш взгляд, необходимо реализовать комплекс мероприятий:

— обеспечение устойчивого развития образовательного учреждения в долгосрочной перспективе, в том числе посредством модернизации системы академических показателей университета[37];
— создание наиболее оптимальных условий для работы высококвалифицированных специалистов;
— использование инновационных технологий в процессе реализации образовательных программ;
— применение системы непрерывного повышения качества и цифровизации образования;
— улучшение инфраструктуры, отвечающей современным требованиям.

[37] Романенко К. Р. Уроки международного опыта слияний университетов / Серия «Современная аналитика образования». Вып. 2. М.: НИУ ВШЭ, 2015. С. 22.

Оценка регулирующего воздействия образовательного законодательства России: необходимость внедрения

(Опубликовано: Личность. Общество. Государство. Проблемы развития и взаимодействия: сборник статей Всероссийской научно-просветительской конференции с международным участием, 7–11 октября 2016 г. / отв. ред. А.А. Зайцев. Краснодар: Традиция, 2016. С. 14–19)

В конце прошлого века Россия вступила на путь социально-экономических и политических преобразований, кардинально изменивших цели и порядок публичного управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Данные процессы затронули все сферы жизни российского общества, включая образование, которое все эти годы испытывало и испытывает перманентное реформирование. Только в системе высшего образования России за последнее десятилетие введена двухуровневая модель подготовки (бакалавриат — магистратура) и другие атрибуты Болонской декларации, ранжирована система вузов страны (сформированы федеральные, национально-исследовательские, опорные региональные вузы), активно поддерживаются «сверху» процессы их укрупнения, введены новые принципы финансирования вузов («подушевое» финансирование и др.), обновлена система образовательных стандартов.

Интенсивное развитие образовательных отношений опосредует образовательное законодательство. Традиционно под ним принято понимать совокупность законов и подзаконных нормативных правовых актов различной юридической силы и уровней принятия, регулирующих отношения в образовательных организациях, в области индивидуальной педагогической деятельности, между образовательными организациями и органами управления образованием, образовательными организациями и обучающимися. Нормативные правовые акты, составляющие образовательное законодательство, принимаются и действуют как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

Вместе с тем современное образовательное законодательство России далеко от совершенства и отличается целым рядом недостатков. Представляется, что к числу наиболее существенных из недостатков относятся следующие: 1) частая изменчивость и вызванная этим нестабильность основного Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и иных федеральных законов, регулирующих образовательные отношения; 2) неоправданно высокая динамика подзаконного правового регулирования образовательных отношений; 3) коллизионность нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней в соотношении между собой и в рамках соответствующего уровня правового регулирования; 4) несбалансированность объёма правового регулирования образовательных отношений, то есть пробельность законодательства при регулировании одного вида образовательных отношений при избыточно подробной регламентации другого вида отношений; 5) широко распространённая практика дублирования норм федерального образовательного законодательства на региональном уровне при немногочисленности самостоятельных норм по вопросам, отнесённым к сфере ведения субъектов РФ; 6) неопределённость содержания, расплывчатость и декларативность некоторых норм и правовых понятий; 7) ужесточение правового регулирования образовательных отношений, усиление его императивности

и директивности, установление чрезмерных запретов и ограничений в отношении субъектов образовательной деятельности.

Каждый из вышеперечисленных недостатков может быть проиллюстрирован примерами. Так, за 3 года действия Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ[38] он претерпел 34 редакции, причём четыре из них были приняты до дня вступления в силу названного Закона (до 1 сентября 2013 года). Вузы захлестнула волна нормативных приказов Министерства образования и науки РФ с требованиями в кратчайшие сроки принять локальные нормативные акты и среди учебного года перестроить образовательный процесс. Нормальная работа вузов парализована постоянной гонкой за приведением реализуемых образовательных программ в соответствие с ФГОС, ФГОС 3, ФГОС 3+, а в настоящее время — с ФГОС 3 ++ и профессиональными стандартами. Ряд новых образовательных отношений уже в течение нескольких лет остаются неурегулированными на федеральном уровне (сетевое взаимодействие вузов, совместные образовательные программы, базовые кафедры на предприятиях и в организациях и др.), хотя вузы испытывают большую потребность в правовых ориентирах со стороны Министерства образования и науки РФ.

Такого рода состояние российского образовательного законодательства не может не беспокоить. Очевидно, оно нуждается в содержательном совершенствовании и повышении эффективности действия. Для этого существуют различные меры и механизмы, давно используемые на практике и описанные в научной литературе[39]. Однако до настоящего времени не используемой в области образования остаётся оценка регулирующего воздействия (далее — ОРВ) как вид экспертизы действующих нормативных правовых актов и их проектов, а также как механизм определения выгод и издержек правового регулирования тех или иных образовательных отношений для общества и определённой территории. Между тем в последние годы ОРВ укоренилась в иных сферах правового регулирования, прежде всего, в предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Под ОРВ следует понимать систематический процесс выявления и оценки возможных последствий введения тех или иных норм правового регулирования. Поэтому в процессе нормотворчества нужны механизмы, позволяющие определить, на кого и как будет воздействовать принятое регулирование. ОРВ предполагает определение проблемы, на которое направлено регулирование, цели регулирования, идентификации различных вариантов, которые позволяют достигнуть поставленной цели, сравнение этих вариантов и выбор наилучшего из доступных, прогноз последствий введения в действие нормативного правового акта. ОРВ позволяет повысить результативность соответствующего правового регулирования, снизить издержки субъектов образовательной деятельности по выполнению установленных требований, обеспечить экономию бюджетных средств, снизить риски проявления коррупции, повысить доверие граждан к принимаемым публичной властью решениям, не допустить или устранить правовые положения, необоснованно затрудняющие осуществление образовательной деятельности.

---

[38] Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

[39] Арзамасов Ю. Г. Особенности оценки законов в условиях конвергенции // Вестник КГУ им. Н. А. Некрасова. 2014. № 6. С. 219–223; Ефремов А. А. Формирование судебной практики по вопросам оценки регулирующего воздействия // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 8. С. 28–33; Уманская В. П. Технология оценки регулирующего воздействия правовых актов // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 11–14.

Основная проблема состоит в том, что в соответствии с нормативными правовыми актами, посвящёнными ОРВ (прежде всего, Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 года № 1318 (ред. от 30 июня 2016 года) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»[40]) применение данной процедуры в образовательной сфере напрямую не предусмотрено. Указанный акт отсылает к Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённым Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009 (ред. от 5 мая 2016 года), согласно которым (п. 3.1) ОРВ подлежат проекты нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, регулирующие отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), отношения по взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц, отношения в области создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц и осуществления ими своей деятельности, отношения в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг, в области порядка и правил регулирования таможенного дела в Российской Федерации, в области оценки соответствия, в области безопасности процессов производства, в области закупок товаров, работ, услуг отдельными юридическими лицами в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а также в области применения мер ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации в указанных сферах[41].

Как видно из данного перечня, легальные основания применения ОРВ возможны в отношении проектов нормативных правовых актов в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) и в области оказания услуг. Поскольку виды контроля (надзора) и виды услуг не конкретизированы, то ОРВ допустимо применять к контрольно-надзорной деятельности Минобрнауки РФ и органов управления образованием регионального и муниципального уровней, а также к образовательным услугам, хотя это лишь часть образовательных отношений. Между тем даже в таком «усечённом» виде практика использования ОРВ в образовательной сфере к настоящему времени не представлена.

Для того чтобы изменить ситуацию, повысить качество содержания и эффективность действия нормативных правовых актов в области образования, необходима системная реализация ряда мер по внедрению ОРВ. Во-первых, следует внести поправки в Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009, предусмотрев возможность ОРВ в отношении не только проектов, но и действующих нормативных правовых актов. Во-вторых, целесообразно распространить ОРВ на различные виды

---

[40] Собрание законодательства РФ. 24.12.2012. № 52. Ст. 7491.

[41] Российская газета. 1997. 21 августа. № 161.

образовательных отношений, складывающихся на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а не только на отношения по осуществлению контроля (надзора) и по оказанию образовательных услуг. Тем самым будет преодолена фрагментарность ОРВ образовательного законодательства и, напротив, обеспечена её комплексность. В-третьих, необходима работа по подготовке к внедрению ОРВ и её популяризации: обучение экспертов, подготовка методических рекомендаций, выделение необходимого финансирования, систематическое освещение в СМИ, исследование лучших практик использования ОРВ (в том числе за рубежом) и проблем её реализации, подготовка и обсуждение планов внедрения ОРВ и др. В-четвёртых, важно урегулировать экономические, социальные и правовые последствия проведения ОРВ в образовательной сфере. Например, правовыми последствиями могут стать недопустимость принятия нормативного правового акта при отрицательном заключении, необходимость внесения поправок в иные нормативные правовые акты, регулирующие образовательные отношения, принятие новых нормативных правовых актов либо отмена действующих, корректировка практики применения норм права, подготовка конкретизирующих актов нижестоящего уровня и др. Внедрение вышеуказанных мер при условии постоянного контроля за их осуществлением позволит сократить дефекты образовательного законодательства, адаптировать его к общественным реалиям, повысить действенность правового регулирования и обеспечить предсказуемость последствий вступления в силу нормативных правовых актов.

Оценка правовых последствий нормативных правовых актов в Российской Федерации (на примере сферы образования)

(Опубликовано: Проблемы национальной безопасности России: уроки истории и вызовы современности. К 100-летию великой русской революции: материалы Международной научно-просветительской конференции, Сочи, 26–30 мая 2017 г. / под ред. В. М. Виноградова. Краснодар, 2017. С. 23–28)

Важнейшим фактором обеспечения национальной безопасности любого государства является качественное и эффективно действующее законодательство. Однако зачастую правовая основа национальной безопасности далека от совершенства. Не является исключением Российская Федерация, законодательство которой обладает существенными резервами для совершенствования. В качестве одной из наиболее сложных и динамично развивающихся отраслей российского законодательства выступает образовательное законодательство. Вместе с тем оно имеет ряд серьезных дефектов, обусловливающих необходимость его мониторинга и дальнейшего развития. К числу такого рода дефектов, как представляется, относятся следующие.

Во-первых, частая изменчивость и вызванная этим нестабильность основного Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и иных федеральных законов, регулирующих образовательные отношения. Во-вторых, неоправданно высокая динамика подзаконного правового регулирования образовательных отношений. В-третьих, коллизионность нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней в соотношении между собой и в рамках соответствующего уровня правового ре-

гулирования. В-четвёртых, несбалансированность объёма правового регулирования образовательных отношений, то есть пробельность законодательства при регулировании одного вида образовательных отношений при избыточно подробной регламентации другого вида отношений. В-пятых, широко распространённая практика дублирования норм федерального образовательного законодательства на региональном уровне при немногочисленности самостоятельных норм по вопросам, отнесённым к сфере ведения субъектов РФ. В-шестых, неопределённость содержания, расплывчатость и декларативность некоторых норм и правовых понятий. В-седьмых, ужесточение правового регулирования образовательных отношений, усиление его императивности и директивности, установление чрезмерных запретов и ограничений в отношении субъектов образовательной деятельности.

Каждый из указанных дефектов может быть проиллюстрирован конкретными примерами. В частности, более года сохранялись противоречия между вступившим в силу с 1 сентября 2013 года Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» и региональными законами об образовании. Из 83 субъектов РФ только 38 регионов воспользовались рекомендацией о приведении своих актов в соответствие с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» до 1 сентября 2013 года. При этом все законы данной группы субъектов РФ были приняты в период с 3 июня по 30 августа 2013 г. 18 субъектов РФ завершили работу по приведению регионального законодательства об образовании в соответствии с названным Федеральным законом в период с 1 сентября по 31 декабря 2013 г. Более 10 субъектов РФ приняли законы об образовании в период с 1 января по 1 июля 2014 г., а остальные вплоть до окончания 2014 года. Как видно, темпы по приведению региональных законов об образовании в соответствие с федеральным законом заметно различались[42].

Состояние образовательного законодательства предопределяет необходимость повышения качества его содержания и эффективности действия. В этих целях используются различные правовые инструменты, одним из которых является оценка регулирующего воздействия (ОРВ). Под ОРВ следует понимать систематический процесс выявления и оценки возможных последствий (экономических, политических, социальных, правовых) введения, изменения и отмены тех или иных норм правового регулирования. В более широком смысле ОРВ иногда дефинируют как «процесс, в рамках которого определяются основные проблемы и цели регулирования, идентифицируются основные опции достижения цели, а также анализируются преимущества и недостатки каждой опции»[43]. Объектом ОРВ нормативные правовые акты, регулирующие образовательные отношения, стали только в последнее время и практика её использования пока незначительна. Вместе с тем эта практика позволяет сосредоточить внимание на оценке последствий нормативных правовых актов в сфере образования, а юридическая направленность данной публикации обязывает обратиться к анализу правовых последствий.

Как известно, типичными правовыми последствиями могут стать: 1) недопустимость принятия нормативного правового акта при отрицательном заключении об ОРВ; 2) необходимость внесения поправок в иные нормативные правовые акты, регулирующие образовательные отношения; 3) принятие новых нормативных правовых актов; 4) отмена

---

[42] Образовательное законодательство России. Новая веха развития: монография / Л.В. Андриченко, В.Л. Баранков, Б.А. Булаевский и др.; отв. ред. Н.В. Путило, Н.С. Волкова. М.: ИД Юриспруденция, 2015. С. 36.

[43] Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад — 2013 / Плаксин С.М., Бакаев В.В., Зуев А.Г. и др. М.: МАКС Пресс, 2014. С. 158.

действующего (действующих) нормативного правового акта (актов); 5) корректировка практики применения норм права; 6) подготовка конкретизирующих и дополняющих актов нижестоящего по юридической силе уровня и др. Например, в первый год после вступления в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в целях его реализации было отменено 440 нормативных актов принятых в разные годы федеральным органом управления образованием и принято порядка 400 приказов Министерства образования и науки России.

Существуют и более масштабные правовые последствия реализации нормативных правовых актов, которые, по мнению Ю.А. Тихомирова, могут выражаться в оценках гражданами и их объединениями положений нормативных правовых актов; в изменениях типов правомерного и неправомерного поведения; в степени реализации актов; в динамике правонарушений; в изменениях уровня законности в регионах, в отраслях экономики и социальной сферы[44].

Вместе с тем в рамках проведения ОРВ внимание концентрируется на особого рода последствиях, установленных в Правилах проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, которые утверждены Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318. Согласно п. 27 Правил в заключении об ОРВ делаются выводы о наличии либо отсутствии положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, о наличии либо отсутствии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования[45].

Соответственно, правовыми критериями допустимости или недопустимости действия соответствующего нормативного правового акта, в том числе регулирующего образовательные отношения, являются: а) положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; б) положения, способствующие введению таких избыточных обязанностей, запретов и ограничений; в) положения, приводящие к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; г) положения, приводящие к возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ; д) наличие либо отсутствие достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования. Немногочисленные примеры проведения ОРВ в отношении нормативных правовых актов в области образования свидетельствуют о действен-

---

[44] Тихомиров Ю.А. Последствия правовых актов: оценка и коррекция // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. №3. С. 147.

[45] Собрание законодательства РФ. 2012. №52. Ст. 7491.

ности вышеуказанных критериев определения правовых последствий соответствующих нормативных правовых актов[46].

Кроме того, соблюдение данных критериев является залогом эффективного действия нормативного правового акта в сфере образования и, напротив, их игнорирование порождает негативную реализацию нормативного правового акта. Представляется, что позитивными показателями реализуемости выступают, в частности, адекватная конкретизация положений нормативного правового акта в нижестоящих по юридической силе актах, то есть их соответствие вышестоящему, низкие количественные индикаторы правоприменительных актов, входящих в противоречие с нормами правового акта, отсутствие актов прокурорского реагирования с требованиями отмены нормативного правового акта, или внесения в него изменений и дополнений, отсутствие прецедентов оспаривания акта в суде, отсутствие фактов признания отдельных норм акта неконституционными. Противоположные ситуации свидетельствуют о негативной реализации нормативных правовых актов, что, обусловлено, в том числе отсутствием проведения в отношении их процедуры ОРВ. Наиболее показательны в этом плане решения Верховного Суда РФ о признании недействующими отдельных положений нормативных правовых актов в области образования[47].

Таким образом, оценка правовых последствий должна стать обязательной компонентой, как в процессе принятия нормативного правового акта, регулирующего образовательные отношения, так и при мониторинге применения уже действующих нормативных актов в области образования. Систематическое использование ОРВ в отношении нормативных правовых актов образовательной сферы позволит снизить их дефективность и обеспечить эффективную реализацию. В свою очередь, это будет способствовать более качественному правовому регулированию общественных отношений и созданию прочной основы национальной безопасности российского государства.

Проектно-исследовательское обучение студентов: природа, особенности, преимущества

(Опубликовано: Экономика. Профессия. Бизнес. 2016. № 1. С. 71–77)

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года отмечается, что «в основу развития системы образования должны быть положены принципы проектной деятельности…, такие как открытость образования к внешним запросам, применение проектных методов, конкурсное выявление и поддержка лидеров, успешно реализующих новые подходы на практике,

[46] Заключение об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о лицензировании образовательной деятельности». URL: http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=47101; Заключение об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о государственной аккредитации образовательной деятельности». URL: http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=19566

[47] Решение Верховного Суда РФ от 21.01.2015 № АКПИ14–1367 «О признании частично недействующим подпункта „е" пункта 68 Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2015/16 учебный год, утв. Приказом Минобрнауки России от 28.07.2014 № 839» // Официальные документы в образовании. 2015, март, № 7.

