

КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ



- Конституционный Суд России как суд по правам человека
- Маятниковый федерализм: начало новой фазы публичной власти в субъектах Российской Федерации
- Таможенное регулирование в поле зрения российского конституционного правосудия
- Об основах механизма судебной власти в новой Конституции Российской Федерации
- Совет великих судей Судебной палаты Тайваня (Китай) как орган конституционного контроля
- Конституционный (уставный) контроль в субъектах Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра

ЖУРНАЛ № 2(86) / 2022

ISSN 2072-4144



9 772072 414771

Конституционный Суд России как суд по правам человека

Кокотов Александр Николаевич,
судья Конституционного Суда Российской Федерации,
заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
avtor@lawinfo.ru

В статье раскрыты разные подходы к вопросу о возможности и необходимости создания в стране особого суда по правам человека. Приведены доводы в обоснование нецелесообразности такого решения. Показаны альтернативные этому решению способы усиления правозащитной направленности судебной системы страны. Один из них — расширенное использование возможностей Конституционного Суда России по обеспечению конституционализации судебной практики, в том числе в части оценки им фактов судебного правоприменения.

Ключевые слова: конституционные права и свободы, суд по правам человека, Конституционный Суд, Верховный Суд, судебные решения, индивидуальные акты, судебная практика.

10 декабря 2020 г. в День прав человека Президент РФ В.В. Путин провел заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ). На этом заседании один из выступавших предложил в качестве усиления правозащитной направленности судов наряду с иными мерами создать «российский суд по правам человека», впрочем, не дав своему предложению необходимого обоснования. В.В. Путин высказался за проверку необходимости для страны данной меры¹. В перечне его поручений разным органам власти, подготовленном по итогам названного заседания, содержалось указание рассмотреть в срок до 1 июня 2021 г. вопрос о целесообразности создания российского суда по правам человека².

Председатель СПЧ В. Фадеев, поясняя предложение по созданию суда по правам человека, заметил, что это пока даже не идея, а лишь набросок идеи³. Проработка данного предложения в рамках выполнения поручения Президента РФ показала, что его осуществление в настоящее время нецелесообразно. Вместе с тем обсуждение этого предложения в рамках вариантов возможных будущих трансформаций судебной системы страны, прежде всего в более широком контексте развития ее правозащитной на-

правленности, весьма полезно. Важный аспект данной темы — поиск оптимальной модели конституционализации судебной практики, в том числе проблематика проверки конституционности фактов судебного правоприменения.

Так, депутат Государственной Думы М. Емельянов увидел в предложении учреждения российского суда по правам человека насущную по времени цель создания российского аналога Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ). С его точки зрения, судебная защита в этой области у нас монополизирована ЕСПЧ, зачастую принимающего политически мотивированные решения под давлением сил, враждебных России. По его мнению, учреждение суда по правам человека требует внесения в Конституцию России двух поправок. Этот институт должен быть там упомянут, а также прописано, что его деятельность регулируется федеральным конституционным законом⁴.

Попытка учредить в России суд по правам человека вместо ЕСПЧ подпитывается подходом, согласно которому (в его изложении политологом А. Раром) за последние тридцать лет ЕСПЧ и ОБСЕ превратились в некую инквизицию Запада по отношению к так называемым варварам Восточной Европы⁵.

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64638> (дата обращения: 25.12.2020).

² URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64952> (дата обращения: 21.12.2021).

³ См.: Жуков В. Как составить конкуренцию ЕСПЧ? // Алвотская газета. 2020. 22 декабря.

⁴ См.: Лару Д., Башлыкова Н. Права и человек: в России может появиться аналог ЕСПЧ // Известия. 2020. 10 декабря.

⁵ См.: Машковский В. Замена ЕСПЧ? Зачем России собственный суд по правам человека // Национальная служба новостей. 2020. 10 декабря.

Учреждение российского суда по правам человека поддержал бывший председатель СПЧ М. Федотов. Он отметил, что данный суд может стать эффективным органом, рассматривающим жалобы на судебные решения и нормативные акты. Этот суд будет проверять нарушения главы 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции России. При этом М. Федотов не думает, что названный суд заменит ЕСПЧ, поскольку последний рассматривает жалобы граждан с точки зрения соблюдения государствами Конвенции о защите прав человека и основных свобод, заключенной в Риме 4 ноября 1950 г., а не Конституции России⁶.

За учреждение в России суда по правам человека, если он не станет заменой ЕСПЧ, высказался Е. Бобров. Вместе с тем ему близка неоднократно высказывавшаяся ранее в разных вариантах идея создания Евроазиатского суда по правам человека. Создание подобного суда требует разведения его полномочий с полномочиями ЕСПЧ. В связи с этим главный акцент в деятельности нового суда, по мысли Е. Боброва, можно сделать на защите социальных прав, занимающих не такое большое место в практике ЕСПЧ⁷.

С. Пашин полагает, что вместо создания особого суда по правам человека в России следовало бы усиливать правозащитную составляющую деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Вместе с тем он не против учреждения Суда по правам человека в рамках СНГ⁸.

Учреждение суда по правам человека как наднационального органа на евроазиатском пространстве, к примеру, в рамках СНГ, вряд ли перспективно. Так, видится несостоятельной попытка найти ему специализацию по отношению к ЕСПЧ с тем, чтобы эти наднациональные суды дополняли друг друга. Специализация Евроазиатского суда на защите социальных прав, над чем предлагает подумать Е. Бобров, будет означать распространение на Россию юрисдикции нового наднационального суда, деятельность которого потребует существенных материально-финансовых вливаний из российского бюджета не только на сам суд, но и на обеспечение

исполнения его решений в силу затратности судебной защиты социально-экономических прав.

При этом вполне вероятно, что работа названного суда в значительной мере сведется к защите прав трудовых мигрантов в России. Это важный вопрос. Однако его решение должно оставаться в дискреции российской власти и властей других евроазиатских государств. Решение данного вопроса предполагает взаимодействие евроазиатских государств, в том числе в рамках их совместных наднациональных структур, но не правозащитного наднационального суда.

Еще менее привлекательно учреждение Евроазиатского суда по правам человека исключительно как способ для России выйти из-под юрисдикции ЕСПЧ. Очевидно, что такая замена явно не равноценна при всех ее возможных плюсах. Не стоит менять работающий и проверенный временем механизм поддержки действия ратифицированной нами Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, включающий ЕСПЧ, на, может быть, и аналогичный ему по форме механизм, действенность которого не просчитана. Это при том, что идея приоритета прав и свобод человека на евроазиатском пространстве еще только формируется как стимул массового поведения.