адресность инструментов ресурсной поддержки и комплексный характер принимаемых решений»[48].

В свете реализации этих требований в систему высшего образования начинают активно внедряться так называемые ***проектные*** или, в более широком смысле, ***проектно-ориентированные*** методы. Как отмечает ректор Брянского госуниверситета им. акад. И. Г. Петровского А. В. Антюхов, «профессиональную компетентность невозможно сформировать в рамках и средствами традиционного объяснительно-иллюстративного обучения, ориентированного преимущественно на передачу академических образцов знаний, умений и навыков. Нарастание темпов устаревания информации предполагает уход от „знаниевой" парадигмы: обучение должно сопровождать человека на протяжении всей жизни»[49]. По мнению А. В. Антюхова, согласуясь с приоритетными направлениями развития системы образования, требования к общекультурным компетенциям магистров, определенные в ФГОС ВО, в числе прочих предполагают наличие способностей к использованию на практике умений и навыков ***организации исследовательских и проектных работ, владение современными технологиями проектирования и организации научного исследования*** в своей профессиональной деятельности на основе комплексного подхода к решению проблем профессиональной деятельности. Следовательно, проектной деятельности необходимо обучать[50].

Однако ставя перед системой образования справедливые современные задачи, необходимо четко понимать смысл провозглашаемых методов. На сегодняшний момент приходится констатировать отсутствие единства в понимании смысла и метода проектного обучения. Поэтому прежде чем определиться с сущностью концепции, целесообразно рассмотреть историю вопроса и некоторые основные подходы.

Так называемый ***метод проектов*** (его называли также ***методом проблем***) в образовании возник еще во второй половине XIX века в США. В его основу были положены прагматические идеи американского философа и педагога Джона Дьюи (1859–1952). Продолжатель школы Д. Дьюи профессор педагогики учительского колледжа при Колумбийском университете Уильям Херд Килпатрик (1871–1965) в своей статье «Метод проектов» (1918 г.) заложил основы одноименного метода и обосновал его использование в школьной практике, где оно утвердилось и используется до сих пор в школах США и ряда других стран.

Методика «проектного обучения» (project-based learning) в высшем образовании тоже впервые была использована в США в конце 1960-х гг. XX века при обучении по медицинским специальностям. К концу восьмидесятых годов прошлого столетия проектный подход стал использоваться при изучении других дисциплин.

Понятие проектного обучения как методики преподавания было предложено американским ученым Элистаром Морганом в 1975 г. в статье «Теоретические аспекты проектно-ориентированного обучения в высшем образовании». Э. Морган определял проектное обучение как *«деятельность, в результате которой студенты обучаются путем*

---

[48] Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/e150a080409c1cf38861e92c73e16b99/rp_1662_p. doc? MOD=AJPERES&CACHEID= e150a080409c1cf38861e92c73e16b99

[49] Антюхов А. В. Проектное обучение в высшей школе: проблемы и перспективы // Высшее образование в России. 2010. № 10. С. 26.

[50] Там же. С. 27.

вовлечения в решение реальных задач, и при этом несут определенную ответственность за организацию образовательного процесса»[51].

Российскими педагогами основы проектного обучения разрабатывались параллельно с американскими. Небольшая группа педагогов-исследователей под руководством С. Шацкого работала по проблеме внедрения «метода проектов» в практику обучения начиная с 1905 г. После Октябрьской революции метод проектов стал очень популярным в советской школе, но в 1931 г. постановлением ЦК ВКП(б) он был признан вредным и ошибочным, и с тех пор до недавнего времени в России больше не предпринималось сколько-нибудь серьезных попыток возродить этот метод в школьной практике[52].

Поскольку метод проектов не имел распространения в отечественном образовании, приходится констатировать отсутствие его четкого и единого понимания в современной отечественной педагогике. В современной отечественной педагогической мысли существуют, по крайней мере, два основных подхода к пониманию сути «проектного обучения».

Одни исследователи отождествляют термины «проектное» и «исследовательское» обучение[53]. Другие же утверждают, что проектная и исследовательская деятельность противоположны друг другу[54]. Так, современный отечественный ученый А. И. Савенков предостерегает от смешения понятий «исследование» и «проектирование»: «Проектирование — это не творчество в полной мере, это творчество по плану в определенных контролируемых рамках. В то время как исследование — путь воспитания истинных творцов… Проектирование изначально задает предел, глубину решения проблемы, в то время как исследование строится принципиально иначе. Оно допускает бесконечное движение вглубь». А. И. Савенков сетует, что «у нас постоянно возникает соблазн трансформировать предполагаемый или уже начатый исследовательский поиск в решение практической задачи — проектирование. Так, например, аспиранту, приступившему к обучению на первом курсе, уже в обязательном порядке стали предъявлять требования четко сформулировать тему, цель, задачи, гипотезу исследования и другие параметры его будущей работы…, что…фактически превращает исследование в проектирование». Говоря о «проектировании», А. И. Савенков подразумевает под ним «процесс разработки и создания проекта»[55].

Вторая крупная проблема связана с разнообразием терминологии. В настоящее время, по словам белорусской исследовательницы В. А. Капрановой, «помимо, а иногда вместо термина „метод проектов" широко используются такие синонимичные термины, как „проектная технология", „проектное обучение", „проектная методика"», а нередко идет

---

[51] Morgan A. Theoretical aspects of project- based learning in higher education // British Journal of Educational Technology. Vol. 14. No. 1 January 1983. — Цит. по: Павловская С. В., Сироткина Н. Г. Анализ опыта проектной деятельности при преподавании управленческих дисциплин в вузах // Экономические науки. 2014. № 4.

[52] См. подробнее: Биянова Е. Б. Педагогические условия организации исследовательской деятельности учащихся основной школы. Дисс.…канд. пед. н. Ижевск, 2011. С. 15; Общая и профессиональная педагогика. Учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности «Профессиональное обучение»: В 2-х книгах / Под ред. В. Д. Симоненко, М. В. Ретивых. Кн. I. Брянск, 2003. С. 132; Полат Е. С. Метод проектов. К истории вопроса. ИОСО РАО. URL: http://distant.ioso.ru/project/meth project/1.htm

[53] Леонтович А. В. Проектирование исследовательской деятельности учащихся. Дисс. … канд. психол. н. М, 2003; Биянова Е. Б. Указ. соч. С. 14–16.

[54] Савенков А. И. Исследовательское обучение и проектирование в современном образовании // Исследовательская работа школьников. 2004. № 1. С. 22–32; Обухов А. С. Рефлексия в проектной и исследовательской деятельности // Исследовательская работа школьников. 2005. № 3. С. 18–38.

[55] Савенков А. И. Указ. соч. С. 23–24.

«смешение и даже подмена понятий. В последние годы проектом стали называть практически любое мероприятие»[56].

Следует определиться с используемой терминологией. Поскольку проектное обучение чаще всего понимают как часть *проектной деятельности*, дадим сначала определение этому более широкому термину. Современная отечественная исследовательница Н. В. Матяш определяет ***проектную деятельность*** как *интегративный вид деятельности*, синтезирующий в себе элементы игровой, познавательной, ценностно-ориентационной, преобразовательной, учебной, коммуникативной и творческой деятельности. При этом особо подчеркивается связь проектной деятельности именно с проблемой творчества[57].

В методическом пособии по внедрению проектных методов в практику обучения в высшей школе, подготовленном нижегородскими учеными, отмечается, что ***проектная деятельность***, наряду с научно-исследовательской, научно-производственной, организационной и педагогической в действующих ФГОС зафиксирована ***как основной вид профессиональной деятельности, к которой должен быть готов выпускник вуза***. Соответственно, формирование ***проектной компетенции*** будущего специалиста становится одной из главных целей обучения в вузе[58]. Формирование проектной компетенции достигается в процессе ***проектирования*** — *самостоятельной деятельности студентов по созданию субъективно или объективно нового материального или идеального объекта, основанной на взаимосвязи теории и практики, системном подходе к решению проблемы, комплексном представлении таких процессов как моделирование, планирование, прогнозирование*[59]. Проектная деятельность может быть организована как в рамках учебных занятий, выстроенных в активных методах, так и при выполнении различных проектов в аудиторной и внеаудиторной работе.

Наиболее часто цитируемым в современной педагогической литературе определением ***проектного обучения*** является определение, данное отечественной исследовательницей Е. С. Полат. Она рассматривает ***метод проектов*** как *«определенную совокупность учебно-познавательных приемов и действий, которые позволяют обучаемым решить ту или иную* ***проблему*** *в результате* ***самостоятельных действий*** *и предполагают презентацию этих результатов в виде конкретного* ***продукта деятельности***»[60].

Исходя из сказанного, в основу метода проектов положена идея, составляющая суть понятия «проект», его ***прагматическая направленность на результат***, который можно получить при решении той или иной практически или теоретически значимой проблемы, и который можно увидеть, осмыслить, применить в реальной практической деятельности. Чтобы добиться такого результата, необходимо научить студентов самостоятельно мыслить, находить и решать проблемы, привлекая для этой цели знания из разных обла-

---

[56] Капранова В. А. Проектное обучение в вузе: исторические и технологические аспекты // Известия БГПУ. 2014. № 3 (264). С. 78.

[57] Матяш Н. В. Психология проектной деятельности школьников в условиях технологического образования / Под ред. В. В. Рубцова. Мозырь, 2000. С. 127. — Цит. по: Белова Т. Г. Исследовательская и проектная деятельность учащихся в современном образовании // Известия РГПУ. 2008. № 76–2. С. 34.

[58] Любимов А. К., Борисова И. И., Грудзинская Е. Ю. и др. Внедрение проектно-ориентированных методов в практику обучения в высшей школе. Методическое пособие / под ред. А. К. Любимова. Нижний Новгород, 2015. С. 4.

[59] Махотин Д. А. Проектный подход технологии обучения в системе высшего профессионального образования // Качество, инновации, образование. 2005. № 1. С. 11–21. Цит. по: Любимов А. К., Борисова И. И., Грудзинская Е. Ю. и др. Указ. соч. С. 4.

[60] Новые педагогические и информационные технологии в системе образования / Под ред. Е. С. Полат. М., 2000. С. 22.

стей, умения прогнозировать результаты и возможные последствия разных вариантов решения, умения устанавливать причинно-следственные связи.

Суть идеи «метода проектов», по словам Е. С. Полат, — «стимулировать интерес учащихся к определенным проблемам, предполагающим владение определенной суммой знаний и, через проектную деятельность, предусматривающим решение этих проблем, умение практически применять полученные знания, развитие рефлекторного (в терминологии Джона Дьюи) или критического мышления… ***Проблема устанавливает цель мысли, а цель контролирует процесс мышления***»[61].

Е. С. Полат считает, что проектное обучение формирует у обучаемых:

— *исследовательские умения* (умение анализировать проблемную ситуацию, выявлять проблемы, осуществлять отбор необходимой информации из литературы, проводить наблюдение практических ситуаций, фиксировать и анализировать их результаты, строить гипотезы, осуществлять, обобщать, делать выводы);
— *умения работать в команде* (происходит осознание значимости коллективной работы для получения результата, роли сотрудничества, совместной деятельности);
— *коммуникативные умения* (способность не только высказывать свою точку зрения, но и выслушать, понять другую, в случае несогласия уметь конструктивно критиковать альтернативный подход для того, чтобы в итоге найти решение, синтезирующее, удерживающее позитивы каждого предложения).

Еще одним весьма распространенным в современной литературе является понятие ***«проектно-ориентированного обучения»***. Нижегородская исследовательница Е. Ю. Грудзинская определяет его как «обучение в условиях организованной преподавателем совместной, самостоятельной, осмысленной деятельности студентов, завершающейся созданием творческого продукта», основанное «на использовании проблемных, поисковых, проектных, исследовательских, активных методов обучения»[62]. Цели проектно-ориентированного обучения, по словам исследовательницы, состоят в следующем:

— мотивирование студентов на приобретение знаний из различных источников;
— усвоение знаний на более высоком уровне;
— развитие навыков применения знаний для решения проблем;
— развитие общекультурных и профессиональных компетенций;
— развитие критического мышления.

Как видно, понятие *проектно-ориентированного обучения,* по сути, является тождественным понятию «проектное обучение» и «метод проектов».

Наконец, еще одним популярным термином, связанным с «проектными формами» обучения, является ***метод CDIO***. Родиной этого термина и соответствующего метода являются США. Еще в 2002 г. ученые Массачусетского технологического института во главе с профессором Э. Кроули столкнулись с новыми требованиями своего главного работодателя — фирмы «Боинг». Суть требований состояла в том, что выпускники вуза (самого передового в своей отрасли в мире), прекрасно знающие теорию, были не готовы работать на производстве и нуждались в долгосрочном обучении практическим навыкам на рабочем месте. Для решения этой задачи и был разработан новый подход к обучению,

---

[61] Метод проектов. Д. п. н., проф. Полат Е. С., ИОСО РАО. К истории вопроса. URL: http://distant.ioso.ru/project/meth project/1.htm; Метод проектов. Д. п. н., проф. Полат Е. С., ИОСО РАО. Что мы понимаем под методом проектов. URL: http://distant.ioso.ru/project/meth%20project/2.htm

[62] Грудзинская Е. Ю. Проектно-ориентированные методы обучения: опыт и перспективы. URL: http://www.qa.unn.ru/files/konf/konf_grudzinskaya. ppt

получивший название ***«Задумай — Проектируй — Реализуй — Управляй»,*** или сокращенно CDIO («Conceive — Design — Implement — Operate»)[63].

Так называемая «Всемирная инициатива CDIO» была принята первоначально вузами инженерного профиля. Целью этого подхода было развитие у студентов важнейших компетенций, необходимых современному инженеру и специалисту:

— задумывать, проектировать, реализовывать и управлять системами на предприятиях, в бизнесе и социальной среде;
— применять полученные знания, работая в организациях;
— формировать творческое мышление, умение решать реальные задачи, желание проводить эксперименты, открывать и изобретать новое;
— вырабатывать способность к системности мышления, понимание взаимосвязей между дисциплинами и знаниями;
— развивать критическое мышление, способность выявлять слабые места и постоянно усовершенствовать производство;
— обеспечивать следование профессиональной этике (ответственность, честность инженера, осознающего, что его проект или продукция будут связаны с жизнью и безопасностью людей);
— культивировать способность работать в одиночку и в команде, способность быть лидером и эффективно взаимодействовать внутри коллектива.

Хотя метод CDIO изначально разрабатывался для инженерных специальностей, со временем выяснилось, что он эффективен и для современных университетов в целом. Поэтому вскоре к «Всемирной инициативе CDIO» присоединились многие нетехнические вузы, и на сегодняшний день в ассоциации «Всемирной инициативы CDIO» насчитывается уже более 100 вузов разных стран мира. «Всемирная инициатива CDIO» предполагает применение модели обучения, при которой существенное место отводится участию студентов в производственном процессе, а также созданию ими новых идей, продуктов и систем — от оригинальной задумки до управления своим проектом. Например, в Астраханском государственном университете с 2012 г. опыт применения CDIO реализуется при подготовке бакалавров в сфере социологии и культурологии, политологии, международных отношений.

Исходя из всего вышеизложенного, нам представляется оптимальным использование более широкого термина — проектно-исследовательское обучение. Это понятие включает в себя все принципы «метода проектов», но, кроме того, учитывает важность «исследовательской составляющей» в классическом университете — как центре не только обучения, но и науки. Проектная и исследовательская деятельность в университете, на наш взгляд, неотделимы друг от друга. *Но независимо от используемой терминологии, многие исследователи едины в оценки сути проектно-исследовательского обучения, в основе которого находятся идеи о необходимости формирования в современном технологическом мире проектного мышления, обеспечения целостности педагогического процесса (единства развития, обучения и воспитания), создания условий для самостоятельного приобретения знаний, обеспечения единства опредмечивания и распредмечивания зна-*

[63] Campbell D., Beck H. (2010) Toward Internationalized Engineering Curriculum and Student Mobility // Proceedings of the 6th International CDIO Conference, École Polytechnique, Montréal, June 15–18, 2010. URL: http://www.cdio.org/files/document/file/T2A_Paper_3.pdf; Баева Л. В. Проектное обучение в современном вузе: опыт применения стандартов CDIO для подготовки студентов социогуманитарных направлений // Знание. Понимание. Умение. 2014. № 1. С. 83.

ний, перехода от школы памяти к школе мысли, формирования положительной мотивации к самообразованию.

Принципиально отличным от проектно-исследовательского обучения является традиционное обучение. Основные различия между двумя типами обучения, на наш взгляд, сводятся к следующему: 1) в плане организационной формы работы традиционное обучение характеризуется индивидуальностью, а проектное обучение — сочетанием индивидуальной, парной и групповой работы; 2) в зависимости от предметной области традиционному обучению присуща одна учебная дисциплина, а проектному обучению, напротив, междисциплинарность, использование источников из разных областей знания; 3) по характеру работы традиционное обучение в основном имеет теоретическую направленность, в то время как проектное основано на сочетании теоретических и практических методов освоения материала; 4) с точки зрения презентации результатов, защита проектов (в основном публичная) обязательна при проектном обучении и не обязательна при традиционной модели обучения.

Построение образовательного процесса с позиции проектности предполагает содержательные и организационные преобразования, пересмотр сложившейся системы методического сопровождения. Провозглашенная в качестве приоритетного направления в организации учебного процесса в вузе междисциплинарная интеграция предполагает целенаправленное усиление междисциплинарных связей, позволяющих применять знания по каждой изучаемой или изученной дисциплине за рамками самой дисциплины, в новых условиях. В этой связи проектное обучение в высшей школе приобретает особую значимость, так как именно выполнение моно- и междисциплинарных проектов позволяет реально воплотить идеи модульного подхода к организации образовательного процесса.

Проектная модель обучения со смещенным акцентом в сторону исследовательских, практико-ориентированных разработок предполагает прикрепление студентов к кафедральным проектам, выстраивание индивидуальных траекторий. Кроме традиционных лекционных, семинарских, практических занятий в этой модели принципиальное место занимают такие организационные формы, как мастерские, проектные бюро, творческие лаборатории. Через них студент включается в профессиональную деятельность в условиях, приближенных к реальным. В проектном обучении трансформируется сама организация учебного процесса.

Использование проектного подхода в высшем образовании в России пока не получило широкого распространения, хотя преимущества проектно-ориентированного обучения очевидны: заказчик (представитель бизнеса или государственной организации) получает возможность решить управленческую или иную задачу бесплатно или с минимальным бюджетом, а также предложить работу студентам, хорошо зарекомендовавшим себя при работе над проектом. Вуз, в свою очередь, решает целый спектр научных и учебных задач, включая подготовку статей по тематике проектов, кейсов, учебно-методических комплексов. Проектные технологии — достаточно гибкий инструмент, не требующий создания дополнительных структурных подразделений в вузе и найма специалистов. Для реализации проектов на кафедрах могут быть созданы временные проектно-учебные группы, включающие преподавателей кафедры и студентов.

Метод проектов используется в тех случаях, когда в учебном процессе возникает какая-либо исследовательская задача, для решения которой требуются интегрированные знания из различных областей, а также применение исследовательских методик.

Высокий обучающий эффект получения и усвоения знаний при выполнении проекта студентом реально достижим при наличии в изучаемой области проблем, нерешенных вопросов, желательно — на стыке нескольких наук, науки и технологии, науки и искусства и т. д.

Проектно-исследовательское обучение позволяет в большей степени учесть не только специфику профиля обучения внутри выбранного направления, но также и склонности, интересы, индивидуальные особенности самого студента. В то же время мультидисциплинарный подход, обычно реализуемый в процессе проектно-ориентированного учебного процесса, позволяет смоделировать аналог реальных проблемных ситуаций, встречающихся сегодня в профессиональной деятельности исследователя, а также сформировать навыки, необходимые для их решения. Образовательный процесс строится не в логике учебного предмета, а в логике деятельности, имеющей личностный смысл для обучаемого, что повышает его мотивацию в учении и учитывает индивидуальный темп работы.

Таким образом, при проектно-исследовательском обучении учебный процесс характеризуется несколькими чертами: деятельностным характером обучения, возможностью гибкого планирования учебного процесса, построением учебного курса в соответствии с логикой развития деятельности, широкими пределами свободы и творчества при выполнении задания, преимущественно групповым характером работы, акцентом на активные методы ведения занятий, наличием постоянной обратной связи, специфическими методами оценивания знаний.

Типичные дефекты качества современных диссертаций (на примере юридических наук)

(Опубликовано: Молодые университеты на пути инновационного развития: история и современность: сборник статей / отв. за выпуск А. Н. Дунец, А. С. Кащенко; Министерство науки и высшего образования РФ; Алтайский государственный университет. Барнаул: АлтГУ, 2023. С. 5–10)

В последние годы заметно повысились требования к качеству представляемых к защите диссертаций, а также ужесточилась процедура самой защиты диссертации и ее последующего экспертного сопровождения в рамках Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования РФ. Неоднократно возникали ситуации, когда диссертант отзывал свою диссертацию с предварительного рассмотрения экспертной комиссией диссертационного совета или снимал с защиты, отзывал свою диссертацию на стадии её оценки в Высшей аттестационной комиссии и даже ситуации, когда решение диссертационного совета о присуждении учёной степени не получало утверждения в Минобрнауки РФ. Многочисленными стали и случаи лишения ранее присуждённой учёной степени. Эти негативные факты актуализируют необходимость предупреждения подобных случаев, недопустимости или хотя бы минимизации появления их в будущем. В этой связи принципиально важным направлением работы является повышение качества содержания диссертаций. Но для того чтобы этого добиться, необходимо иметь представление о наиболее распространённых недостатках современных

диссертаций, которые бы хотелось кратко осветить ниже. Поскольку основная часть работы отличается индивидуальностью содержания, то сосредоточим внимание на введении и заключении как универсальных составных частях диссертаций.

1. *Обоснование актуальности темы.* В большинстве диссертаций актуальность определяется трафаретно и однобоко. В основном аргументами в пользу актуальности являются слабая научная проработанность темы и недостаточный уровень урегулирования соответствующих общественных отношений. Но слабая научная проработанность свидетельствует лишь о научном аспекте актуальности, но не о практическом. А аргумент о недостаточной степени правовой урегулированности применим к разным вопросам правовой действительности и в силу своей универсальности не очень убедителен. Как представляется, обоснование актуальности должно корениться в важности на сегодняшний день самих общественных отношений, подвергаемых правовому регулированию, в уровне адекватности и качества правового регулирования этих общественных отношений, а также в наличии резервов повышения эффективности соответствующей правоприменительной практики относительно заявленной темы исследования. Также наблюдаются случаи, когда соискатель указывает на важность исследования темы или определённого смыслового блока в рамках темы в общем, но не объясняет, почему это необходимо и важно.

2. *Определение новизны исследования.* Нередко она определяется не как конкретный научный результат, представляющий собой определённую научную ценность, а весьма поверхностно. Так, распространена практика объяснения новизны через введение новых понятий и обновление категориального аппарата той или иной юридической науки. Или же новизна определяется посредством комплексности проведённого исследования, системного подхода к познанию тех или иных правовых явлений и процессов. Но в данном случае важно не забывать: комплексность или системность исследования не могут являться показателями новизны, поскольку представляют собой только методологические подходы к исследованию, а не содержательные параметры. Думается, новизна темы состоит в том, что диссертант увидел такие грани и аспекты проблемы, которые другие исследователи до него не усматривали вообще или видели под другим углом зрения.

3. *Описание степени разработанности темы.* Как представляется, в данной рубрике диссертанту важно показать, чем именно он обогатил юридическую науку, что нового и авторского в неё привнес на фоне других исследований. Вместо этого зачастую можно наблюдать перечисление внушительного перечня фамилий отечественных и зарубежных исследователей (причём не всегда с разбивкой их работ по конкретным аспектам темы) с общим выводом диссертанта, согласно которому исследование по соответствующей теме проведено «впервые». Однако, считая себя первопроходцем в исследовании, соискатель при этом может быть не знаком с отдельными трудами по своей тематике и не упоминать их в своей работе. Либо напротив: при упоминании внушительного списка учёных, публикации далеко не всех из них реально используются в работе и представлены в списке литературы.

4. *Формулирование цели и задач исследования.* Вызывает недоумение, когда цель диссертации (то есть собственно исследования) определяется как исследование или анализ чего-либо. Исследование — это только процесс с помощью которого приходят к новым научным результатам. Поэтому в формулировке цели должен аккумулироваться ожидаемый и желаемый для автора результат. Анализ же вообще представляет собой один из общенаучных методов и не может подменять собой цель исследования. Ещё одним

недостатком является узость поставленной цели, определяемой как подготовка предложений по внесению изменений в конкретные законы или иные нормативные правовые акты.

К сожалению, и задачи работы не всегда чётко вытекают из цели, либо в недостаточной мере её конкретизируют. Обращает на себя внимание рассогласование количества задач и положений, выносимых на защиту, что может свидетельствовать о нерешённости какой-либо задачи.

5. *Методы исследования.* Весьма распространены ситуации, когда диссертант перечисляет набор общенаучных и частнонаучных (собственно юридических) методов исследования, но при этом не поясняет для чего и как именно они были использованы в работе. Обычно упоминание о методах очень стандартно и лаконично, занимает всего несколько строк. Также новомодным трендом в последние годы является заявка на междисциплинарность исследований, в том числе юридической направленности. Но при этом междисциплинарность демонстрируется весьма поверхностно, в основном, через попытки (большей частью неудачные) «подтянуть» терминологию, которая сложилась в других областях знаний, к юриспруденции.

6. *Эмпирическая база исследования* в ряде случаев не разведена с нормативной основой исследования, хотя это должны быть две разных рубрики автореферата и диссертации. В этом случае все нормативные и эмпирические основы умещаются в один абзац и перечисляются через запятую. Далеко не всегда обоснована выборка тех или иных эмпирических материалов (судебных решений, иных правоприменительных актов, статистических данных, результатов анкетирования и пр.) применительно к исследуемой теме. Нередко не указаны количественные значения использованных материалов, не уточнены их разновидности, не обозначены временные и территориальные рамки (например, изученных уголовных дел).

7. *Дефекты положений, выносимых на защиту.* Это наиболее ценный и важный элемент диссертации, представляющий собой квинтэссенцию новых знаний. Несмотря на повышенное внимание к данной рубрике со стороны научного сообщества, она является особо уязвимой для критики. Во-первых, далеко не всегда авторы умеют грамотно и убедительно показать свои достижения и новые результаты исследования. В том числе это происходит потому, что автор не всегда видит действительно ценные мысли в своей работе, не рефлексирует между новым знанием и тем, что было сделано ранее. Из-за «спрятанности» результатов исследования сама работа может оказаться интереснее, чем положения, выносимые на защиту, хотя последние представляют собой облик работы.

Во-вторых, положения на защиту часто напоминают отчёт о проделанной работе, краткий пересказ сделанного. Отсюда следует смысловая незавершённость либо очевидность отдельных положений, когда они являются общеизвестными и вообще не требуют какого-то специального обоснования. Например, диссертанты любят предлагать новую классификацию или периодизацию развития. В связи с этим возникает резонный вопрос: что из этого следует? В чём практический результат и польза? Но ответа, как правило, читатель не получает.

В-третьих, положения на защиту должны относительно равномерно охватывать все основные структурные элементы работы. Тем не менее встречаются случаи, когда тот или иной параграф или даже глава оказываются «упущенными» автором и не находят отражения в положениях на защиту, что обусловливает вопрос о целесообразности их включения в работу.

8. *Несовершенство структуры работы.* В качестве его основных проявлений выступают следующие: названия глав и параграфов в полной мере не раскрывают тему и заявленную цель, либо, напротив, выходят за рамки предмета исследования; названия параграфов по своей логике и предметному охвату не коррелируют с названием главы; фактическое содержание материала в параграфе не в полной мере соответствует его названию; наблюдаются расхождения между объектом и (или) предметом работы и ее структурными элементами.

9. *Заключение работы.* Наиболее типичными недостатками заключений диссертаций являются их абстрактность (много общих фраз, не всегда связанных с темой); отсутствие системности изложения, например, в виде пронумерованных выводов; рассогласование поставленных задач исследования с конечными выводами. Последнее свидетельствует о дисгармонии в рамках работы и недостаточной связанности задач исследования, их решения в основной части работы и конечными выводами, к которым пришёл автор по результатам изучения заявленной темы.

10. *Публикации автора.* Идеальным вариантом обоснованно считается наличие у диссертанта необходимого количества единолично подготовленных научных работ по теме исследования. Однако в ряде случаев на стадии ознакомления с диссертацией в Экспертном совете по праву и политологии ВАК РФ обнаруживалось, что не все заявленные в автореферате публикации даже близко связаны с темой исследования, а также имеет место быть неразделённое соавторство с научным руководителем или с третьим лицом. Последнее обстоятельство сразу порождает проблему обоснования личного вклада автора в диссертацию, поскольку публикации в соавторстве должны быть выполнены по теме диссертации. Также встречаются ситуации, когда материалы отдельных глав не находят отражения в публикациях, или публикации по времени издания увидели свет за два-три года до защиты и материал в них может быть объективно устаревшим.

«Предупреждён — значит вооружён» — так гласит известная латинская поговорка. Осмысление вышеуказанных дефектов, которые допускаются диссертантами и их научными руководителями (консультантами) при подготовке работ, и их недопущение несомненно позволят заметно улучшить как качество самих диссертаций, так и результатов их оформления.

Профессия «норморайтер» — потребность современного правового развития России

(Опубликовано: Вестник Нижегородской академии МВД РФ. 2018. № 2 (42). С. 409–411)

1. Имеется ли реальная потребность в профессии норморайтера?

Постсоветский период развития Российского государства характеризуется динамичным нарастанием массива нормативных правовых актов, регулирующих разнообразные общественные отношения. Однако состояние нормативно-правового регулирования оставляет желать лучшего. Распространёнными правовыми дефектами были и остаются противоречия между нормативными правовыми актами различной юридической силы, а также коллизии внутри нормативно-правового акта, пробельность правового регулирования, неопределённость смысла отдельных правовых понятий и положений, нечёт-

кость правовых формулировок и т. п. Помимо этого наблюдаются специальные правовые дефекты, характерные для того или иного сегмента нормативно-правового регулирования. Например, частыми недостатками законодательства субъектов РФ являются безосновательное дублирование норм федерального законодательства в законах субъектов РФ, противоречия норм регионального законодательства нормам Конституции РФ и федерального законодательства, чрезмерная подвижность (поправочность) регионального нормативно-правового массива.

Примечательно, но серьёзные и многочисленные дефекты нормативно-правового регулирования имеют место, несмотря на разветвлённый механизм их предотвращения и устранения, элементами которого являются Президент РФ, Конституционный Суд РФ, Министерство юстиции РФ, органы прокуратуры, конституционные (уставные) суды отдельных субъектов РФ. В большей степени этот механизм направлен на преодоление последствий правовой дефектности, а не на искоренение её первопричины.

Представляется, что такой первопричиной является низкое качество нормативных правовых актов. Истоки этой проблемы коренятся, главным образом, в недостаточном уровне квалификации нормотворцев, включая тех, кто непосредственно «пишет» нормативный правовой акт. Это неудивительно, поскольку специальная подготовка их непосредственных создателей в Российской Федерации не предусматривается и не осуществляется. Вместе с тем очевидной становится объективная необходимость их образовательной подготовки и последующего профессионального сопровождения. Сказанное обусловливает закономерный вывод о наличии в современной России реальной потребности в профессии норморайтера.

2. **Нужен ли для подготовки норморайтера специальный профессиональный стандарт с развёрнутым описанием необходимых профессиональных компетенций?**

Положительный ответ на первый вопрос детерминирует необходимость обсуждения и принятия основополагающих нормативных актов, регламентирующих деятельность норморайтеров и, прежде всего, профессионального стандарта. Как известно, профессиональный стандарт — это характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определённого вида профессиональной деятельности (ст. 195.1 Трудового кодекса РФ). Массовое принятие профессиональных стандартов в нашей стране (к настоящему времени их принято более 800) позволит работодателям устанавливать более конкретные требования при выполнении трудовой функции работника с учётом специфики деятельности соответствующего органа или организации, а для работников создаст определённость и предсказуемость их правового положения.

Учитывая уникальность профессиональных компетенций, которыми должен обладать норморайтер, требования к претендентам на данную профессию, к соискателям соответствующей должности и её функционалу должны чётко регламентироваться. По справедливому замечанию В. М. Баранова, профессиональный стандарт норморайтера — «своего рода конституция специалиста этого профиля, отражающая соответствие его знаний, умений, навыков современному уровню правотворчества»[64]. Возможность подготовки норморайтеров и внедрение этой профессии в юридическую практику не смогут быть результативными при отсутствии соответствующего профес-

[64] Баранов В. М. Норморайтер как профессия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6. С. 20.

сионального стандарта. Поэтому полагаем, что для подготовки норморайтеров и последующего сопровождения их профессиональной деятельности профессиональный стандарт является необходимым.

3. **Требуется ли разработка особого образовательного стандарта норморайтера?**

Целенаправленная подготовка норморайтеров в высших учебных заведениях требует особого образовательного стандарта. Подчёркиваем, что речь идёт не об отдельном профиле в рамках направления подготовки бакалавриата «юриспруденция», не о программе повышения квалификации (свыше 16 часов) или профессиональной переподготовки (свыше 250 часов) и даже не о магистерской программе, а об особой образовательной программе бакалавриата. При этом такого рода подготовка в силу специфического содержания учебного процесса и высокого удельного веса проектной и практикоориентированной работы студентов целесообразна только по очной форме с нормативным сроком обучения 4 года, или очно-заочной (вечерней) форме.

Качественная подготовка норморайтеров может быть обеспечена за счёт сравнительно длительного срока обучения и особых учебных дисциплин, направленных на формирование и развитие необходимых знаний, умений и навыков. Кроме базовых общеюридических дисциплин в учебный план подготовки норморайтеров желательно включить такие дисциплины, как «Юридическая техника», «Законодательная техника», «правовая текстология», «Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов», «Региональное нормотворчество», «Информационно-коммуникационные технологии в правотворческой деятельности», «Юридическая герменевтика» и т. п. Также целесообразно дополнить стандартные учебные дисциплины особыми разделами или темами, актуальными для подготовки норморайтеров. В частности, в рамках изучения конституционного права РФ это может быть тема «Подготовка проектов федеральных законов», а при преподавании курса «Конституционная юстиция» тема «Правотворчество Конституционного Суда Российской Федерации».