Определенные наработки имеются также по вопросу учреждения азиатскими странами Азиатского суда по правам человека (АСПЧ). Идея его создания была, в частности, отражена в Сеульском коммюнике от 30 сентября 2014 г. Всемирной конференции по конституционному правосудию. Для России как страны не только европейской, но и азиатской не исключено участие в учреждении подобного суда. Но возможности движения в данном направлении весьма неопределенны. В любом случае, этот суд не сможет заменить ЕСПЧ, а распространение Россией на себя юрисдикции то одних, то других наднациональных правозащитных судов трудно назвать продуманной стратегией, отвечающей нашим национальным интересам.

Учреждение в России суда по правам человека предполагает наделение его статусом высшего судебного органа. Однако в таком случае его полномочия должны быть соотнесены с полномочиями Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ. Поскольку очевидно, что этот

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ См.: Гомзикова С. У ЕСПЧ может появиться конкурент в России // Свободная пресса. 2020. 12 декабря.

суд должен стать высшей судебной инстанцией по вопросам защиты конституционных прав и свобод, то он выступает аналогом не только и не столько ЕСПЧ, сколько Конституционного Суда РФ. При определенной его конфигурации он объективно нацелен на вытеснение из правового пространства страны не только ЕСПЧ, но и Конституционного Суда. Ведь главное предназначение последнего — защита конституционных прав и свобод людей.

11 декабря 2020 г., т.е. на следующий день после упомянутой встречи Президента РФ В.В. Путина с членами СПЧ, состоялась его встреча с Председателем Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькиным. Показательно, что на этой встрече В.Д. Зорькин обратил внимание на то, что Конституционный Суд проверяет конституционность законов на благо граждан, прежде всего при рассмотрении их жалоб. В этом смысле, подчеркнул он, мы являемся Конституционным Судом по правам человека⁹. Следовательно, в стране уже существует суд по правам человека, что не исключает усиления его правозащитного потенциала, как и судебной системы в целом.

Вполне возможно, что появление предложений по учреждению в России отдельного суда по правам человека исходит из того, что Конституционный Суд в настоящее время не наделен полномочиями по проверке в целях защиты конституционных прав и свобод решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов по конкретным делам. Его основное предназначение — осуществление конституционного контроля нормативных актов, а не оценка конституционности судебных актов и фактов правоприменения. (Исключением из этого общего правила являются участие Конституционного Суда в процедурах отрешения от должности Президента РФ, лишения неприкосновенности прекратившего исполнение своих полномочий Президента РФ, а в некоторых случаях — рассмотрение им дел о возможности исполнения в России решений межгосударственных органов и о предварительной проверке законов или законопроектов по порядку их принятия).

Д. Кравченко справедливо отмечает, что пока в России нет органа, который прямо рассматривал бы правомерность правоотношений

и судебных решений с точки зрения их соответствия Конституции России (по модели ЕСПЧ). С целью исправления такого положения, как он полагает, можно было бы наделить Конституционный Суд полномочиями по проверке правомерности судебных решений по конкретным делам или создать для этого отдельный институт. Хотя первый вариант предпочтительней в связи с наличием у Конституционного Суда большого опыта и кадров¹⁰.

Модель, наделяющая орган конституционного контроля статусом вышестоящей судебной инстанции по отношению к иным судам в области защиты конституционных прав и свобод, используется, например, в Боснии и Герцеговине, Германии, Испании, Перу, ряде иных стран. Данная модель конституционализации судебной практики предполагает проверку органом конституционного контроля конституционности фактов правоприменения, на которых основываются судебные решения по конкретным делам. Наделение Конституционного Суда РФ таким полномочием может стать насущным для обсуждения вопросом в случае вынужденного выхода России из-под юрисдикции ЕСПЧ.

Однако вряд ли такой шаг является необходимым для современной судебной системы страны. Надо видеть, что он обладает и определенным деструктивным эффектом, поскольку может повлечь усиление ненужных противоречий между Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ. Дело в том, что конституционный аспект судебного правоприменения в том или ином виде и объеме присутствует во всех судебных делах и принимаемых в процессе их рассмотрения решениях. Поэтому наделение Конституционного Суда РФ статусом высшей судебной инстанции по вопросам проверки соответствия решений иных судов конституционным положениям о правах и свободах объективно подталкивает его к фактическому занятию ниши высшей судебной инстанции в рамках осуществления не только конституционного, но также гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. То есть той ниши, которую в силу ст. 126 Конституции РФ занимает Верховный Суд РФ. Кроме того, такой шаг приведет к резкому росту нагрузки на Конституционный Суд РФ.

⁹ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64647> (дата обращения: 25.12.2020).

¹⁰ См.: Кравченко Д. Нам нужен «Российский Европейский суд» // Новая адвокатская газета. 2015. 23 декабря.

Это задается значительным объемом судебных дел, рассматриваемых разными судами страны. Как следствие, у него снизится возможность для эффективного осуществления своего главного предназначения — проверки конституционности нормативных актов.

Еще одна мера, обеспечивающая конституционность судебной практики, — наделение Верховного Суда РФ полномочием по оценке решений иных судов как соответствующих или не соответствующих Конституции. Такая квалификация будет иметь значение обязательной и окончательной, поскольку Конституционный Суд РФ не наделен аналогичным полномочием. Указанная мера превратит Верховный Суд РФ в орган, который не просто применяет конституционные положения (что крайне важно), а самостоятельно осуществляет высший конституционно-судебный контроль. Вписывается ли этот вариант в действующую Конституцию России? Очевидно, что она не наделяет Верховный Суд РФ полномочием по проверке конституционности законов и иных нормативных правовых актов. Как указал Конституционный Суд РФ — это его исключительное полномочие¹¹. Но допускает ли Конституция России квалификацию Верховным Судом РФ рассматриваемых им судебных решений, опорных для них правоприменительных фактов как соответствующих или не соответствующих Конституции, в частности, ее положениям о правах и свободах?

Данный вопрос не имеет однозначного ответа. Этот вариант, предполагающий децентрализацию конституционного контроля в стране, нельзя исключать, что называется, «с порога». В мире имеются примеры похожей децентрализации. Так, во Франции конституционность законов проверяет Конституционный Совет, а конституционность регламентарных актов — Государственный Совет. Вместе с тем серьезным минусом названного варианта, предполагающего введение в оборот конституционно-судебных позиций не только Конституционным Судом РФ, но и Верховным Судом РФ, является то, что он допускает разрыв единства конституционно-судебной практики и конкуренцию конституционно-судебных позиций названных судов, что неприемлемо с конституционной точки зрения.