4. **Кто именно должен провести предварительную экспертизу профессионального и образовательного стандартов норморайтера?**

Предварительная экспертиза профессионального и образовательного стандартов выступает необходимым элементом процесса их разработки и утверждения, позволяющим повысить качество стандартов и обеспечить их легитимацию профессиональным и образовательным сообществом. С учётом того, что основная масса нормативных правовых актов создаётся органами законодательной и исполнительной власти, оптимальными субъектами, которые могли бы провести предварительную экспертизу профстандарта норморайтера являются парламентские ассоциации субъектов РФ, образуемые в основном в рамках федеральных округов (Совет законодателей Центрального федерального округа, Парламентская Ассоциация Северо-Запада России, Северо-Кавказская Парламентская Ассоциация и др.). Также желательна экспертиза профессионального стандарта профильным органом исполнительной власти — Министерством юстиции Российской Федерации, его Департаментом развития законодательства.

Проект образовательного стандарта направления подготовки «норморайтер» необходимо проэкспертировать в ведущих юридических ассоциациях России: Ассоциации юристов России, Ассоциации юридического образования, Ассоциации юридических вузов. При наличии положительных заключений экспертов, либо устранении их конструктивных замечаний утверждение стандартов будет обоснованным, а их действие — эффективным. Принципиально важно, чтобы образовательный стандарт имел производный ха-

рактер, то есть основывался на профессиональном стандарте и был с ним концептуально и содержательно согласован.

5. **Какое количество норморайтеров целесообразно готовить ежегодно и какие принципы должны быть положены в основу их карьерной ротации?**

Подготовка оптимального количества норморайтеров должна быть обусловлена реальными потребностями рынка труда каждого субъекта РФ. От этих потребностей должен быть численно производен государственный заказ. По естественным причинам (численность населения, количество нормотворческих органов, примерное число принимаемых нормативных правовых актов и пр.) количество таких специалистов в субъектах РФ будет различным. Более того, оно не будет одинаковым в законодательном и высшем исполнительном органах государственной власти конкретных сопоставляемых субъектов РФ. Например, количество требуемых норморайтеров в Чукотском автономном округе будет значительно меньше, чем в Москве или Татарстане.

Очевидно, первый выпуск специалистов-норморайтеров не сможет разово удовлетворить все потребности в нормотворческой деятельности. В связи с этим требуется определённый плановый расчёт предполагаемого количества таких специалистов в разрезе субъектов РФ, расписанный на ближайшие 5–10 лет. Конкретную цифру ежегодного выпуска норморайтеров назвать сложно в силу объективных различий регионов, многообразия планов законодательной деятельности субъектов РФ, изменения приоритетов и векторов государственной политики. Видимо потребуется условное деление регионов на несколько групп в зависимости от планируемого объёма контрольных цифр приёма на подготовку норморайтеров. Но эти цифры, особенно на первоначальном этапе, не должны быть значительными. Представляется допустимым, если на «пилотном» этапе первый выпуск специалистов составит от 25 до 100 человек в зависимости от субъекта РФ и, в среднем, около 5 тысяч человек в пределах Российской Федерации.

Важным является не «накачивание» объёмов и темпов подготовки норморайтеров, а перспектива их реального и оперативного трудоустройства по полученной специальности. Общественная практика скорректирует предложенную цифру, но в то же время в силу специфики работы норморайтеров и относительно узкого профиля их деятельности, ежегодное наращивание количества выпускаемых специалистов вряд ли оправдано.

В основу карьерной ротации норморайтеров могут быть положены принципы «движения» и сменяемости государственных и муниципальных служащих вообще. Полагаем, ключевыми принципами здесь должны стать уровень профессионализма, прохождение аттестации, стаж работы по специальности, учёт уровня квалификации, наличие конфликта интересов и т. п.

6. **Есть ли резон в повышенной материальной и иной поддержке профессионального становления норморайтера, не является ли это отступлением от принципа социальной справедливости, неосновательным снижением конкуренции в процессе служебного роста?**

В случае принятия профессионального и образовательного стандартов и запуска подготовки норморайтеров в профильных юридических вузах и на юридических факультетах классических университетов их выход на рынок труда станет новым явлением в юридическом сообществе. Для укоренения корпуса норморайтеров в профессиональном сообществе важно, особенно в первые годы, их материальное и нематериальное стимулирование. Поскольку норморайтеры осуществляют свою служебную деятельность в сфере публичной власти, то совокупное федеративное государство в целом,

субъекты РФ и муниципальные образования должны быть заинтересованы как в формировании государственного заказа на их подготовку, так и в дополнительной поддержке профессионального становления норморайтера. Объём и виды материальной поддержки будут зависеть от возможностей соответствующего бюджета в тот или иной период времени. Нематериальная поддержка таких ограничений не имеет и напрямую зависит от заинтересованности публичных образований. Так, установление специальных почётных званий для норморайтеров, приоритетный доступ в кадровый резерв соответствующего органа публичной власти, популяризация специальности через конкурсы профессионального мастерства и другие подобные меры могли бы создать дополнительную мотивацию для трудоустройства по специальности, добросовестной службы и карьерного продвижения.

Если подобного рода стимулирование воспринимать в контексте отступления от принципа социальной справедливости, то его следует отменить в судейском корпусе, системе органов прокуратуры, федеральной службы безопасности и ряде других органов. Однако вопрос так не ставится. Кроме того, дополнительное стимулирование, как правило, способствует не снижению, а, напротив, обострению конкуренции в процессе служебного роста. Поэтому введение относительно повышенной поддержки профессионального становления норморайтера представляется социально оправданным и профессионально обоснованным.

СПИСОК НАУЧНЫХ И УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИХ РАБОТ Е. С. АНИЧКИНА

№ п/п	Наименование учебных изданий, научных трудов и патентов на изобретения и иные объекты интеллектуальной собственности (с указанием вида публикации. Для учебных изданий: учебник, учебное пособие, учебно-методическое пособие, учебное наглядное пособие, рабочая тетрадь, самоучитель, хрестоматия, практикум, задачник, учебная программа. Для научных трудов: научная монография, научная статья, тезисы докладов/сообщений научной конференции/съезда /симпозиума/семинара/форума /конгресса. Научные труды, опубликованные в изданиях, текущие номера которых или их переводные версии входят хотя бы в одну из международных реферативных баз данных и систем цитирования Web of Science, Scopus, PubMed, MathSciNet, zbMATH, Chemical Abstracts, Springer или GeoRef, приводятся на русском языке или на языке оригинала (без перевода на русский язык). К списку прилагаются копии страниц на сайтах указанных международных реферативных баз данных и систем цитирования, подтверждающие вхождение в них изданий, в которых опубликованы научные труды соискателя ученого звания (на день их выхода в свет)	Форма учебных изданий и научных трудов (печатная, рукописная, аудиовизуальная, электронная)	Выходные данные (место и время публикации (издательство, номер или серия периодического издания, год); дается характеристика сборников (межвузовский, внутривузовский), место и год их издания; указывается тематика, категория, место и год проведения научных конференций, съездов, симпозиумов, семинаров, форумов, конгрессов; для электронных изданий указывается номер государственной регистрации уполномоченной государственной организации)	Объем (количество печатных листов или страниц; публикаций дробью: в числителе — общий объем, в знаменателе — объем, принадлежащий соискателю)	Соавторы (фамилии и инициалы соавторов в порядке их участия в работе)
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**
1	Некоторые аспекты развития избирательного законодательства Алтайского края (тезисы сообщения научной конференции)	печатная	Роль парламента в демократическом государстве: Дневник Алтайской школы политических исследований № 7 / под ред. Ю. Г. Чернышова. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 1999. 227 с. С. 159–161.	0,2	
2	Некоторые конституционные проблемы современного российского федерализма (тезисы сообщения научной конференции)	печатная	Россия после выборов: перспективы экономического и политического развития: Материалы научно-практической конференции / под ред. Ю. Г. Чернышова. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2000. 223 с. С. 152–154	0,2	
3	О преподавании международного частного права (тезисы сообщения научной конференции)	печатная	Гуманитарное образование в высшей школе: вызовы и ответы: Материалы научно-методической конференции / под ред. А. Н. Мельникова. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2000. 159 с. С. 31–36	0,3	

1	2	3	4	5	6
4	Проблема самостоятельности международного частного права как отрасли права (научная статья)	печатная	Право: новые подходы в творчестве молодых ученых: Сб. статей / под ред. В. Я. Музюкина, В. В. Сорокина. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2000. 153 с. С. 90–95	0,3	
5	Пределы гомогенности федерального и регионального конституционного законодательства в Российской Федерации (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования: Материалы республиканской научной конференции / под ред. В. К. Гавло, В. Я. Музюкина, В. В. Невинского. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2001. 406 с. С. 59–63	0,25	
6	Международная правосубъектность членов федерации (научная статья)	печатная	Гуманитарные исследования на пороге нового тысячелетия: Сборник научных трудов молодых ученых АлтГУ / под ред. А. А. Тишкина. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2001. 185 с. С. 149–152	0,3	
7	Конституционное законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: причины несоответствий (тезисы сообщения научного семинара)	печатная	Реформа власти в России: состояние, проблемы, перспективы: Материалы научно-практического семинара / под ред. С. В. Землюкова. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2001. 249 с. С. 133–135	0,2	
8	Основные черты конституционной модели современного российского федерализма (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Молодежь на пороге XXI века: Материалы второй региональной молодежной научно-практической конференции / под ред. В. Н. Шайдурова. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2001. 174 с. С. 68–72	0,25	
9	Критерии конституционности законодательных актов субъектов РФ в сфере совместного ведения РФ и субъектов РФ (тезисы сообщения научной конференции)	печатная	Правовые проблемы укрепления российской государственности: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Часть 7. / под ред. В. Ф. Воловича. Томск: Изд-во ТомГУ, 2001. 238 с. С. 153–154	0,2	
10	Особенности правовой природы российского конституционного законодательства (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Молодежь в XXI веке: Материалы третьей региональной молодежной научно-практической конференции / отв. ред. К. Г. Анисимов. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2002. 214 с. С. 61–65	0,3	
11	Международное частное право в положениях части 3 Гражданского кодекса РФ (обзор нововведений) (научная статья)	печатная	Новое в российском законодательстве / под ред. Л. Ю. Михеевой. Барнаул: Азбука, 2002. 347 с. С. 228–233	0,3	
12	Летняя правовая школа как форма организации НИРС (тезисы сообщения научной конференции)	печатная	Результативность научно-исследовательской работы студентов как показатель качества образовательного процесса в ВУЗе: Материалы регион. научно-практ. конф. / под ред. Л. А. Яшиной. Сыктывкар: Изд-во Сыктывкарского ун-та, 2002. 132 с. С. 23–25	0,2	

1	2	3	4	5	6
13	Причины неоднородности конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Правовые проблемы укрепления российской государственности: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Часть 14. / под ред. В. Ф. Воловича. Томск: Изд-во ТомГУ, 2003. 312 с. С. 235–239	0,25	
14	Конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации: понятие, источники, признаки (научная статья)	печатная	Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение: Сб. статей, посвященных 30-летию Алтайского государственного университета и 40-летию юридического факультета АлтГУ / под ред. В. В. Невинского. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2003. 190 с. С. 131–149	0,9	
15	Основы конституционного строя Российской Федерации как предел однородности российского конституционного законодательства (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Публично- и частноправовое регулирование в России: теоретические и практические проблемы: Материалы научной конференции / под ред. В. Я. Музюкина, В. В. Сорокина. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2003. 374 с. С. 91–95	0,25	
16	Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности (научная монография)	печатная	Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2003. 194 с.	10,5	
17	Конституционное законодательство и внутрифедеральные договоры Российской Федерации: проблемы соотношения (тезисы сообщения научного семинара)	печатная	Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти в Российской Федерации: Материалы научно-практического семинара / под ред. С. В. Землюкова. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2003. 256 с. С. 81–85	0,3	
18	Критерии однородности конституционного законодательства Российской Федерации (тезисы сообщения научного симпозиума)	печатная	Перспективы развития межрегионального образовательного пространства на базе гуманитарных кафедр российских университетов: Сб. материалов Всероссийского научно-практического симпозиума / отв. ред. В. В. Невинский. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2003. 676 с. С. 133–136	0,2	
19.	Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности	печатная	Автореферат дисс. на соиск. уч. степ. к.ю.н. Тюмень, 2003. 22 с.	1,3	
20	Конституция Российской Федерации — основа единства и многообразия конституционного законодательства (тезисы доклада научного семинара)	печатная	Конституция Российской Федерации: декларации и реальность 10 лет спустя. К 10-летию Конституции Российской Федерации и 55-летию Всеобщей декларации прав человека. Материалы научно-практического семинара, 10 декабря 2003 г. / отв. ред. В. В. Невинский. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2004. 104 с. С. 43–47	0,25	

1	2	3	4	5	6
21	Материальное и коллизионное регулирование отношений, осложненных иностранным элементом (тезисы доклада научного семинара)	печатная	Информационный бюллетень (спец. выпуск). Материалы научно-практического семинара 18–19 марта 2004 г. Барнаул, 2004. 77 с. С. 68–77	0,4	
22	Способы и этапы правового регулирования частных отношений, осложненных иностранным элементом (научная статья)	печатная	Цивилистические заметки. Субъективные права: осуществление и защита: Сб. научных статей / отв. ред. В. Я. Музюкин. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2004. 124 с. С. 77–85	0,5	
23	Внутрифедеративные противоречия в России и их отражение в конституционном законодательстве (научная статья)	печатная	Известия Алтайского государственного университета. Серия экономика, юриспруденция, социология. Барнаул, 2004. № 2. С. 55–59	0,5	
24	Понятие и содержание неоднородности конституционного законодательства Российской Федерации (научная статья)	печатная	Вестник алтайской науки. Юриспруденция. 2004. № 1. С. 62–66	0,45	
25	Факторы единства и многообразия конституционного законодательства Российской Федерации (научная статья)	печатная	Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2. С. 8–9	0,4	
26	Меры преодоления противоречий между нормами федерального конституционного законодательства и нормами конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации (научная статья)	печатная	Конституция и правовая реформа в России: межвузовский сборник научных статей / под ред. В. Я. Музюкина, В. В. Сорокина. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2004. 268 с. С. 145–152	0,4	
27	Меры преодоления неоднородности конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов Российской Федерации (тезисы доклада научного семинара)	печатная	Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития: Материалы международного научно-практического семинара 1–2 октября 2004 г. / отв. ред. В. В. Невинский. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2004. 224 с. С. 36–41	0,35	
28	Асимметричность Российской Федерации как фактор неоднородности содержания конституций и уставов субъектов Российской Федерации (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Стабильность и динамизм общественных отношений в Российской Федерации: правовые аспекты: Материалы Всероссийской научной конференции / отв. ред. В. Я. Музюкин. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2005. 458 с. С. 150–153	0,25	
29	Способы унификации конституционного (уставного) законодательства отдельных субъектов Российской Федерации (научная статья)	печатная	Право и этика: Сборник статей всероссийской научной конференции. Новосибирск: Новосибирское книжное издательство, 2004. 152 с. С. 84–88	0,4	
30	Предметы исключительного ведения Российской Федерации как фактор единства конституционного законодательства (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Актуальные проблемы государства и права: Сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции. Новокузнецк, 14–15 апреля 2005 г. / под общ. ред. Т. В. Шепель. Новокузнецк, 2005. 193 с. С. 80–83	0,4	

1	2	3	4	5	6
31	Основные черты развития конституционного законодательства после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года (научная статья)	печатная	Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сб. статей / отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев; Новосибирский гос. ун-т. Новосибирск, 2005. 266 с. С. 111–117	0,45	
32	Источники конституционного права Российской Федерации и Республики Казахстан: общее и особенное (тезисы доклада научной конференции)	печатная	10-летие Конституции Республики Казахстан: история, итоги, перспективы: материалы Международной научно-практической конференции 27 сентября 2005 г. Часть 1. / отв. ред. Г. Т. Гатаахметова. Усть-Каменогорск. Изд-во ВКГТУ, 2005. 326 с. С. 6–9	0,3	
33	Принцип разграничения предметов ведения и полномочий и тенденции развития конституционного законодательства в условиях преобразования российского федерализма (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. Москва, 7–9 апреля 2005 г. / под ред. С. А. Авакьяна. М.: ТК Велби, 2006. 432 с. С. 129–133	0,3	
34	Современные тенденции развития конституционного законодательства Российской Федерации (тезисы доклада научного семинара)	печатная	Личность и государство в современной России: правовые аспекты: материалы научно-практического семинара. Барнаул, 6 декабря 2005 г. / под ред. В. В. Невинского, В. И. Маньковской. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2006. 172 с. С. 10–15	0,3	
35	Современные тенденции развития международного частного права (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Современное профессиональное образование: демосоциальный кризис и пути его разрешения: материалы X региональной научно-практической конференции / под ред. А. Н. Мельникова. Барнаул: Азбука, 2006. 302 с. С. 215–221	0,4	
36	Перспективные направления методики преподавания правовых дисциплин (тезисы сообщения научной конференции)	печатная	Современное профессиональное образование: демосоциальный кризис и пути его разрешения: материалы X региональной научно-практической конференции / под ред. А. Н. Мельникова. Барнаул: Азбука, 2006. 302 с. С. 211–215	0,25	
37	Законодательное регулирование в свете совершенствования разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Конституционные основы экономических и социальных отношений. Конституционная юстиция: Материалы IV Всеросс. науч. конф. по конст. праву. 31 марта — 1 апреля 2006 года / под ред. А. А. Ливеровского. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та экономики и финансов, 2006. 176 с. С. 36–39	0,35	