¹¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

Дело в том, что Конституционный Суд РФ зачастую оценивает конституционность оспоренных правовых актов не только самих по себе, но и по смыслу, придаваемому им судебной практикой. В итоге одна и та же позиция, заложенная в решениях судов общей юрисдикции или арбитражных судов, становится предметом проверки на соответствие ее конституционным нормам со стороны Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ. Следует отметить, что ранее с целью обеспечения единства конституционно-судебной практики законодатель пошел на упразднение палат в Конституционном Суде РФ. Кроме того, указанный разрыв может усугубить то, что в рамках Верховного Суда РФ возможная проверка судебных решений на предмет их соответствия конституционным нормам о правах и свободах будет осуществляться разными коллегиями и инстанциями.

Представляется, что в современных условиях усиление правозащитной направленности судебной системы страны не требует ее институциональной перестройки путем создания отдельного суда по правам человека и децентрализации высшего конституционно-судебного контроля. При этом действующее законодательство о Конституционном Суде предусматривает его право и обязанность вводить в предмет рассмотрения факты из судебной практики других судов, иные затрагивающие конституционные права граждан факты как значимый контекст для анализа проверяемого регулирования. В соответствии с частью четвертой ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. В то же время он вправе самостоятельно устанавливать и исследовать фактические обстоятельства при рассмотрении им конституционно-судебных дел¹². В конституционном судопроизводстве они

¹² Об этом см., например: Тарибо Е.В. К вопросу об установлении и исследовании фактических обстоятельств в конституционном судопроизводстве (на примере налогообложения) // Российский юридический журнал. 2010. № 1. С. 7–18; Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Г. А. Галжиева. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 103–104 (авторы комментария — Н.В. Витрук, О.И. Тиунов).

обретают значение конституционно-судебных доказательств¹³. Более того, некоторые из них косвенно оказываются объектами конституционного контроля, что расширяет область последнего.

Так, Конституционный Суд РФ прибегает к установлению и исследованию названных фактов не только как к средству проверки допустимости поступивших обращений или уточнения предмета своего рассмотрения по ним, но и необходимым предпосылкам итоговых и иных выводов по рассматриваемым им делам. К этим фактам относятся, например, обстоятельства, подтверждающие наличие сложившегося устойчивого толкования судами, иными субъектами проверяемого в конституционном судопроизводстве регулирования, даже если это толкование дано в решениях судов по одному делу. К их числу относятся обстоятельства, свидетельствующие о нарушении конституционных прав заявителей, иных лиц, о связанности оценки оспариваемого регулирования как конституционно приемлемого или неприемлемого определенными условиями его действия.

Относящиеся к таким фактам поступки, решения разных субъектов, не входящие прямо в предмет конституционно-судебного рассмотрения, могут попасть в поле косвенного воздействия конституционно-судебных выводов и стать объектом вытекающих из них оценок, даваемых Конституционным Судом. Так, в Постановлении от 15 января 2002 г. № 1-П Конституционный Суд, проверяя отдельные положения избирательного законодательства, пришел к выводу о том, что окружная избирательная комиссия и суды не обеспечили своевременную и эффективную защиту пассивного избирательного права заявителя, в результате чего он был неправомерно лишен возможности участвовать в выборах в качестве кандидата в депутаты. В Постановлении от 9 июля 2021 г. № 34-П Конституционный Суд дал оценку действий заявителя, отличающуюся от оценки суда, привлечшего последнего за их совершение к ответственности. Конституционный Суд, в частности, указал, что заявитель был привлечен к ад-

министративной ответственности за валютную операцию с принадлежащими ему денежными средствами, которая, по сути, представляла собой вынужденную корректировку прерванной не по его вине первоначальной законной валютной операции. Причем решение о такой корректировке принято заявителем в условиях, когда на протяжении долгого времени он находился под угрозой потери своих денег или, по крайней мере, утраты на неясный срок контроля над ними в связи с действиями третьих лиц. В результате же привлечения к ответственности он был лишен большей части средств, участвовавших в валютной операции, при том что сама по себе законность владения ими не ставилась и не ставится под сомнение правоприменительными органами, а первоначальная валютная операция не была осуществлена уполномоченным банком по не зависящим от заявителя причинам и завершилась с учетом волеизъявления заявителя, но не в соответствии с изначально данными им указаниями.

В Постановлении от 26 октября 2021 г. № 45-П Конституционный Суд РФ, проанализировав судебные решения, вынесенные по делу заявителя, указал, что при рассмотрении его дела ч. 1 ст. 151 ГК РФ применена судами во взаимосвязи с п. 2 ст. 1099 того же кодекса и истолкована как не предполагающая компенсацию морального вреда, причиненного гражданину совершенным в отношении него преступлением против собственности, в силу одного лишь факта квалификации данного деяния в качестве посягающего на имущественные права. При этом, как констатировал Конституционный Суд, судами не была дана оценка фактическим обстоятельствам дела с точки зрения установления самого факта причинения потерпевшему от указанного преступления физических или нравственных страданий. Подобное толкование, исключающее исследование по существу вопроса о том, был ли причинен заявителю в результате совершенного в отношении него преступления против собственности моральный вред (физические или нравственные страдания), расходится с действительными целями, которым должен был следовать федеральный законодатель при осуществлении в соответствии с конституционными предписаниями правового регулирования отношений в сфере защиты нематериальных благ, в том числе посредством такого способа защиты, как компенсация морального вреда.

¹³ См.: Чирнинов А.М. Нельзя объять необъятное: предмет доказывания в конституционном судебном процессе (на примере России и США) // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 3. С. 91–112; Он же. Нетипичные доказательства в конституционном судебном процессе России и США // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 3. С. 47–72.

В Определении от 27 января 2020 г. № 7-О¹⁴ по жалобе К. Котова, лишённого свободы по приговору суда за неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий, Конституционный Суд посчитал, что суд при вынесении приговора не проверил ряд значимых обстоятельств (был ли причиненный вред существенным и утратил ли несанкционированный митинг мирный характер). Конституционный Суд РФ признал, что наличие какого-либо из указанных обстоятельств и связанная с ними надлежащая оценка доказательств являются необходимым условием применения лишения свободы.

В данном деле Конституционный Суд оценил не данные об обстоятельствах места, времени, свойствах и качествах предметов, персон, а квалификации суда как выводное оценочное знание. Но это тоже факты по конкретному делу, хотя и особого рода. Конституционный Суд, разбирая обстоятельства дела заявителя, не проверял, утратило ли публичное мероприятие с его участием в силу его действий мирный характер. Однако он увидел, что в судебных решениях отсутствуют выводы на этот счет, хотя это обязательный элемент применения оспоренного законоположения по его конституционно-правовому смыслу.

Подобные выводы и оценки Конституционного Суда во многом схожи с дачей Верховным Судом разъяснений судам по вопросам судебной практики в целях обеспечения единообразного применения законодательства. По сути, о такой роли Конституционного Суда пишет Г.А. Гаджиев¹⁵. В последнее время эта роль становится в деятельности Конституционного Суда все более весомой, расширяя его воздействие на практику иных судов, усиливая общий правозащитный потенциал судебной системы страны. Этому способствует и новая редакция ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Она ввела пересмотр решений судов и иных органов, если они основаны на актах, признанных постановлением Конституционного Суда неконституционными (примененных в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом в постановлении истолкованием)¹⁶. Речь тут идет

о пересмотре судебных решений не только по делам заявителей, инициировавших принятие Конституционным Судом РФ соответствующих постановлений, но и иных лиц¹⁷.

Литература

1. Гаджиев Г.А. О принципе пропорциональности и конституционной кассации / Г.А. Гаджиев // Судья. 2019. № 7 (103). С. 56–64.
2. Гомзикова С. У ЕСПЧ может появиться конкурент в России / С. Гомзикова // Свободная пресса. 2020. 12 декабря.
3. Жуков В. Как составить конкуренцию ЕСПЧ? / В. Жуков // Адвокатская газета. 2020. 22 декабря.
4. Ильин А.В. Пересмотр судебных актов на основании постановлений Конституционного Суда России / А.В. Ильин // Закон. 2020. № 12. С. 40–60.
5. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (постатейный) / под редакцией Г.А. Гаджиева. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2012. 671 с.
6. Кравченко Д. Нам нужен «Российский Европейский суд» / Д. Кравченко // Новая адвокатская газета. 2015. 23 декабря.
7. Лару Д. Права и человек: в России может появиться аналог ЕСПЧ / Д. Лару, Н. Башлыкова // Известия. 2020. 10 декабря.
8. Машковский В. Замена ЕСПЧ? Зачем России собственный суд по правам человека / В. Машковский // Национальная служба новостей. 2020. 10 декабря.
9. Тарибо Е.В. К вопросу об установлении и исследовании фактических обстоятельств в конституционном судопроизводстве (на примере налогообложения) / Е.В. Тарибо // Российский юридический журнал. 2010. № 1 (70). С. 7–18.
10. Чирнинов А.М. Нельзя объять необъятное: предмет доказывания в конституционном судебном процессе (на примере России и США) / А.М. Чирнинов // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 3 (118). С. 91–112.
11. Чирнинов А.М. Нетипичные доказательства в конституционном судебном процессе России и США / А.М. Чирнинов // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 3 (124). С. 47–72.

¹⁴ СЗ РФ. 2020. № 5. Ст. 584.

¹⁵ Гаджиев Г.А. О принципе пропорциональности и конституционной кассации // Судья. 2019. № 7. С. 56–64.

¹⁶ Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 11 ноября.

¹⁷ См.: Ильин А.В. Пересмотр судебных актов на основании постановлений Конституционного Суда России // Закон. 2020. № 12. С. 40–60.

Маятниковый федерализм: начало новой фазы публичной власти в субъектах Российской Федерации

Костюков Александр Николаевич,
заведующий кафедрой государственного и муниципального права
Омского государственного университета имени Ф.М. Достоевского,
заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
omsk.post@gmail.com

Третьяк Ирина Александровна,
доцент кафедры конституционного права
Санкт-Петербургского государственного университета,
кандидат юридических наук
irina.delo@yandex.ru

Статья посвящена рассмотрению Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в контексте теории конституционных циклов. Авторы проводят юридический анализ отдельных положений федерального закона в целях определения вектора направления государственно-правовой политики в сфере федеративных отношений и приходят к выводу, что с принятием данного закона в федеративных отношениях будет преобладать тенденция к централизации, что создает определенные риски для обеспечения конституционного уровня региональной демократии.

Ключевые слова: публичная власть, президент, федеративные отношения, субъекты Федерации, централизация, демократия, конституционно-правовое принуждение.

С началом конституционной реформы 2020 г. в фокусе внимания конституционалистов находится организация единой системы публичной власти в Российской Федерации. Конституционно-правовая регламентация данной системы объективно затрагивает многие вопросы федеративных отношений, самостоятельности субъектов Российской Федерации в формировании ими собственной системы органов государственной власти, равенства субъектов Федерации во взаимоотношении с федеральными органами государственной власти. В связи с этим особое внимание юридического сообщества было приковано к процессу принятия Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹ (далее — федеральный закон). В настоящей статье будет рассмотрена концепция данного федерального закона в целом и его отдельные новеллы, свидетельствующие,

по мнению авторов, о маятниковом характере российского федерализма и его новой фазе, которая начнется с принятием данного федерального закона и его реализацией.

1. Государственно-правовая политика в части федеративных отношений неоднократно изменялась от децентрализации к централизации, и обратно. Во многом это вызвано тем, что конституционно-правовая модель федеративных отношений и распределения полномочий, закрепленная в главах первой и третьей Конституции РФ, является достаточно гибкой, что позволяет интерпретировать конституционные нормы как в централизованном, так и в децентрализованном аспекте. Н.М. Добрынин также отмечает, что конституционная модель разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами является гибкой, в определенном смысле даже универсальной, поскольку допускает возможность и централизации, и децентрализации власти².

¹ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112210031> (дата обращения: 22.12.2021).

² Добрынин Н.М. Современный российский федерализм в фокусе проблем обеспечения демократии, разделения властей и работоспособности административной вертикали // Государство и право. 2020. № 2. С. 31.

Развитие федеративных отношений неизбежно в силу того, что развивается социальная реальность, формируется определенная правоприменительная практика, появляются новые вызовы, требующие координации усилий различных уровней публичной власти. Согласно теории конституционных циклов А.Н. Медушевского³, государство развивается по определенным конституционным циклам, которые могут быть краткими (когда действует так называемый закон маятника) и длительными. Анализ больших конституционных циклов позволяет выявить логику различных этапов конституционного развития, вскрыть объективные противоречия переходного периода (между демократией и либеральным конституционализмом, федерализмом и унитаризмом, разделением властей и их концентрацией) и, наконец, установить специфику современного этапа конституционного развития, а значит — и возможные перспективы⁴. Предметом исследования в настоящей статье будет являться краткий конституционный цикл изменений в федеративных отношениях.