1	2	3	4	5	6
38	Конституционное законодательство Российской Федерации: понятие, признаки, источники (научная статья)	печатная	Правоведение. 2006. № 4. С. 89–97	0,6	
39	Договоры между субъектами Российской Федерации: понятие, особенности, виды (научная статья)	печатная	Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Часть 34 / под ред. В. Ф. Воловича. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2006. 278 с. С. 146–149	0,25	
40	Факторы однородности конституционного законодательства Российской Федерации (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Право и государство: приоритеты XXI века: материалы Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. В. Я. Музюкин, Е. С. Аничкин. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2007. 648 с. С. 106–110	0,3	
41	Особенности правоспособности иностранных граждан в Российской Федерации (научная статья)	печатная	Цивилистические заметки. Вып. Ш: Субъекты частно-правовых отношений: сборник научных статей / отв. ред. В. Я. Музюкин. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2007. 208 с. С. 6–15	0,5	
42	Формально-юридические основания совершенствования Конституции Российской Федерации 1993 года (научная статья)	печатная	Актуальные вопросы современной российской правовой науки: сборник статей: В 2 ч. Ч. 1. / отв. ред. Л. И. Устинова, В. В. Разбирин. Новосибирск: СибУПК, 2007. 208 с. С. 11–17	0,45	
43	Особенности формирования конституционного законодательства Российской Федерации на рубеже XX–XXI вв. (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы. Материалы международной научно-практической конференции: Новосибирск, 26–27 февраля 2007 г. / отв. ред. Князева И. В. Новосибирск. Изд-во СибАГС. 2007. Том «Государство и право». 235 с. С. 138–142	0,5	
44	Централизация законодательного регулирования предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (научная статья)	печатная	Российский юридический журнал. 2007. № 4. С. 88–92	0,5	
45	Внутрифедеративные вертикальные договоры в Российской Федерации: становление, развитие, прекращение действия (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Человек в мире межкультурных коммуникаций: материалы XI региональной научно-практической конференции / под ред. А. Н. Мельникова. Барнаул: Азбука, 2007. 400 с. С. 50–57	0,4	
46	Преобразование конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации: основные направления (тезисы сообщения научной конференции)	печатная	Городское самоуправление в России: вчера, сегодня, завтра. К 130-летию барнаульского городского самоуправления: материалы научно-практической конференции, посвящённой 130-летию Барнаульской городской Думы. Барнаул, 17 мая 2007 г. / под ред. В. В. Невинского. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2007. 331 с. С. 88–90	0,2	

1	2	3	4	5	6
47	Преобразование конституционно-правового статуса автономных округов в Российской Федерации (тезисы сообщения научной конференции)	печатная	Актуальные проблемы судебно-правовой политики: Сб. статей IV Международной научно-практической конференции / под ред. А. В. Малько и др. Пенза, 2007. 511 с. С. 54–57	0,25	
48	Причины и условия прекращения договорных отношений между Российской Федерацией и её субъектами в 2001–2005 гг. (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Взаимодействие центра и регионов в практике государственного строительства: мировой и российский опыт: Материалы международной научно-практической конференции «Мировой и российский опыт взаимодействия центра и регионов в практике государственного строительства». Уфа: ДизайнПолиграфСервис, 2008. 316 с. С. 120–125	0,45	
49	Преобразование норм Конституции Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина (научная статья)	печатная	«Чёрные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 3. С. 21–24	0,5	
50	Внеправовые факторы единства российского конституционного законодательства (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Человек в мире экономических и правовых отношений: материалы XII региональной научно-практической конференции / под ред. А. Н. Мельникова. Барнаул: Азбука, 2008. 307 с. С. 42–48	0,4	
51	«Преобразование» Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации (научная монография)	печатная	Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2008. 145 с.	8,3	
52	Сфера остаточного ведения субъектов Российской Федерации: метаморфозы последних лет и их причины (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. Москва, 28–31 марта 2007 года / под ред. С. А. Авакьяна. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008. 720 с. С. 426–431	0,3	
53	Общественно-политические конфликты в России на рубеже 80–90-х гг. XX века и их отражение в конституционном законодательстве (научная статья)	печатная	История государства и права. 2008. № 18. С. 30–32	0,4	
54	«Преобразование» Конституции Российской Федерации в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (на примере положений ст. 125) (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Правоохранительная деятельность российского государства: законодательство и практика: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, посвящённой 10-летию кафедры теории права, государства и организации правоохранительных органов юридического факультета КурскГУ / ред. кол.: В. Ф. Крюков (отв. ред.) [и др.]. Курск: Курск. гос. техн. ун-т, 2008. 695 с. С. 53–59	0,3	

1	2	3	4	5	6
55	Формально-юридические особенности Конституции Российской Федерации 1993 года (научная статья)	печатная	Восстановительные модели в современном праве: публично-правовые и частно-правовые аспекты: сб. тр. / под общ. ред. Т. В. Шепель; НФИ ГОУ ВПО «КемГУ». Новокузнецк, 2008. 193 с. С. 3–8	0,4	
56	«Преобразование» Конституции Российской Федерации (к вопросу о дискуссии вокруг одной правовой категории) (научная статья)	печатная	Конституционное и муниципальное право. 2008. № 22. С. 2–7	0,6	
57	Преобразование Конституции Российской Федерации: понятие, виды, пределы (научная статья)	печатная	Российский юридический журнал. 2008. № 6 (63). С. 26–32	0,6	
58	Федеративное устройство России в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: от буквального толкования к «преобразованию» конституционных основ (научная статья)	печатная	Правоведение. 2008. № 6 (281). С. 56–65	0,6	
59	«Преобразование» Конституции Российской Федерации: природа, содержание, тенденции (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Российская юридическая наука: состояние, проблемы, перспективы: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвящённой 45-летию юридического образования на Алтае / под ред. В. Я. Музюкина, Е. С. Аничкина. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2009. 467 с. С. 9–19	0,7	
60	Предпосылки и формы развития Конституции Российской Федерации 1993 года (научная статья)	печатная	Право и государство: теория и практика. 2009. № 4. С. 20–23	0,5	
61	Проблема определения места международного частного права в правовой системе (научная статья)	печатная	Цивилистические заметки. Вып. IV: Актуальные проблемы частноправовых отношений: сборник статей / отв. ред. В. Я. Музюкин. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2009. С. 27–42	1,4	
62	Преобразование Конституции Российской Федерации: сущность и причины (научная статья)	печатная	Вестник Томского государственного университета. 2009. № 6 (323). С. 202–206	0,5	
63	Критерии обоснованности поправок к Конституции Российской Федерации (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Проблемы становления правового государства и гражданского общества в России: Материалы Всерос. конф., 22–26 мая 2009 г. Краснодар: Традиция, 2009. 584 с. С. 19–22	0,25	
64	«Преобразование» норм Конституции Российской Федерации о правах человека (на примере решений Конституционного Суда РФ) (тезисы сообщения научной конференции)	печатная	Основные права человека в Конституции Российской Федерации: концепция и практика: материалы межрегиональной научно-практической конференции, посвящённой 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации прав человека (Барнаул, 20–21 ноября 2008 г.) / отв. ред. В. В. Невинский. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2009. 254 с. С. 8–14	0,3	

1	2	3	4	5	6
65	«Преобразование» федеральной конституции и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: основные различия (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Человек в мире труда: материалы XIII региональной научно-практической конференции / под ред. А. Н. Мельникова. Барнаул: Азбука, 2009. 257 с. С. 22–28	0,4	
66	Стабильность и динамичность Конституции Российской Федерации 1993 года (научная статья)	печатная	Образование и наука в третьем тысячелетии: сборник научных трудов / под ред. В. И. Степанова. Вып. 5. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2009. 198 с. С. 99–107	0,6	
67	Поправки к Конституции Российской Федерации: проекты и реальность (научная статья)	печатная	Вестник алтайской науки. 2009. № 4 (7). С. 137–150	1,2	
68	«Преобразование» конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в решениях региональных органов конституционной юстиции (научная статья)	печатная	Российская юстиция. 2010. № 2. С. 5–9	0,5	
69	Конституционное законодательство советской и постсоветской России: к вопросу об основных различиях (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Человек в кризисном мире: материалы XIV региональной научно-практической конференции / под ред. А. Н. Мельникова. Барнаул: Азбука, 2010. С. 46–51	0,35	
70	Применение Конституции Российской Федерации: сущность и специфика (тезисы доклада научного семинара)	печатная	Суверенная российская государственность на рубеже XX–XXI вв.: материалы межрегионального научно-практического семинара, посвящённого 20-летию Декларации о государственном суверенитете РСФСР (Барнаул, 21 мая 2010 г.) / отв. ред. В. В. Невинский. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2010. С. 15–21	0,3	
71	Соотношение федерального и регионального законодательства по предметам совместного ведения: направления оптимизации (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Представительная и законодательная власть: история и современность: материалы науч.-практ. конф. / под общ. ред. С. В. Землюкова. Барнаул: ООО «Изд. дом Барнаул», 2010. С. 217–223	0,35	
72	Эффективность конституционного законодательства Российской Федерации (к вопросу о систематизации критериев) (научная статья)	печатная	Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 10. С. 3–7	0,5	
73	«Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце 20 — начале 21 вв.	печатная	Автореферат дисс. на соиск. уч. степ. д.ю.н. Тюмень, 2010. 43 с.	2,6	
74	Преобразование Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX — начале XXI вв. (научная монография)	печатная	М.: ЮРЛИТИНФОРМ, 2010. 416 с.	26	

1	2	3	4	5	6
75	Конституция Российской Федерации в условиях современного развития (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Проблемы конституционного и муниципального строительства на современном этапе: опыт России и зарубежных стран: Материалы Международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. Москва, 9–14 марта 2010 года / под ред. С. А. Авакьяна. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. С. 22–25	0,35	
76	Приоритетные направления развития Конституции Российской Федерации в условиях модернизации (тезисы доклада международной конференции)	печатная	Модернизация современного российского общества и государства: состояние, проблемы и перспективы: Материалы Междунар. научно-практ. конференции, посвящённой 10-летию со дня основания Алтайского филиала ФОУ ВПО СибАГС в г. Барнауле, 26 ноября 2010 г. Барнаул: Азбука, 2010. С. 242–247	0,3	
77	Мониторинг законодательства в субъектах Российской Федерации: пути совершенствования (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Российское государство и право: традиции, современность, будущее: Материалы Всерос. научн.-практ. конф., Барнаул, 16–17 сентября 2010 г. / под ред. В. Я. Музюкина, Е. С. Аничкина. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2011. С. 56–58	0,35	
78	Особенности правоприменения в международном частном праве (научная статья)	печатная	Известия Алтайского государственного университета. 2011. № 2/1 (70). С. 73–80	1	
79	Современные задачи развития отечественного конституционного законодательства (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Личность — общество — государство: конституционная доктрина и практика взаимодействия в современной России: Материалы межрегионального научно-практического семинара (Барнаул, 9 декабря 2010 г.) / под ред. В. В. Невинского. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2011. С. 12–18	0,35	
80	Единство и дифференциация конституционных прав в Российской Федерации (тезисы сообщения научной конференции)	печатная	Личность. Общество. Государство. Проблемы развития и взаимодействия: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. XX Адлерские чтения 7–11 октября 2011 г. / ред. кол. С. А. Марков, А. А. Зайцев, Р. М. Очагу и др. Краснодар: Традиция, 2011. С. 14–17	0,25	
81	Конституционно-правовая политика Российской Федерации: природа, стратегия, характерные черты (научная статья)	печатная	Право и политика. 2012. № 2. С. 243–247.	0,6	
82	Альтернативные способы разрешения правовых споров: состояние и пути совершенствования (научная статья)	электронная	Конституционное и международное частное право: избранные статьи. Германия, Саарбрюкен: Palmarium Academic Publishing, 2013. С. 336–345	0,6	

1	2	3	4	5	6
83	Политическое влияние как фактор развития Конституции Российской Федерации (научная статья)	печатная	Право и политика. 2012. № 5. С. 867–874	0,65	
84	Конституционно-правовая политика Российской Федерации: теоретико-методологические основы (научная статья)	печатная	Конституционно-судебная защита прав и свобод личности: состояние, проблемы, перспективы: Сборник научных статей / под ред. В. В. Невинского, А. В. Молотова. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2012. С. 6–12	0,4	
85	Роль политического процесса в развитии Конституции Российской Федерации (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. 28–30 марта 2012 года / отв. ред. Авакьян С. А. М.: Юрист, 2012. С. 99–105	0,4	
86	Роль решений Конституционного Суда РФ в совершенствовании уголовного закона и его толковании (научная статья)	печатная	Известия Алтайского государственного университета. 2012. № 2 (74). Том 2. С. 82–87	0,7/0,25	Землюков С. В., Плохова В. И.
87	Модернизация профессионального образования в России (научная статья)	печатная	Аккредитация в образовании. 2012. Декабрь. № 60. С. 74–76	0,35/0,2	Костенко М. А.
88	Конституционные ценности современной России в аспекте правопонимания (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Правовая система общества: преемственность и модернизация: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Барнаул, 4–5 октября 2012 г. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2013. С. 47–49	0,25	
89	Коллизионные нормы Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации: некоторые актуальные вопросы (научная статья)	печатная	Правовая мысль в образовании, науке и практике. 2013. № 1. С. 17–18	0,35	
90	Соотношение универсальных и национальных конституционных ценностей в странах Европейского Союза (научная статья)	печатная	Вестник Алтайской академии экономики и права. 2013. Вып. 2 (29). С. 86–88.	0,5/0,25	Рудт Ю. А.
91	Конституционные ценности как основополагающие ориентиры государственно-правового развития России (научная статья)	печатная	Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 13: В 2 т. Т. 1. / отв. ред. В. В. Гриб. М.: Юрист, 2013. 914 с. С. 548–552	0,5/0,25	Казанцева О. Л.
92	Местное самоуправление как конституционная ценность в решениях Конституционного Суда РФ (научная статья)	печатная	Алтайский юридический вестник. 2013. № 4. С. 19–24	0,6/0,3	Казанцева О. Л.
93	Перспективные направления внедрения инклюзивного образования в Алтайском государственном университете (научная статья)	печатная	ALMA MATER. 2013. № 10. С. 119–120	0,25	
94	Образование будущего создаётся сегодня (научная статья)	печатная	Аккредитация в образовании. 2013. № 68 (декабрь). С. 46–47	0,25	
95	Конституционное и международное частное право. Избранные статьи (научная монография)	печатная	Saarbrücken. Deutschland. Изд-во PALMARIUM. 2013. 368 с.	23	

1	2	3	4	5	6
96	Решения органов конституционной юстиции России как форма отражения конституционных ценностей (научная статья)	печатная	Правовая мысль в образовании, науке и практике. 2014. № 1 (3). С. 9–12	0,4/0,2	Воробъёва М. Н.
97	Основные пути конституционализации текущего законодательства России (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Конституция Российской Федерации: социальные ориентиры, практика реализации (к 20-летию Конституции Российской Федерации): материалы всероссийской научно-практической конференции (Барнаул, 24–25 октября 2013 г.) / отв. ред. С. В. Землюков. — Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2014. 298 с. С. 61–64	0,4	
98	Сравнительно-правовой анализ уголовного законодательства стран Европы и Российской Федерации за причинение имущественного ущерба путём обмана или злоупотребления доверием (научная статья)	печатная	Алтайский юридический вестник. 2014. № 5. С. 48–52	0,6/0,3	Ботвин И. В.
99	Законодательство субъектов Российской Федерации в области молодёжной политики: состояние и пути совершенствования (научная статья)	печатная	Известия Алтайского государственного университета. 2014. № 2/2. С. 91–95	0,8/0,4	Коваленко К. Е.
100	Криминологические аспекты защиты авторских прав в сети Интернет (научная статья)	печатная	Известия Алтайского государственного университета. 2014. № 2/2. С. 96–102	0,8/0,2	Мазуров В. А., Филиппова Т. А., Ткачёва А. С.
101	В координатах евразийского образовательного пространства (научная статья)	печатная	Аккредитация в образовании. 2014. № 75. С. 61–63	0,4/0,2	Костенко М. А.
102	Новая траектория развития высшего образования (научная статья)	электронная	Эксперт-Сибирь. 2 декабря 2014. Электронная версия /http://expert.ru/siberia/2014/49/novaya-traektoriya-razvitiya-vyisshego-brazovaniya/	0,4/0,2	Брюханова Н. В.
103	О системе предупреждения экстремизма в России (научная статья)	печатная	Российский следователь. 2014. № 24. С. 30–34	0,5/0,25	Абызов К. Р.
104	Принцип прямого действия Конституции Российской Федерации: некоторые актуальные вопросы (научная статья)	печатная	Вестник Алтайской академии экономики и права. 2015. № 2 (40). С. 14–17	0,6/0,3	Зенина О. А.
105	Внеправовые основы единства российского законодательства (научная статья)	печатная	Право и политика. 2015. № 1. С. 110–115	0,75	
106	Природа и стратегия государственно-правовой политики Российской Федерации (научная монография)	печатная	Стратегия российской государственно-правовой политики и вопросы обеспечения прав человека: Монография / под общ. ред. Ю. В. Анохина. Барнаул: БЮИ МВД России, 2015. 278 с. С. 7–57	17,4/3,1	Анохин Ю. В., Бирюков С. В., Самович Ю. В.
107	Сетевое взаимодействие вузов: сущность, формы, перспективы (научная монография)	печатная	Международное образовательное сотрудничество: опыт регионального вуза: Монография / под ред. С. В. Землюкова. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2015. 228 с. С. 25–53	13,2/1,75	Костенко М. А., Козулин В. Н. и др. (всего 9 соавторов)