Необходимо согласиться с Н.М. Добрыниным в том, что федеральный центр за последнее десятилетие выработал своеобразную «маятниковую» конструкцию взаимоотношений по линии «центр — регионы», сознательно используя заложенную в Конституции РФ неопределенность многих аспектов федеративных отношений. По мнению названного ученого, сущность «маятниковой» политики проявляется в чередовании федеральным центром, с одной стороны, акцентирования (как правило, адресного) идей федерализма и самостоятельности регионов (что было характерно для первой половины 1990-х годов), с другой же — жестко унитарных методов воздействия, низводящих субъекты Федерации до положения чисто номинальных единиц⁵. В частности, мы все помним изменение подходов к назначению на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, устранение из федерального законодательства и правоприменительной практики возможности передачи полномочий с федерального на региональный уровень посред-

ством договоров⁶, на смену которым пришли федеральные законы о передаче полномочий. Также мы помним, как федеральный законодатель вводил нормы о согласовании федеральными органами исполнительной власти кандидатур на должности руководителей определенных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а затем часть данных норм была устранена. Тенденция к децентрализации государственной власти, наметившаяся в Российской Федерации в течение последних пяти лет (возвращение «губернаторских» выборов, ревизия полномочий в сфере совместного ведения и т.д.), безусловно, являла собой своего рода «благую весть»⁷. Полагаем, что данная тенденция скорее всего будет заменена централизацией публичной власти с принятием федерального закона и его последующей реализацией. Такая государственно-правовая политика в отношении организации федеративных отношений, важнейшим аспектом которых является распределение компетенции в Федерации, и позволяет сформулировать тезис о маятниковом характере российского федерализма.

2. Федеральным законом предусмотрено значительное изменение конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Согласно ч. 2, 6 ст. 20 федерального закона высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации или депутатами законодательного органа субъекта Российской Федерации на пять лет, при этом он замещает государственную должность Российской Федерации и государственную должность субъекта Российской Федерации. Согласно ч. 1 ст. 28 федерального закона, полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации прекращаются досрочно в том числе в случае отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия. Частью 3 ст. 29 федерального закона

³ Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2005. 574 с.

⁴ Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов // Полис. Политические исследования. 2006. № 2. С. 54.

⁵ Добрынин Н.М. Указ. соч. С. 34.

⁶ В течение 2001–2005 гг. договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, заключенные в 1994–1998 гг., утратили силу. Прекращение их действия в основном было зафиксировано в специальных договорах. Более того, в соответствии со ст. 26.7 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 04.07.2003) договоры о разграничении полномочий утверждаются федеральными законами. Не утвержденные таким образом договоры прекратили свое действие в 2005 г.

⁷ Добрынин Н.М. Указ. соч. С. 34.

также предусмотрено, что Президент РФ вправе вынести предупреждение, объявить выговор высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации). При этом решение Президента РФ о предупреждении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, объявлении ему выговора, о временном отстранении его от исполнения своих обязанностей либо об отрешении от должности может быть обжаловано высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в Верховный Суд РФ.

Согласно ч. 4 ст. 29 федерального закона, Президент РФ вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от должности как в связи с утратой доверия Президента РФ, так и в случае, если в течение месяца со дня вынесения предупреждения, объявления выговора высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации им не были приняты в пределах его полномочий меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, объявления выговора.

Итак, очевидно, что глава субъекта Федерации оказывается практически в непосредственном подчинении Президента РФ даже в сфере, связанной с реализацией предметов ведения субъекта Федерации. Обращает на себя внимание система мер воздействия: предупреждение, выговор, отрешение от должности, которая отчасти напоминает меры дисциплинарного взыскания, установленные ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁸ и ст. 192 Трудового кодекса РФ⁹.

Не может не обращать на себя внимание и отсутствие в федеральном законе конкретных оснований для утраты доверия Президента РФ, — это шаг назад в правовом регулировании конституционно-правовой ответственности главы субъекта Федерации. Вместе с тем авторы осознают¹⁰, что правоприменительная практика и ранее не свидетельствовала о фактическом на-

личии тех формальных оснований для утраты доверия Президента РФ, которые были установлены Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹¹. Как отмечает А.А. Кондрашев, существовавшие основания для утраты доверия являлись фиктивными и, как правило, позволяли Президенту РФ достаточно свободно отправлять в отставку губернаторов¹². Однако это ни в коей мере не означает, что надо устранять данные составы конституционных деликтов из федерального законодательства, а не совершенствовать правоприменительную практику.

Наличие оснований для утраты доверия Президента РФ позволяло в определенной степени «формализовать» категорию доверия через основания для «недоверия», однако в отсутствие таких оснований возникает закономерный вопрос: почему доверие Президента РФ главе субъекта Федерации является юридически более значимым, чем доверие жителей соответствующего региона, особенно в случае, если глава субъекта Федерации был избран в ходе прямых выборов? Напомним, что, согласно ч. 7 ст. 20 федерального закона, при вступлении в должность высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации приносит присягу на верность народу и Конституции Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а не Президенту Российской Федерации. В связи с этим полагаем, что доверие народа должно быть определяющим для деятельности высшего должностного лица субъекта.

Ограничение избирательных прав граждан в виде отрешения от должности избранного ими главы субъекта Федерации возможно только в конституционно значимых целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Соответственно, основаниями

⁸ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 3.

¹⁰ См. подробнее: Третьяк И.А. Конституционно-правовые аспекты отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 1. С. 141–155.

¹¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹² Кондрашев А.А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации. Lex russica (Русский закон). 2020. № 3 (160). С. 25, 27.

для утраты доверия Президента РФ должны являться деяния, угрожающие указанным конституционным ценностям.

Ранее уже звучали предложения о расширении круга административных истцов по делам об оспаривании указов Президента РФ об отрешении от должности избранных глав регионов, однако федеральный закон сохранил действующий подход, допуская обращение с такими административными исками только самих высших должностных лиц субъекта Федерации. Полагаем возможным в целях обеспечения политических прав граждан, проживающих на территории субъекта Федерации, а также принципа народовластия и с учетом принесенной присяги высшего должностного лица субъекта Федерации предоставить право оспаривания в Верховном Суде РФ указа Президента РФ об отрешении от должности губернатора субъекта группе граждан (ее количественные параметры нуждаются в уточнении), постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта, путем подачи коллективного административного искового заявления.

Тот факт, что глава субъекта Федерации будет замещать также государственную должность Российской Федерации и к нему могут быть применены различные меры конституционно-правового принуждения со стороны Президента РФ, в том числе по вопросам исключительного ведения субъекта Федерации, позволяет говорить о появлении юридических признаков подчиненности главы субъекта Федерации Президенту РФ. Однако, как справедливо отмечает М.С. Матейкович, взаимоотношения в системе публичной власти предполагают также взаимную ответственность субъектов — участников такой единой системы. Понятно, что в силу разного статуса сторон здесь нельзя достичь паритета принудительных мер, однако если взаимность ответственности вообще отсутствует, очень трудно добиться неукоснительного соблюдения взаимных обязательств и стабильности взаимоотношений в целом¹³. Но, к сожалению, в федеральном законе вопросы конституционно-правового принуждения разрешаются односторонне и не предусматривают взаимной ответственности.

¹³ Матейкович М.С. Конституционные основы взаимоотношений органов публичной власти // Государство и право. 2007. № 3. С. 14–15.

3. Федеральный закон содержит нормы, направленные на унификацию наименований высших органов государственной власти регионального уровня. Согласно ч. 3 ст. 7 федерального закона, наименование законодательного органа субъекта Федерации устанавливается конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Федерации. При этом такое наименование не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти. В соответствии с ч. 4, 5 ст. 20 федерального закона наименованием должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является «Глава» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации. При этом конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Федерации может быть предусмотрено дополнительное наименование должности высшего должностного лица субъекта Федерации, которое может указываться в нормативных правовых актах субъекта Федерации после наименования «Глава». При этом такое наименование не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства — Президента Российской Федерации. К тому же ч. 3 ст. 32 федерального закона предусмотрено, что наименованием высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации является «Правительство» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации. В то же время конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Федерации может устанавливаться другое (не дополнительное) наименование высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

В защиту такой унификации наименований органов публичной власти регионального уровня могут звучать следующие аргументы: о незначительности данного конституционного вопроса, который не влияет на существо исполняемых данными органами полномочий, об удобстве такого единообразного подхода в наименовании для правоприменения и т.д. Наименование органа государственной власти действительно не влияет на качество исполняемых им полномочий, однако является важным

аспектом проявления исторических и иных местных традиций субъекта Российской Федерации и несет в себе символическую составляющую. Не стоит забывать и о том, что конституционное право не регулирует неважные и незначимые вопросы и общественные отношения; ему присущ значительный аспект символизма, который лежит в основе и конституционной традиции, и конституционной идентичности, что в настоящее время приводит, например, к формированию идей конституционного символизма¹⁴. Конституционное право закрепляет в своих нормах государственную символику (герб, флаг, гимн), определяет наименование государства, высших органов государственной власти, устанавливает тексты присяги на верность народу и конституции, а иногда и девиз государства, как это делает, например, Конституция Франции. В этом символизме проявляются традиции государства, его история, смысловое пространство, в котором функционирует публичная власть, и представления государства и его народа о значимых ценностных идеях и установках. В отсутствие такой символической составляющей невозможно было бы ответить на вопрос, почему, например, Государственная Дума Российской Федерации именуется не Палатой общин или Палатой представителей, а сама Конституция Российской Федерации именуется именно конституцией, а не основным законом, как, например, Основной закон Венгрии 2011 г. и т.д.

В соответствии с конституционным принципом правового государства изменение правового регулирования не должно осуществляться законодателем произвольно в отсутствие разумного обоснования. Презумпция добросовестности законодателя предполагает, что в условиях правового государства федеральный законодатель связан требованием верховенства права и действует добросовестно при наличии конституционно обоснованных предпосылок, целей, и, обладая достаточно широкой дискрецией в сфере правового регулирования федеративных отношений, при изменении их юридической парадигмы не может действовать произвольно и должен регулировать такие отношения с учетом соответствующих основ конституционного

строения. Цель унификации наименований высших органов государственной власти субъектов Федерации такой конституционно значимой целью для изменения правового регулирования, по нашему мнению, не является, поскольку не предполагает достижение какой-либо конституционной ценности.

Представляется спорным также тот факт, что однообразие наименований будет служить цели обеспечения единства системы публичной власти. Такое единство, по нашему мнению, должно достигаться в содержательных, а не формальных аспектах: например, в реальном взаимодействии в интересах населения, в согласовании интересов Федерации и субъектов при таком взаимодействии, во взаимной ответственности и т.д. Концентрация законотворческих усилий на изменении наименований органов государственной власти субъектов Российской Федерации приведет к значительным объемам излишней нормотворческой работы практически во всех субъектах Федерации и к финансовым затратам, связанным с внесением изменений в единый государственный реестр юридических лиц, изготовлением новых печатей, бланков официальных документов, штампов, медалей, почетных грамот и т.д.

4. В качестве еще одного проявления маятникового федерализма следует отметить подход, отраженный в федеральном законе, к регламентации предметов ведения и компетенции органов, входящих в единую систему публичной власти. С одной стороны, в ст. 44 федерального закона содержится перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения из 170 пунктов. Часть данных полномочий сформулирована путем использования следующих абстрактных терминов: обеспечение, организация, участие в проведении. Такие формулировки не позволяют четко определить, где в данном вопросе совместного ведения заканчиваются полномочия органов государственной власти субъекта Федерации и начинаются федеральные полномочия. Вместе с тем наличие такого перечня полномочий для каждого субъекта Федерации является проявлением принципа равенства субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, что является положительным моментом.

¹⁴ Кравец И.А. Конституционный символизм, модернизация конституции и информационное общество (между учредительным и информационным конституционализмом для России) // *Lex russica* (Русский закон). 2020. № 1 (158). С. 43–58.

С другой стороны, федеральный закон реанимирует идею о разграничении полномочий на основании договора. В частности, согласно ст. 50 федерального закона, заключение договоров о разграничении полномочий допускается 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. В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта Федерации. Такой договор подписывается Президентом РФ и высшим должностным лицом субъекта Федерации. Далее, Президент РФ в течение десяти дней после подписания договора о разграничении полномочий вносит в Государственную Думу проект федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий. Такой договор о разграничении полномочий имеет силу федерального закона.

Основанием для заключения указанного договора, как уже отмечалось, являются экономические, географические и иные особенности субъекта Российской Федерации. Однако такие особенности есть абсолютно у каждого из 85 субъектов Российской Федерации. Как следствие, потенциальная возможность множественности заключения таких договоров ставит под вопрос саму идею унификации полномочий всех субъектов Федерации в соответствии с принципом их равенства и достижения равномерного социально-экономического развития территорий.