1	2	3	4	5	6
108	Сравнительно-правовое исследование преступности иностранных граждан и лиц без гражданства в России и Греции (научная статья)	печатная	Российский следователь. 2015. № 1. С. 45–48	0,5/0,25	Сергеева А. А.
109	К вопросу о предупреждении преступлений, совершаемых в состоянии опьянения, на общесоциальном уровне (научная статья)	печатная	Известия Алтайского государственного университета. 2015. № 2/1 (86). С. 24–27	0,6/0,3	Семенюк Р. А.
110	Международное частное право начала XXI века: универсальные векторы эволюции (научная статья)	печатная	Известия Алтайского государственного университета. 2015. № 2/1 (86). С. 19–23	0,7	
111	Виды рецепции в российском конституционализме (научная статья)	печатная	Евразийский юридический журнал. 2015. № 5 (84). С. 125–127	0,4/0,2	Кокина М. Н.
112	Особенности факторов развития конституционного законодательства Российской Федерации (научная статья)	печатная	Юрист-правовед. 2015. № 6. С. 81–87	0,7/0,35	Бочарова Н. В.
113	Усиление роли университетов в развитии трансграничных регионов: вызовы и решения (научная статья)	печатная	Экономика. Профессия. Бизнес. 2015. № 2. С. 47–52	0,75	
114	Внедрение альтернативных форм защиты прав участников хозяйственного оборота как фактор повышения уровня правовой культуры (научная статья)	печатная	Правовая культура. 2016. № 1 (24). С. 56–62	0,8/0,4	Коваленко Е. Ю.
115	Проектно-исследовательское обучение студентов: природа, особенности, преимущества (научная статья)	печатная	Экономика. Профессия. Бизнес. 2016. № 1. С. 71–77	0,8	
116	Законодательные исключения в конституционном праве Российской Федерации (научная статья)	печатная	Юридическая наука и практика. 2016. Том. 12. № 1. С. 30–36	0,6/0,3	Кутявина М. Н.
117	Практические механизмы реализации инновационной интеграции университетов и предприятий (научная статья)	печатная	Экономика. Профессия. Бизнес. 2016. № 3. С. 59–67	1/0,5	Межов С. И.
118	Кластерный подход к формированию профессиональных образовательных программ в условиях развития национальной рамки квалификаций (научная статья)	печатная	Экономика. Профессия. Бизнес. 2016. № 3–1. С. 61–68	1/0,5	Брюханова Н. В.
119	Основные источники права в области оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов (научная статья)	печатная	Известия АлтГУ. 2016. № 3 (91). С. 18–22	0,5/0,2	Брюханова Н. В.
120	Regulatory Impact Assessment of normative legal acts in the sphere of education (научная статья)	печатная	INTERNATIONAL JOURNAL OF HUMANITIES AND CULTURAL STUDIES Volume 3 Issue 1 June 2016 p. 1542–1553 file:///C:/Users/User/Downloads/905–6969–1-PB.pdf	0,6/0,2	Bryukhanova N. V., Kovalenko K. E.,
121	Развитие правового регулирования высшего образования России в постсоветский период (научная статья)	печатная	Алтайский юридический вестник. 2016. № 4 (16). С. 7–12	0,6/0,3	Коваленко К. Е.
122	Тенденции модернизации национальных образовательных систем (научная статья)	печатная	Экономика. Профессия. Бизнес. 2016. № 4. С. 83–89	1	

1	2	3	4	5	6
123	Оценка регулирующего воздействия образовательного законодательства России: необходимость внедрения (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Личность. Общество. Государство. Проблемы развития и взаимодействия: Сборник статей Всероссийской научно-просветительской конференции с международным участием, 7–11 октября 2016 г. / отв. ред. А. А. Зайцев. Краснодар: Традиция, 2016. С. 14–19	0,4	
124	Constitutionally-Legal Policy as Base Type of Legal Policy of Russia (научная статья)	печатная	INTERNATIONAL JOURNAL OF ENVIRONMENTAL & SCIENCE EDUCATION 2016, VOL. 11, NO. 10, 3907–3914	0,8	
125	Модернизация высшего образования в центрально-азиатских странах: тенденции, проблемы и решения (тезисы доклада научного форума)	печатная	Алтай-Азия 2016: Евразийское образовательное пространство — новые вызовы и лучшие практики: Сборник материалов III Международного образовательного форума, Барнаул, 23–24 сентября 2016 г. / отв. ред. С. В. Землюков. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2016. С. 22–29	0,8	
126	Евразийское образовательное пространство: преодоление глобальных вызовов (научная статья)	печатная	Аккредитация в образовании. 2016. № 7 (91). С. 30–32	0,4	
127	III Международный образовательный форум «Алтай-Азия 2016: Евразийское образовательное пространство — новые вызовы и лучшие практики (обзор работы) (научная статья)	электронная	Вестник образования России. 2016. № 11. http://vestniknews.ru/index. php?option=com_content &task=view&id=1806&Itemid=86	0,7/0,35	Морозова О. П.
128	Перспективы развития высшего образования в контексте III Международного образовательного форума «Алтай-Азия 2016: Евразийское образовательное пространство — новые вызовы и лучшие практики» (научная статья)	печатная	Качество образования. 2016. № 10. С. 12–17	0,7/0,35	Морозова О. П.
129	Оценка правовых последствий нормативных правовых актов в Российской Федерации (на примере сферы образования) (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Проблемы национальной безопасности России: уроки истории и вызовы современности. К 100-летию великой русской революции: Материалы Международной научно-просветительской конференции, Сочи, 26–30 мая 2017 г. / под ред. В. М. Виноградова. Краснодар, 2017. С. 23–28	0,3	
130	Конституционно-правовые фикции как приём юридической техники: основные случаи использования (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Государство и право в эпоху глобальных перемен: Материалы Международной научно-практической конф., посвящённой 60-летию образования БЮИ МВД РФ / под ред. Ю. В. Анохина. Барнаул, 2017. С. 8–10	0,3	
131	Формирование оценки регулирующего воздействия в сфере российского образования (научная статья)	печатная	Алтайский юридический вестник. 2017. № 3 (19). С. 31–35	0,6/0,3	Коваленко К. Е.
132	Assessment of legal consequences of regulatory legal acts in the field of education (научная статья)	печатная	Revista Conrado. 2017. Vol. 14. N. 58	0,4/0,2	Bryukhanova N. V., Kovalenko K. E.

1	2	3	4	5	6
133	Оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов и государственных программ в сфере профессионального образования России (научная монография)	печатная	Барнаул: Изд-во Алтайского госуниверситета, 2017. 162 с.	9,4/3	Брюханова Н. В., Коваленко К. Е.
134	Коррекция как вариант соотношения формальной конституции и конституционной практики (на примере Российской Федерации) (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Жизнь права: правовая теория, правовая традиция и правовая реальность: Материалы Междунар. научн.-практ. конф. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2017. С. 10–14	0,4	
135	Роль оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов в совершенствовании правового регулирования образовательной деятельности (научная статья)	печатная	Известия Алтайского государственного университета. 2017. № 6. С. 34–38	0,9/0,45	Коваленко К. Е.
136	Усыновление детей из России иностранными гражданами: некоторые особенности и проблемы (научная статья)	печатная	Вестник Российской правовой академии. 2017. № 4. С. 41–47	1/0,2	Тагаева С. Н., Титаренко Е. П., Казанцева О. Л., Коваленко К. Е.
137	Формальная Конституция и конституционная практика в России: варианты взаимодействия (научная статья)	печатная	Юридическая наука и практика: вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 4 (40). С. 10–15	0,6	
138	Коллизии в международном частном праве: специфика видов (научная статья)	печатная	Правовая мысль в образовании, науке и практике. 2017. № 2. С. 6–8	0,4/0,2	Имомова Н. М.
139	TRANSFORMATION OF THE ROLE OF HUMAN IN THE ECONOMIC SYSTEM IN THE CONDITIONS OF KNOWLEDGE ECONOMY CREATION (научная статья)	печатная	The Impact of Information on Modern Humans. Conference proceedings. Springer Nature Switzerland AG, 2018. С. 673–680	0,6/0,15	Боговиз А. В., Рагулина Ю. В., Алексеев А. Н., Добросотский В. И.
140	Оценка регулятивных эффектов публичного управления высшим образованием: концептуально-теоретические и нормативно-правовые аспекты (научная статья)	печатная	Сибирская финансовая школа. 2017. № 4. С. 104–112	0.8/0,25	Брюханова Н. В., Коваленко К. Е.
141	Adoption of Russian children by foreign citizens: some problems concerning the implementation of norms of international law (научная статья)	печатная	Estação Científica (UNIFAP). 2018, том 8, выпуск 3	0,9/0,3	Kovalenko K. E., Vasiliev A. A.
142	Прямое действие и применение норм Конституции РФ: к вопросу о разграничении понятий (научная статья)	печатная	Правоприменение. 2018. № 1. Т. 2. С. 31–39	1/0,5	Ряховская Т. И.
143	Юридические фикции в конституционно-правовом регулировании избирательных отношений (научная статья)	печатная	Правовая мысль в образовании, науке и практике. 2018. № 1 (7). С. 7–11	0,75/0,35	Коваленко А. С.
144	Фикции в конституционном праве Российской Федерации: особенности, виды, действие (научная статья)	печатная	Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2018. № 2. С. 87–105	1,9	
145	Профессия «норморайтер» — потребность современного правового развития России (научная статья)	печатная	Вестник Нижегородской академии МВД РФ. 2018. № 2 (42). С. 409–411	0,35	

1	2	3	4	5	6
146	Конституционное право Российской Федерации и стран Центральной Азии в контексте универсализации (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Правовые системы России и стран Центральной Азии: проблемы развития и взаимовлияния: Материалы Международной научно-практ. конф., посвящённой 55-летию юридического факультета АлтГУ, Барнаул, 24–25 мая 2018 г. / под ред. А. А. Васильева, Е. С. Аничкина. Барнаул, 2018. С. 27–33	0,4	
147	Конституционные ценности современной России: сущность и характерные черты (научная статья)	печатная	Правовой порядок и правовые ценности: сборник научных статей II Всероссийской научно-практической конференции 20–23 сентября 2018 г. Краснодарский край, п. Дивноморское / под. ред. д-ра социол. наук, канд. юрид. наук, доц. Ю. И. Исаковой; д-ра филос. наук, д-ра юрид. наук, профессора Г. С. Працко; канд. экономич. наук Е. Ю. Сапожниковой. Ростов н/Д, 2018, 528 с. С. 24–30	0,5	
148	Объединение вузов и образовательная конкурентоспособность: вопросы взаимосвязи (научная статья)	печатная	Высшее образование в России. 2018. № 10. Том 27. С. 9–19	0,9	
149	Реализация и охрана населением конституций (уставов) субъектов Российской Федерации (научная статья)	электронная	Юрислингвистика. 2018. № 7–8 / С. 5–16. http://journal.asu.ru/index. php/urisl/issue/view/261	0,75/0,35	Сарапулова Д.
150	Modernization of Higher Education in Central Asian Countries: Trends, Problems and Solutions (научная статья)	печатная	Journal of History Culture and Art Research. Vol. 7, No. 3, September 2018. P. 51–59	0,8/0,6	Kovalenko K. E.
151	Конституционная психология в российской среде (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Актуальные проблемы общей и юридической психологии: образование право и социальные практики: Материалы Межд. науч.-практ. конф. / под ред. Е. С. Аничкина, А. А. Васильева, Д. В. Каширского, Н. В. Сабельниковой. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2018. 272 с. С. 187–191	0,4/0,3	Матаева М. Х.
152	Влияние объединения вузов на образовательную конкурентоспособность: положительные и отрицательные эффекты (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Образовательное пространство региональных вузов: Материалы Всерос. научн.-практ. конф., Барнаул, 20 сентября 2018 г. / под ред. Е. Е. Швакова. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2018. С. 19–24	0,3	
153	Трансформация конституционно-правового регулирования в условиях развития цифровизации (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Конституция Российской Федерации: декларации и реалии: Материалы Всерос. научн.-практ. конф., приуроченной к 25-летию принятия Конституции РФ, Барнаул, 16 ноября 2018 г. / под ред. А. А. Васильева, Е. С. Аничкина. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2018. С. 22–29	0,35	
154	Modern problems of education in Central Asia (научная статья)	печатная	ESTACAO CIENTIFICA-UNIFAP. 2019. Том 8, выпуск 2, С. 93–102.	0,8/0,6	Kovalenko K. E.

1	2	3	4	5	6
155	Конституционная психология как область научного знания и культурный феномен (научная статья)	печатная	Психология и право. 2019. Том 9, выпуск 2, С. 130–140	1/0,5	Каширский Д. В.
156	Конституционное право Российской Федерации и стран Центральной Азии: уникальное и универсальное (научная статья)	печатная	Вестник Томского государственного университета. 2019. Выпуск 440. С. 195–203	0,9/0,45	Ряховская Т. И.
157	Система правовых принципов международного научного и научно-технического сотрудничества в Шанхайской организации сотрудничества (научная статья)	печатная	Алтайский юридический вестник. 2019. № 2 (26). С. 13–19	0,8/0,4	Серебряков А. А.
158	Правовое регулирование технопарков в отдельных странах Шанхайской организации сотрудничества: опыт России, Китая, Индии и Казахстана (научная статья)	печатная	Правовая культура. 2019. № 2 (37). С. 85–100	0,7/0,35	Серебряков А. А.
159	Конституции России и стран Центральной Азии: общее и особенное в сфере основ конституционного строя и основ правового положения личности (научная статья)	электронная	Российско-азиатский правовой журнал. 2019. № 1. С. 63–67/ URL: http://new.law.asu.ru/index.php/zhurnal/rossijsko-aziatskij-pravovoj-zhurnal	0,7/0,35	Ряховская Т. И.
160	Алтайский государственный университет как драйвер развития трансграничного региона (научная монография)	печатная	Три миссии университета: образование, наука, общество / ред. кол.: В. А. Садовничий и др. М.: МАКС Пресс, 2019. С. 60–74.	1/0,6	Бочаров С. Н., Землюков С. В., Райкин Р. И., Резинкин А. Ю.
161	National legal regulation of science and scientific and technical cooperation in the SCO countries: comparative aspect (научная статья)	печатная	Ekoloji 28 (108): 2019 p. 2659–2679 URL: http://www.ekolojidergisi.com/volume-28/issue-108-Letters	1,2/0,2	Васильев А. А., Тлепина Ш. В., Куликов Е. А., Резинкин А. Ю., Серебряков А. А.
162	Формирование наднационального научного права как отрасли международного публичного права (научная статья)	электронная	Российско-азиатский правовой журнал. 2019. № 2. С. 52–55. URL: https://drive.google.com/file/d/1ziYhNk3u7oSVM89EM8FAdTBAu3-glA5A/view	0,35	
163	«Конституционная идентичность»: к вопросу о конкретизации термина (научная статья)	печатная	Вестник Томского государственного университета. 2019. № 9 (446). С. 196–201. DOI: 10.17223/15617793/446/25	0,5/ 0,25	Ряховская Т. И.
164	Соотношение правовых принципов международного научного и научно-технического сотрудничества (на примере ШОС) (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития: Материалы Межд. юрид. форума, 22–24 мая 2019 г., Новосибирск / под ред. Д. А. Савченко, А. А. Макарцева. Новосибирск, 2019. С. 39–49	0,4	
165	El papel de la educación continua en la formación de habilidades profesionales en el proceso de entrenamiento de manejo individual (научная статья)	электронная	Relication. 2019. Vol. 4, Num. 19 URL: http://revista.religacion.com/index.php/about/issue/view/9	1/0,2	Anton Vasiliev, Jorge Luis León González, Kseniya Kovalenko, Nataliya Kovalenko

1	2	3	4	5	6
166	Legal status and registration of international companies in the cross-border regions of the Russian Federation (научная статья)	печатная	Труды Международной конференции по устойчивому развитию трансграничных регионов: экономические, социальные и проблемы безопасности (ICSDCBR 2019) С. 409–412. DOI: 10.2991/icsdcbr-19.2019.79	0,45/0,15	Алиев У., Пятков Д. В.
167	Концепция законопроекта «О науке, научно-технической деятельности и инновационной деятельности в Алтайском крае» (научная статья)	электронная	Российско-азиатский правовой журнал. 2019. № 3. С. 7–15. URL: https://drive.google.com/file/d/1sHuDP74KwchNV6UikHqp19EDz3DB3ujG/view	1,2/0,4	Васильев А. А., Серебряков А. А.
168	Проект закона Алтайского края «О взаимодействии органов государственной власти Алтайского края и ведущих вузов Алтайского края» (научная статья)	электронная	Российско-азиатский правовой журнал. 2019. № 4. С. 8–13. URL: https://drive.google.com/file/d/1hVzSUfBhti7QXYC8cICX3PmtrXaWowZG/view	0,75/0,25	Васильев А. А., Серебряков А. А.
169	Конституционное балансирование в России: право и перспективы (научная статья)	печатная	Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 5. С. 80–100.	1,2/0,4	Рудт Ю. А.
170	Цифровизация конституционных прав и свобод личности в современной России (научная статья)	печатная	Человек в экономико-правовом и политическом пространстве: сборник научных статей по материалам XXIII региональной научно-практической конференции, посвященной 100-летию со дня образования Академии труда и социальных отношений / под ред. А. Н. Малаханова, Е. С. Аничкина, И. Е. Панова, Р. А. Самсонова. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2019. С. 138–144	0,4	
171	Общность конституционного права Российской Федерации и стран Центральной Азии (научная статья)	печатная	Вестник Евразийского национального университета. Серия «Право». 2019. № 3. С. 8–13	0,5	
172	Модернизация конституционно-правового статуса личности в условиях формирования цифрового пространства (научная статья)	печатная	Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 19–22	0,5	
173	Политические и экономические факторы, затрудняющие развитие научного и научно-технического сотрудничества между странами Шанхайской организации сотрудничества (научная статья)	электронная	Региональная экономика и управление: электронный научный журнал // 2020. № 2 (62) URL: https://eee-region.ru/article/6202/	1,2/0,6	Серебряков А. А.
174	Закономерности развития российского конституционного права в постсоветское время (научная статья)	печатная	Право и политика. 2020. № 4. С. 18–33	1,2	
175	Коммуникативные и образовательные факторы, препятствующие развитию международного научного и научно-технического сотрудничества между странами Шанхайской организации сотрудничества (научная статья)	электронная	Международное право и международные организации. 2020. № 2. С. 54–68. URL: https://nbpublish.com/mpmag/contents_2020_2.html#32882	1/0,5	Серебряков А. А.