С учетом этого представляется актуальным тезис И.А. Умновой о том, что за почти двадцатилетний период постконституционных преобразований в России сложилась сложно управляемая система разграничения предметов ведения и полномочий, стимулирующая регионы не на саморазвитие и здоровую конкуренцию между ними, а на дотационный паразитизм. Такая система разграничения компетенции по вертикали привела к дальнейшему росту различий в уровне социального и экономического развития, обострению кризисных явлений в экономике, росту

социального и политического напряжения¹⁵. Эти явления актуальны и сейчас, поскольку, например, в 2022 г. получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности будут являться 62 субъекта Российской Федерации из 85, и при этом в 6 субъектах Федерации доля дотаций из федерального бюджета в течение двух последних лет превышала 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (республики Алтай, Дагестан, Ингушетия, Тыва и Чеченская Республика, а также Камчатский край)¹⁶.

Полагаем, что изложенная в федеральном законе детализированная и казуистичная модель разграничения компетенции не решит проблему дотационности субъектов Федерации и не будет способствовать развитию региональной демократии. Ведь для чего, в сущности, необходим федерализм со всей сложностью и многогранностью федеративных отношений? Вероятно, для того, чтобы жизнь человека в каждом регионе нашей необъятной страны стала лучше, поскольку Российская Федерация в первую очередь, согласно Конституции РФ, — это демократическое правовое государство (ст. 1), в котором именно человек, его права и свободы, а не единство системы публичной власти являются высшей ценностью (ст. 2). Таким образом, стержневым элементом в интерпретации характерных черт современного российского федерализма должен являться закрепленный в числе основополагающих конституционных ценностей принцип народовластия (принцип демократии) как фундаментальная мировоззренческая доминанта формирования и отправления публичной власти на всем суверенном пространстве Российской Федерации на основе всеобщего гражданского соучастия в этих процессах¹⁷.

Единство публичной власти, федеративные отношения — это лишь средство достижения главной цели — обеспечения благополучия че-

¹⁵ Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 52.

¹⁶ Приказ Минфина России от 11 ноября 2021 г. № 493 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402109/5cea69136416aa9bbf2a17ac901ca90d8245c832/ (дата обращения: 17.12.2021).

¹⁷ Добрынин Н.М. Указ. соч. С. 26.

ловека и реализации принципов народовластия. К сожалению, концепция федерального закона направлена преимущественно на усиление вертикали власти и не учитывает данную генеральную для всей государственной политики цель, чем объективно снижает уровень региональной демократии, ограничивая права субъектов Российской Федерации в определении сроков деятельности законодательных органов, унифицируя наименования высших государственных органов, расширяя меры конституционно-правового принуждения, применяемые к главам регионов, и устраняя ограничения по сменяемости глав регионов.

В защиту идеи централизации публичной власти в Российской Федерации часто апеллируют к историческому опыту 1990-х годов — периода сепаратистских настроений в отдельных регионах, переходивших в вооруженный конфликт. Исторический опыт, безусловно, важно учитывать при осуществлении законодательного регулирования, однако создание норм конституционного права не должно основываться исключительно на рецидивах страха. Наоборот, конституционное регулирование должно исходить из позитивных положений об оптимальной модели федерации, в которой демократические принципы народовластия будут реализованы на каждом уровне публичной власти: федеральном, региональном и местном.

Приведенные проявления маятникового характера короткого конституционного цикла в федеративных отношениях подтверждают вывод о том, что особенность российских циклов состоит в их жестком характере: каждый из них радикально отрицает предшествующий¹⁸. В соответствии с данной особенностью конституционных циклов период децентрализации сменяется периодом централизации с достаточно резкой сменой подходов в правовом регулировании, о чем свидетельствует принятие федерального закона о публичной власти в субъектах РФ. Однако до тех пор, пока у нас не будет сильной региональной власти и настоящего федерализма, по-прежнему сохраняются риски, что президент так и будет отвечать по телевизору, почему нет отопления в конкретном селе Свердловской области¹⁹.

¹⁸ Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов // Полис. Политические исследования. С. 56.

¹⁹ Нелюбин Н. «Люди в России не оглядываются на наши мудрые решения». Бывшие министры труда и соцразвития про «ленивых бедных». URL: <https://www.fontanka.ru/2019/06/17/120/> (дата обращения: 17.12.2021).

Литература

1. Добрынин Н.М. Современный российский федерализм в фокусе проблем обеспечения демократии, разделения властей и работоспособности административной вертикали / Н.М. Добрынин // Государство и право. 2020. № 2. С. 25–36.
2. Кондрашев А.А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации / А.А. Кондрашев // Lex russica (Русский закон). 2020. № 3 (160). С. 20–32.
3. Кравец И.А. Конституционный символизм, модернизация конституции и информационное общество (между учредительным и информационным конституционализмом для России) / И.А. Кравец // Lex russica (Русский закон). 2020. № 1 (158). С. 43–58.
4. Матейкович М.С. Конституционные основы взаимоотношений органов публичной власти / М.С. Матейкович // Государство и право. 2007. № 3. С. 13–19.
5. Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов / А.Н. Медушевский // Полис. Политические исследования. 2006. № 2. С. 51–59.
6. Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов / А.Н. Медушевский. Москва: Высшая школа экономики, 2005. 574 с.
7. Нелюбин Н. «Люди в России не оглядываются на наши мудрые решения». Бывшие министры труда и соцразвития про «ленивых бедных» / Н. Нелюбин // Фонтанка.ру. 2019. 17 июня.
8. Третьяк И.А. Конституционно-правовые аспекты отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента / И.А. Третьяк // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 1. С. 141–155.
9. Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности / И.А. Умнова // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 45–55.

Таможенное регулирование в поле зрения российского конституционного правосудия*

Тарибо Евгений Васильевич,
начальник Управления конституционных основ публичного права
Конституционного Суда Российской Федерации,
доктор юридических наук
taribo@ksrf.ru

В статье автор обращается к актуальным проблемам взаимодействия субъектов таможенных правоотношений. Отмечая, что соответствующее регулирование выведено на международный уровень, автор указывает, что в Конституционный Суд РФ продолжают поступать обращения, предметом которых выступают нормы таможенного права, в частности Таможенного кодекса Евразийского экономического союза. Проанализировав практику Конституционного Суда РФ за 2019–2021 гг., автор выделяет наиболее распространенные проблемы, к числу которых, в частности, относятся: определение таможенной стоимости товара; недопустимость придания обратной силы таможенному регулированию, ухудшающему положение хозяйствующих субъектов; классификация товаров, помещаемых под определенную таможенную процедуру; солидарная обязанность по уплате таможенных платежей.