1	2	3	4	5	6
176	THE PRINCIPLES OF INTERNATIONAL SCIENTIFIC AND SCIENTIFIC AND TECHNICAL COOPERATION IN THE SCO, CIS AND ASEAN: COMPARATIVE ANALYSIS OF SUPRANATIONAL LEGAL REGULATION (научная статья)	печатная	REVISTA GENERO & DIREITO V. 9. N° 03. Ano 2020. С. 328–359	1,5/0,3	Anton A. Vasilyev, Zhamaladen I. Ibrahimov, Egor A. Kulikov, Aleksey Yu. Rezinkin, Andrey A. Serebryakov
177	Общество знаний и информационное государство в конституционно-правовом измерении (параграф 4.1) (научная монография)	печатная	Трансформация права в цифровую эпоху / под ред. А. А. Васильева. Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та, 2020. 432 с. С. 284–330	25/1	Ким Ю. В.
178	Commonwealth of Independent States: constitutional, legal and environmental realities (научная статья)	печатная	Ukrainian Journal of Ecology. 2020. № 10 (5). P. 6–9	1/0,5	Ким Ю. В.
179	Правовое закрепление приоритетов научно-технического развития ШОС и их отражение в национальном законодательстве Китая и Индии (научная статья)	печатная	Алтайский юридический вестник. 2020. № 2 (30). С. 7–13	0,8/0,4	Резинкин А. Ю.
180	Конституционная модернизация России 2020 года: точечные поправки или ревизия Основного закона? (научная статья)	печатная	Вестник Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета. 2020. № 2 (46). С. 23–27	0,5	
181	Конкуренция общих и специальных коллизионных норм международного частного права (научная статья)	печатная	Общие и специальные нормы уголовного права РФ, квалификация преступлений и назначение наказания: сборник научных статей / под ред. Е. А. Куликова. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2020. С. 89–93	0,35	
182	Препятствия к развитию научного и научно-технического сотрудничества в рамках Шанхайской организации сотрудничества (научная статья)	электронная	Российско-азиатский правовой журнал. 2020. № 2. С. 89–92. URL: http://law.asu.ru/index. php/zhurnal/rossijsko-aziatskij-pravovoj-zhurnal/arkhiv-rapzh/item/460-rossijsko-aziatskij-pravovoj-zhurnal-2020–2	0,35	
183	Приоритеты государственной научной и научно-технической политики России: от правового закрепления к реализации (часть 1) (научная статья)	печатная	Юристъ-правоведъ. 2020. № 3 (94). С. 187–194	0,8/0,2	Васильев А. А., Васев И. Н., Насыров Р. В.
184	Позитивные отклонения в конституционном праве России (на примере основных прав и свобод человека и гражданина) (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Сибирский юридический форум: проблемы обеспечения прав человека: материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. Ю. В. Анохина. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2020. С. 5–7	0,3	

1	2	3	4	5	6
185	Global advertising market of eco-friendly products in developing countries: a review of the current trends and prospects (научная статья)	печатная	Ukrainian Journal of Ecology. 2020. 10 (5). P. 33–39	0,6/0,1	O. P. Yevsuykov, O. O. Akhmedova, S. I. Sysoiev, S. V. Stankevych, A. A. Vasiliev
186	Legal and environmental factors hindering the development of scientific and technical cooperation in SCO countries (научная статья)	печатная	Ukrainian Journal of Ecology. 2020. 10 (5). P. 19–23	0,6/0,2	A. A. Vasilyev, E. A. Kulikov, A. Yu. Rezinkin, A. A. Serebryakov
187	Особенности целеполагания и приоритетные направления развития актов стратегического планирования (научная статья)	печатная	Человек в экономико-правовом и политическом пространстве. Вып. 2: сборник научных статей XXIV научно-практической конференции, посвященной 30-летию со дня образования Федерации независимых профсоюзов России / под ред. Р. А. Самсонова, Е. С. Аничкина, И. Е. Панова. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2020. 178 с. С. 30–38	0,7/0,35	Гвоздева А. А.
188	Приоритеты государственной научной и научно-технической политики России: от правового закрепления к реализации (часть 2) (научная статья)	печатная	Юристъ-правоведъ. 2020. № 4 (95). С. 179–186	0,8/0,2	Васильев А. А., Васев И. Н., Насыров Р. В.
189	Правовое регулирование участия в цивилистическом процессе уполномоченных по защите прав предпринимателей субъектов Российской Федерации: некоторые спорные вопросы (научная статья)	печатная	Вестник экономики, права и социологии. 2020. № 4. С. 82–86	0,8/0,2	Тимофеев Е. И., Пинчук А. П.
190	Приоритеты государственной научной и научно-технической политики России: юридический анализ (параграф. 2.2). Конституирование оптимальной модели правового регулирования международного научно-технологического сотрудничества России и стран Шанхайской организации сотрудничества (параграф 5.1) (научная монография)	печатная	Феномен научного права / под ред. А. А. Васильева. Барнаул: Азбука, 2021. 280 с. С. 50–68, 196–211	17/1	Васильев А. А., Канакова А. Е. (параграф 5.1)
191	Основные судебные ошибки при применении норм международного частного права (научная статья)	электронная	Российско-азиатский правовой журнал. 2021. № 1. С. 55–62. URL: http://law.asu.ru/index.php/zhurnal/rossijsko-aziatskij-pravovoj-zhurnal/arkhiv-rapzh/item/571-rossijsko-aziatskij-pravovoj-zhurnal-2021–1	0,8	
192	Конституционный статус человека и гражданина в условиях пандемии коронавирусной инфекции: векторы трансформации в России (научная статья)	печатная	Правоприменение. 2021. № 3. Том 5. С. 101–111	1	

1	2	3	4	5	6
193	Интеграция российских исследовательских групп в международные научные коллаборации с участием стран Шанхайской организации сотрудничества: перспективы правового регулирования (научная статья)	печатная	Алтайский юридический вестник. 2021. 3 (35). С. 7–11	0,8/0,4	Серебряков А. А.
194	Антироссийские санкции как предпосылка расширения международного научно-технического сотрудничества с азиатскими странами (научная статья)	печатная	Вестник Кемеровского государственного университета. 2021. № 2, том 5. С. 155–164	0,8/0,4	Резинкин А. Ю.
195	Концептуальная модель правового регулирования международного научно-технологического сотрудничества стран Шанхайской организации сотрудничества (научная статья)	печатная	Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 4 (141). С. 207–222	0,75/0,25	Васильев А. А., Канакова А. Е.
196	Модели нормативно-правового обеспечения международного научного и научно-технического сотрудничества и управления результатами совместных исследований (научная статья)	электронная	Российское право: образование, практика, наука. 2021. № 4. С. 41–49. URL: https://rospravojournal.usla.ru/index. php/rp	0,8/0,4	Серебряков А. А.
197	Конвенция ШОС о международном научном и научно-техническом сотрудничестве: необходимость принятия (научная статья)	электронная	Российско-азиатский правовой журнал. 2021. № 4. С. 56–62. URL: http://law.asu.ru/index.php/zhurnal/rossijsko-aziatskij-pravovoj-zhurnal	0,8/0,4	Серебряков А. А.
198	Взаимодействие международного и национального права в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (научная статья)	печатная	Человек в экономико-правовом и политическом пространстве. Вып. 3: Сборник научных статей XXV научно-практической конференции, посвящённой памяти А. Н. Мельникова / под ред. Р. А. Самсонова, Е. С. Аничкина, И. Е. Панова. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2021. С. 177–183	0,4	
199	Виды судебных споров по делам о защите избирательных прав граждан Российской Федерации (научная статья)	электронная	Российско-азиатский правовой журнал. 2021. № 4. С. 4–11. URL: http://new.law.asu.ru/index. php/zhurnal/rossijsko-aziatskij-pravovoj-zhurnal/arkhiv-rapzh/item/669-rossijsko-aziatskij-pravovoj-zhurnal-2021–4	1/0,3	Акимова И. Л., Коваленко А. С.
200	Модельный закон о научно-технической и инновационной деятельности субъекта Российской Федерации как фактор научно-технологической модернизации регионов (на примере Алтайского края) (научная статья)	электронная	Управление наукой: теория и практика. Том 3, № 4. 2021. С. 146–163. URL: https://www.isras.ru/index. php?page_id=2382&j=9	1/0,3	Васильев А. А., Серебряков А. А.

1	2	3	4	5	6
201	Конституционно-правовое прогнозирование: сущность и специфика (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Российское конституционное право в условиях глобальных вызовов современности: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной памяти Заслуженного юриста РФ, д.ю.н., профессора Валерия Валентиновича Невинского. Алтайский государственный университет. Барнаул, 17 декабря 2021 года / под ред. Е. С. Аничкина. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2022. С. 16–25	0,4	
202	Правовое регулирование международного научного и научно-технического партнёрства в рамках Шанхайской организации сотрудничества (научная монография)	печатная	Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та, 2022. 372 с.	21,3/5	Васильев А. А., Куликов Е. А., Резинкин А. Ю., Серебряков А. А.
203	Коллизионные нормы международного частного права России и Болгарии: сравнительный анализ (научная статья)	электронная	Российско-азиатский правовой журнал. 2022. № 1. С. 51–55. URL: https://drive.google.com/file/d/1tl8IboZ-b1smjvEQ_IsXwORmt2uznrV5/view	0,5/0,4	Стоилов Я.
204	Международное научное и научно-техническое сотрудничество: понятие, значение правового регулирования, место в системе права (параграф 1.1). Цели и приоритеты научного и научно-технического сотрудничества в рамках ШОС (параграф 3.1). Система правовых принципов международного научного научно-технического сотрудничества: теоретические основы и реализация в ШОС (параграф 3.2) (научная монография)	печатная	Правовое регулирование международного научно-технического сотрудничества: российский опыт и лучшие мировые практики / под ред. А. А. Васильева. Барнаул: Азбука, 2022. 395 с. С. 13–36, 231–284	25/1,5	Васильев А. А. (параграф 1.1)
205	Аномалии в конституционно-правовом пространстве современной России (научная статья)	печатная	Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: гуманитарные и общественные науки. 2022. Т. 6. № 1. С. 42–48	0,8	
206	Конституционно-правовое прогнозирование в Российской Федерации (научная статья)	печатная	Вестник Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2022. № 1. С. 64–76	0,8	
207	Интернационализация отечественного права в контексте правовых позиций Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ (научная статья)	печатная	Правоприменение. 2022. № 2. Том 6. С. 19–31	1/0,9	Васильев А. А., Усвят Н. Д.
208	Международное сотрудничество по вопросу определения места жительства детей (научная статья)	печатная	Алтайский юридический вестник. 2022. № 2. С. 136–141	0,75/0,25	Филиппова Т. А., Титаренко Е. П.
209	Соотношение международного и внутригосударственного права России: от «буквы» Конституции до актов толкования (научная статья)	печатная	Източниците на правото-съвременни национално и международноправни перспективи. София: Изд-во Софийского ун-та, 2022. С. 184–190	0,5	

1	2	3	4	5	6
210	Информационно-правовые способы реализации избирательных прав граждан в Российской Федерации (научная статья)	электронная	Российско-азиатский правовой журнал. 2022. № 2. С. 34–44. URL: http://law.asu.ru/index. php/zhurnal/rossijsko-aziatskij-pravovoj-zhurnal/arkhiv-rapzh/item/718-rossijsko-aziatskij-pravovoj-zhurnal-2022–2	1/0,5	Семёнов А. А.
211	Лоббизм как форма публичного диалога (научная статья)	печатная	Социологические исследования. 2022. № 7. С. 157–163	0,75/0,25	Васильев А. А., Печатнова Ю. В.
212	Нормативно-преобразующие свойства решений Конституционного Суда Российской Федерации как источника права (научная статья)	электронная	Российско-азиатский правовой журнал. 2022. № 3. С. 4–11. URL: http://law.asu.ru/index. php/zhurnal/rossijsko-aziatskij-pravovoj-zhurnal	0,8	
213	Правовая модель международного научно-технологического партнёрства с участием России: к вопросу о необходимости разработки (научная статья)	печатная	Человек в экономико-правовом и политическом пространстве. Вып. 4: сборник научных статей XXVI научно-практической конференции / под ред. Р. А. Самсонова, Е. С. Аничкина, И. Е. Панова. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2022. С. 14–22	0,5	
214	Конституционно-правовые циклы в России: постсоветский период (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Тенденции развития юридической науки на современном этапе: материалы конференции. V Всероссийская с международным участием научная конференция / отв. ред. Е. С. Трезубов; Кемеровский государственный университет. М.: Проспект, 2022. С. 8–13	0,5	
215	Развитие законодательства ДНР и ЛНР: особенности переходного состояния и перспективы (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Правовые технологии в современной юриспруденции: материалы Всерос. (национальной) науч.-практ. конф. с междунар. участием, посвящённой памяти проф. А. К. Черненко (Новосибирск, 21–22 апреля 2022 г.): в 2 ч. / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ, Сиб. ин-т управления; отв. ред. Д. А. Савченко. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2022. Ч. 2. С. 89–94	0,5	
216	Всероссийская научно-практическая конференция «Юридическая лингвистика: языковые аспекты права: краткий обзор» (научная статья)	печатная	Труды Института государства и права РАН. 2022. Т. 17. № 6. С. 248–256	0,8/0,6	Габов А. В., Васильев А. А.
217	Междисциплинарные научные коммуникации в действии: о Всероссийской научно-практической конференции «Юридическая лингвистика: языковые аспекты права» (научная статья)	электронная	Право и современные государства. 2022. № 5. С. 46–51. URL: http://dx.doi.org/10.14420/ru. 2022.5.5	0,8/0,6	Габов А. В., Васильев А. А.

1	2	3	4	5	6
218	Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права (на примере правовых позиций о соотношении национального и международного права) (параграф 5.3) (научная монография)	печатная	Иерархия и координация источников права: теоретические и сравнительные аспекты / под ред. А. А. Васильева. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2023. 396 с. С. 207–222.	43/1,5	
219	Constitutional And Legal Anomalies As A Threat To Sustainable Development Of Russia (научная статья)	печатная	Advances in Natural, Human-Made, and Coupled Human-Natural Systems Research, Lecture Notes in Networks and Systems 234 / S. G. Maximova et al. (eds.). Springer Nature Switzerland AG 2023. P. 855–864	0,8	
220	Modern Constitutional Law of the Countries of the Commonwealth of Independent States in the Context of supranational Integration Processes: State, Development Trends and Role in strengthening national security (научная статья)	печатная	Advances in Natural, Human-Made, and Coupled Human-Natural Systems Research, Lecture Notes in Networks and Systems 234 / S. G. Maximova et al. (eds.). Springer Nature Switzerland AG 2023. P. 899–911	0,8/0,4	Ким Ю. В.
221	Конституционно-правовые основы противодействия антироссийским санкциям (научная статья)	печатная	Конституционное и муниципальное право. 2023. № 4. С. 2–7	0,8	
222	Некоторые организационно-правовые проблемы рекрутинга судейского корпуса в Российской Федерации (тезисы доклада научного форума)	печатная	Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития: сб. ст. по итогам IV Новосиб. междунар. юрид. форума (25–27 мая 2022 г.): в 3 ч. / Новосиб. гос. ун-т экономики и управления. Ч. 1 / под ред. О. Н. Шерстобоева, М. В. Громоздиной, М. С. Саламатовой. Новосибирск: НГУЭУ, 2023. С. 287–293	0,5	
223	Правовое обеспечение национальных интересов России в рамках Шанхайской организации сотрудничества при осуществлении научно-технического партнёрства (научная статья)	электронная	Россия: общество, политика, история. 2023. № 1 (6). С. 232–247. URL: https://doi.org/10.56654/ROPI-2023–1 (6) — XX–XX	1/0,5	Куликов Е. А.
224	Становление и развитие государственной власти Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики от самопровозглашения до принятия в Российскую Федерацию (научная статья)	печатная	Правоприменение. 2023. Т. 7, № 3. С. 45–54	1/0,3	Маньковский И. Ю., Колпакова Ю. И.
225	Принятие в Российскую Федерацию и образование в её составе Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики: характерные черты правовой и институциональной интеграции (научная статья)	электронная	Российско-азиатский правовой журнал. 2023. № 3. С. 4–9. URL: http://law.asu.ru/index. php/zhurnal/rossijsko-aziatskij-pravovoj-zhurnal/arkhiv-rapzh/item/825-rossijsko-aziatskij-pravovoj-zhurnal-2023	0,6	
226	Сравнительно-правовой анализ элементов конституционно-правового статуса жителей Донбасса (научная статья)	печатная	Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2023. Т. 7. № 3. С. 310–323	1,2/0,6	Канакова А. Е.

1	2	3	4	5	6
227	Типичные дефекты качества современных диссертаций (на примере юридических наук) (научная статья)	печатная	Молодые университеты на пути инновационного развития: история и современность: сборник статей / отв. за выпуск А. Н. Дунец, А. С. Кащенко; Министерство науки и высшего образования РФ; Алтайский государственный университет. Барнаул: АлтГУ, 2023. С. 5–10	0,5	
228	Сравнительно-правовой анализ судебных систем республик Донбасса, Российской Федерации и Украины (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Материалы VI Всероссийской с международным участием научно-практическая конференции «Тенденции развития юридической науки на современном этапе» / под ред. С. О. Гаврилова, Е. С. Трезубова. Кемерово: Изд-во КемГУ, 2023. С. 39–48	1/0,5	Колпакова Ю. И.
229	Системы законодательства Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики от самопровозглашения до принятия в Российскую Федерацию: этапы и основные черты развития (научная статья)	печатная	Вестник Томского государственного университета. 2023. № 494. С. 187–197	1,2	
230	Приоритеты государственной научной и научно-технической политики России: юридический анализ (параграф 2.2). Конституирование оптимальной модели правового регулирования международного научно-технологического сотрудничества России и стран Шанхайской организации сотрудничества (параграф 5.1) (научная монография)	печатная	Научное право / под ред. А. А. Васильева. М.: НИЦ Инфра-М, 2024. 290 с. С. 46–63, 185–199	18 / 1	Васильев А. А., Канакова А. Е. (параграф 5.1)
231	Генезис и основные вехи развития Донецкой и Луганской народных республик в 2014–2024 гг.: от непризнанных государств до субъектов Российской Федерации (научная монография)	печатная	В кн.: Правовые вопросы воссоединения новых регионов с Российской Федерацией / под ред. Е. С. Аничкина, В. В. Сорокина. Барнаул: Изд-во Алтайского гос. ун-та, 2024. 298 с. С. 10–36	22,3/2	
232	Универсализация современного конституционного права России и стран Центральной Азии (научная монография)	печатная	В кн.: Правовая система Кыргызской Республики / под ред. Е. С. Аничкина, Б. И. Борубашова, В. В. Сорокина. Барнаул: Изд-во Алтайского гос. ун-та, 2024. 242 с. С. 88–93	20,3/0,7	
233	Конституционно-правовой статус законодательных органов Донецкой и Луганской народных республик в переходный период интеграции в состав Российской Федерации (научная статья)	печатная	Алтайский юридический вестник. 2024. № 2 (46). С. 5–14	0,8/0,4	Колпакова Ю. И.
234	Федеральное и региональное законодательное регулирование переходного периода интеграции Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики в состав Российской Федерации (научная статья)	печатная	Вестник Томского государственного университета. 2024. № 503. С. 235–244	0,9	

1	2	3	4	5	6
235	Правовое обеспечение технологического суверенитета России: современное состояние и резервы совершенствования (научная статья)	электронная	Российско-азиатский правовой журнал. 2024. № 2. С. 12–16. URL: https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-disk-public%3A%2F%2FPGVJ1yzBiUgu74IbxXT6UHokjDdzpLpkIu9d%2FrtjBUziFhY9H40mdReM6ukcrPZeq%2FJ6bpmRyOJonT3VoXnDag%3D%3D&name=%D0%A0%D0-%90%D0%9F%D0%96%202024_2.pdf	0,7	
236	Формирование судебных органов в Донецкой и Луганской народных республиках после принятия в состав Российской Федерации (научная статья)	печатная	Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2024. № 3. С. 39–49	1/0,5	Колпакова Ю. И.
237	Федеральное законодательство о переходном периоде интеграции Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики в Российскую Федерацию (тезисы доклада международной конференции)	печатная	Университетские правовые диалоги. Право и личность: государствоцентризм и человеколюбие: материалы Международной научно-практической конференции, 28–29 марта 2024 г. / под ред. Е. В. Титовой. Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2024. Ч. I. 319 с. С. 132–136	0,5	
238	Конституционно-правовой статус глав и правительств Донецкой и Луганской народных республик: трансформация после вхождения республик в состав Российской Федерации (научная статья)	печатная	Правоприменение. 2024. Том 8. № 4. С. 15–23	0,8/0,3	Маньковский И. Ю., Колпакова Ю. И.
239	Ограничения, связанные с замещением государственных и муниципальных должностей и должностей государственной и муниципальной службы в Донецкой и Луганской народных республиках (научная статья)	печатная	Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2024. № 3 (39). С. 174–187	1/0,5	Канакова А. Е.
240	Консультативно-совещательные органы при главах субъектов Российской Федерации (научная статья)	электронная	Российско-азиатский правовой журнал. 2024. № 4. С. 32–37. URL: https://doi.org/10.14258/ralj (2024) 4.6	0,8/0,4	Терновая А. А.
241	Фейки в период избирательных кампаний: правовой аспект (научная монография)	печатная	В кн.: Правовое противодействие фейковизации информационного пространства / под ред. Е. С. Аничкина, В. В. Сорокина. Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та. 2025. 454 с. С. 215–222	36,8/0,5	Зубкова В. С.
242	Конституционное право Российской Федерации и стран Центральной Азии: универсальные черты и проявления самобытности (параграф 6.2) (научная монография)	печатная	В кн.: Правовая система Республики Таджикистан / под ред. Е. С. Аничкина, Р. Р. Рахмаджонзода, В. В. Сорокина. Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та. 2025. 428 с. С. 366–376	49/1	
243	Формирование правовых основ технологического суверенитета России (научная монография)	печатная	В кн.: Правовое обеспечение технологического суверенитета России и Беларуси / Под ред. Е. С. Аничкина, В. В. Сорокина. Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та. 2025. 434 с. С. 12–21	50/1,2	

1	2	3	4	5	6
244	Источники современного права Российской Федерации и Республики Казахстан: ключевые различия (параграф 4.6) (научная монография)	печатная	В кн.: Правовая система Республики Казахстан: генезис, развитие, современное состояние / Под ред. Е. С. Аничкина, В. В. Сорокина, Ж. И. Ибрагимова. Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та. 2025. 546 с. С. 276–282	49,8/0,7	
245	Фейки в период избирательных кампаний: правовой аспект (научная статья)	электронная	Российско-азиатский правовой журнал. 2025. № 1. С. 23–28. URL: https://doi.org/10.14258/ralj (2025) 1.4	0,7/0,35	Зубкова В. С.
246	К вопросу о развитии предмета конституционного права Российской Федерации (тезисы сообщения научной конференции)	печатная	Актуальные проблемы конституционного права: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции [Электронное издание]. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2025. С. 3–6	0,3	
247	Правовые основы конституционной идентичности современной России (тезисы доклада научной конференции)	печатная	Тенденции развития юридической науки на современном этапе: материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (16 мая 2025 г.) / отв. ред. Е. С. Трезубов. М.: РГ-Пресс, 2025. С. 27–33	0,5	
248	Digitalization sovereignty Impact on legal System order as an Opportunity and Challenge for Indonesia (научная монография)	печатная	Legal Systems of Indonesia in a Multipolar World: A Collective Monograph / Edited by E. S. Anichkin and V. V. Sorokin; Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation, Altai State University. Barnaul: Altai University Press, 2025. 370 c. С. 249–266	2,2/0,7	Bisay V., Sorokin V.
249	Современная роль конституционного права в укреплении традиционных духовно-нравственных ценностей российского общества	электронная	Российско-азиатский правовой журнал. 2025. № 4. С. 42–46	0,8	
250	Право, биоэкономика и технологический суверенитет Российского государства (научная монография)	печатная	В кн.: Биоэкономика и право / под ред. Е. С. Аничкина, В. В. Сорокина. Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та. 2026. 542 с. С. 15–22	44.5/0,8	
251	Правовое обеспечение технологического суверенитета Российской Федерации: предпосылки, состояние и перспективы	печатная	Lex russica. 2026. Т. 79. № 4. С. 18–29	1,8	

1	2	3	4	5	6
Список учебно-методических работ Е. С. Аничкина					
252	Международное публичное право. Методические материалы для студентов специальности «международные отношения»	печатная	Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2001. 38 с.	1,8	
253	Международное частное право. Методические материалы для студентов специальности «международные отношения»	печатная	Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2001. 36 с.	1,7	
254	Дипломатическая и консульская деятельность. Методические материалы для студентов специальности «международные отношения»	печатная	Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2001. 22 с.	1	
255	Правоведение. Методические материалы для студентов исторического факультета АлтГУ	печатная	Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2001. 20 с.	1	
256	Правоведение. Методические материалы для студентов филологического факультета и отделения журналистики АлтГУ	печатная	Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2001. 17 с.	0,8	
257	Правоведение. Методические материалы для студентов отделения искусствоведения АлтГУ	печатная	Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2001. 18 с.	0,9	
258	Международное частное право. Методические материалы для студентов 4-го курса дневного отделения юридического факультета АлтГУ	печатная	Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2004. 47 с.	2	
259	Международное частное право. Рабочая программа для студентов 4-го курса дневного отделения юридического факультета АлтГУ	печатная	Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2004. 12 с.	0,5	
260	Международное частное право. Учебно-методический комплекс для студентов специальности «юриспруденция»	печатная	Барнаул: Изд-во АИТП, 2005. 63 с.	2,7	
261	Международное частное право. Планы семинарских и практических занятий для студентов дневного отделения ОЮФ БЮИ МВД России	печатная	Барнаул: Изд-во БЮИ МВД РФ, 2005. 57 с.	2,7	
262	Международное частное право: рабочая программа для студентов дневного отделения ОЮФ БЮИ МВД России	печатная	Барнаул: Изд-во БЮИ МВД РФ, 2005. 18 с.	0,9	
263	Основные черты развития конституционного законодательства Российской Федерации на рубеже XX–XXI вв. (учебное пособие)	печатная	Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2007. 136 с.	8	

1	2	3	4	5	6
264	Планы семинарских и практических занятий по учебной дисциплине «Международное частное право» для студентов 4 курса дневного отделения юридического факультета	печатная	Барнаул, 2008. 59 с.	2,9	
265	Учебно-методические материалы по дисциплине «Международный коммерческий арбитраж в Российской Федерации» для студентов дневного отделения юридического факультета	печатная	Барнаул, 2008. 19 с.	1	
266	Российское конституционное законодательство: парадигмы современного развития (учебное пособие)	печатная	М.: Издательский дом «АТИСО», 2008. 216 с.	11,5	
267	Международное частное право. Учебно-методический комплекс для студентов заочной и очно-заочной формы обучения по специальности 030501 «Юриспруденция», направлению 030500 «Юриспруденция» Алтайского института труда и права	печатная	Барнаул, 2009. 56 с.	2,8	
268	Гражданское и торговое право зарубежных стран. Учебно-методический комплекс для студентов заочной формы обучения по специальности 030501 «Юриспруденция» Алтайского института труда и права	печатная	Барнаул, 2009. 24 с.	1,1	
269	Гражданское право (часть особенная). Учебно-методический комплекс для студентов заочной и очно-заочной формы обучения по специальности 030501 «Юриспруденция», направлению 030500 «Юриспруденция» Алтайского института труда и права	печатная	Барнаул, 2009. 48 с.	2,1	
270	Положение о преддипломной практике для студентов заочной формы обучения специальности 030501 «Юриспруденция» и направления 030500 «Юриспруденция»	печатная	Барнаул, 2009. 8 с.	0,4	Музюкин В. Я.
271	Положение о производственной практике для студентов заочной формы обучения специальности 030501 «Юриспруденция» и направления 030500 «Юриспруденция»	печатная	Барнаул, 2009. 18 с.	0,9	Музюкин В. Я.
272	Методические указания и программа преддипломной практики. Для студентов направления 030500.62 «Юриспруденция» и специальности 030501.65 «Юриспруденция» очно-заочной и заочной формы обучения	печатная	Барнаул, 2010	0,7/0,25	Киселёва Е. В.; Кашлакова А. С.
273	Методические рекомендации по выполнению дипломной работы. Для студентов специальности 030501.65 «Юриспруденция»	печатная	Барнаул, 2010	1,8/0,6	Киселёва Е. В.; Кашлакова А. С.
274	Методические материалы для студентов 5 курса заочного отделения юридического факультета. В 2 ч. Часть 1	печатная	Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2010	4/0,8	Моисеева О. Г.; Букшина С. В. и др., всего 9 чел.

1	2	3	4	5	6
275	Методические указания для студентов 3 курса заочного отделения юридического факультета (на базе высшего образования). В 3 ч. Часть 1	печатная	Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2010	6,7/0,8	Пятков Д. В.; Казанцева А. Е.; Должиков А. В. и др., всего 15 чел.
276	Международное частное право. Учебно-методический комплекс для студентов 4 курса очного обучения юридического факультета АлтГУ (учебно-методическое пособие).	печатная	Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2012. 96 с.	6/3	Титаренко Е. П.
277	Магистратура (направление подготовки 030900.68 «Юриспруденция». Профиль подготовки (магистерская программа) «Конституционное право, муниципальное право». Учебно-методический комплекс методических материалов для магистрантов ОЗО	печатная	Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2012. Часть 1. 64 с.	4/0,5	Васильев А. А., Насыров Р. В., Невинский В. В., Молотов А. В., Игнатовская И. И., Блинова О. А., Маньковская В. И., Должиков А. В., Гринченко Н. Я., Коновалова Л. Г.
278	Международный коммерческий арбитраж. Учебно-методический комплекс для магистрантов юридического факультета АлтГУ (учебно-методическое пособие)	печатная	Барнаул: Изд-во АлтГУ. 2015. 42 с.	2,6/1,3	Коваленко Е. Ю.
279	Применение норм международного частного права. Учебно-методический комплекс для магистрантов юридического факультета АлтГУ (учебно-методическое пособие)	печатная	Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2015. 51 с.	3,2/1,6	Коваленко Е. Ю.
280	Управление в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (учебное пособие)	печатная	Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2015. 452 с.	28/1,5	Баранова А. В., Батейкин Д. В., Землюков С. В. и др.
281	Практикум по магистерской программе «Гражданское право, семейное право, международное частное право». Учебное пособие. Ч. 2	печатная	Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2016. 117 с.	7,3/ 1	Казанцева А. Е. Холоденко Ю. В., Насыров Р. В., Коваленко Е. Ю.
282	Международное частное право. Электронный учебно-методический комплекс на Едином образовательном портале Алтайского государственного университета	электронная	http://portal.edu.asu.ru/course/view. php?id=2065 (2017)	1,3 МБ	Коваленко К. Е.
283	50 вопросов и ответов по конституционному, административному и муниципальному праву (учебное пособие)	печатная	Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2023. 250 с. URL: http://elibrary.asu.ru/xmlui/handle/asu/15227	15,5/4,5	Казанцева О. Л., Маньковский И. Ю.
284	Парламентское право России (учебное пособие)	печатная	Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2023. 172 с. URL: http://elibrary.asu.ru/xmlui/handle/asu/13793	10/4	Безруков А. В.

1	2	3	4	5	6
285	Конституционное законодательство Российской Федерации на рубеже 20–21 вв. (учебное пособие)	печатная	Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2024. 224 с. URL: http://elibrary.asu.ru/xmlui/handle/asu/15228	13	
286	Конституционное право Российской Федерации (учебно-методическое пособие)	печатная	Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2024. 348 с. URL: http://elibrary.asu.ru/handle/asu/15229	20,2/10,1	Канакова А. Е.
287	Конституционное правосудие (учебное пособие)	печатная	М.: Юрайт, 2024. 394 с. URL: https://urait.ru/bcode/556026	25/3	Ким Ю. В., Канакова А. Е., Остапович И. Ю., Савоськин А. В.

Научное издание

Аничкин Евгений Сергеевич

ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

Редактор С. И. Тесленко
Подготовка оригинал-макета, оформление обложки О. В. Майер

Издательство Алтайского государственного университета
656049 Барнаул, ул. Димитрова, 66
Издательская лицензия ЛР 020261 от 14.01.1997.
Формат 60x84/8. Бумага офсетная.
Усл.-печ. л. 57,2. Тираж 200 экз.