Ключевые слова: таможенное регулирование, Таможенный кодекс Евразийского экономического союза, Конституционный Суд РФ, таможенная стоимость товара, таможенная процедура, таможенный контроль.

Несмотря на то что таможенное регулирование в основном выведено на межгосударственный уровень, жалобы на нарушение им конституционных прав и свобод продолжают периодически поступать в Конституционный Суд РФ. В этой связи стоит проанализировать актуальную практику конституционного правосудия по этой теме, поскольку она представляет собой источник правовой информации. Если посмотреть на практику за 2019–2021 гг., то можно увидеть, что продолжает оспариваться Таможенный кодекс Таможенного союза, который утратил силу с 1 января 2018 г. Это связано с тем, что в силу п. 2 ст. 444 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза по отношениям в сфере таможенного регулирования, возникшим до вступления нового Кодекса в силу, Таможенный кодекс Евразийского экономического союза применяется к тем правам и обязанностям, которые возникнут со дня его вступления в силу. С учетом трехлетнего срока на проведение таможенной проверки после выпуска товара таможенные споры еще длительное время в судах решаются на основе старого Таможенного кодекса Таможенного союза,

и соответственно, до высших судебных инстанций их отголоски доходят только сейчас.

Практика конституционного правосудия позволяет таможенные споры разбить на ряд категорий, вычлняя конкретные проблемы таможенного регулирования.

1. Доминирующая проблема в таможенных правоотношениях — определение таможенной стоимости товара, наиболее конфликтные споры связаны именно с этим. Причем эти споры протекают в разных аспектах, например в аспекте меняющейся практики применения методов определения стоимости. Именно с этим аспектом была связана жалоба, по которой Конституционным Судом РФ было принято Определение от 28 января 2021 г. № 168-О.

Другой аспект касается определения таможенной стоимости актами таможенных органов вопреки тому, что предприниматели добивались судебной отмены аналогичных (сходных) актов таможенных органов, принятых ими ранее в отношении аналогичных товаров. Эту проблему высветило Определение от 28 января 2021 г. № 167-О. Конституционному Суду РФ пришлось вспомнить свое Постановление от 17 марта

* Статья подготовлена по материалам выступления на международной конференции «Обеспечение единообразного применения права Евразийского экономического союза: роль Суда», организованной Судом Евразийского экономического союза, которая состоялась 17–19 ноября 2021 г.

2009 г. № 5-П, которым он осудил практику преодоления налоговыми органами судебных решений, принятых в отношении результатов предыдущих налоговых проверок. Указывая на важность этого постановления в контексте таможенных правоотношений, Конституционный Суд РФ тем не менее указал на то, что упомянутый таможенный спор не был связан с преодолением силы ранее принятых судебных актов. Конституционный Суд РФ в данном случае не переоценивал данный факт, а принял его таким, каким он был установлен арбитражными судами. Тем не менее само по себе упоминание правовой позиции о невозможности преодоления контролирующими органами выводов судов через принятие повторных правоприменительных решений заслуживает внимания. Еще один аспект споров вокруг таможенной стоимости связан с проблемой ее определения таможенным органом вопреки методу, избранному декларантом, т.е. речь идет о полномочии по самостоятельному определению таможенным органом таможенной стоимости после исчерпания всех процедур взаимодействия с декларантом (ст. 64–69 Таможенного кодекса Таможенного союза). Важный акцент на необходимость исчерпания этих процедур и учет мнения декларанта был сделан Конституционным Судом РФ в Определении от 28 января 2021 г. № 166-О.

2. Следующая проблема связана с реализацией таможенными органами — с опорой на положения Таможенного кодекса Таможенного союза (в частности, на ст. 191) — своих контрольных полномочий по проверке правильности помещения товара под определенную таможенную процедуру. В Определении Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2019 г. № 283-О проблемная ситуация, судя по фабуле, представленной в правоприменительных решениях, сводилась к тому, что декларант заявил товар в режиме переработки на таможенной территории, однако таможенными органами, с которыми согласились суды, было установлено, что характеристики этого товара не соответствовали требованиям на разрешение на их переработку, а потому этот товар не мог быть помещен под соответствующую таможенную процедуру. Возник вопрос: мог ли декларант сам исправить свою ошибку и обязательно ли лишать его данной возможности в силу того, что такая ошибка обнаруживается

после выпуска товара, а не до этого момента? В данном случае Конституционный Суд РФ отказал заявителю, но все-таки упомянул о необходимости соблюдения принципов определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности с системой действующего правового регулирования, сославшись на свои постановления, в том числе в сфере таможенного законодательства. Очевидно, что проблема корректировки таможенной процедуры усилиями самого декларанта должна решаться с учетом этих принципов, но было ли это так — это вопрос фактических обстоятельств конкретного дела.

3. Наиболее чувствительной в контексте соблюдения конституционных принципов является проблема недопустимости придания обратной силы таможенному регулированию, ухудшающему положение хозяйствующих субъектов. Конституционным Судом РФ были приняты определения от 3 марта 2015 г. № 417-О и от 2 апреля 2015 г. № 583-О, о которых на конференциях¹ и в юридической прессе² неоднократно говорилось.

Отголоски этих определений продолжают звучать в практике Конституционного Суда РФ. Так, в частности, в Определении Конституционного Суда РФ от 26 марта 2020 г. № 588-О была затронута проблема изменения классификации товара на основе решения Коллегии Евразийской экономической комиссии, применяемого с обратной силой к правоотношениям, возникшим до его принятия. Вспоминая об определениях 2015 г., где необходимость соблюдения запрета обратной силы выражена Конституционным Судом РФ наиболее полно, в Определении от 26 марта 2020 г. Конституционный Суд РФ все же ограничился тем, что указал на необходимость ориентироваться на сам текст решения Коллегии Евразийской экономической комиссии, где прямо указано на то, что оно вступает в силу по истечении 30 календарных дней с даты его официального опубликования, а значит, действовать оно с обратной силой не может и не должно.

¹ Чайка К.Л. Обеспечение верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина в рамках ЕАЭС // Пять лет Договору о Евразийском экономическом союзе: роль Суда: Международная конф. (19–20 сентября 2019 г., г. Минск) : сб. материалов / Суд Евразийского экономического союза ; редкол.: А.С. Бугаева [и др.]. Минск : Медисонт, 2020. С. 73.

² Дьяченко Е.Б., Энтин К.В. Компетенция Суда Евразийского экономического союза: мифы и реальность // Международное правосудие. 2017. № 3. С. 76–95.

Это прямо не сказано, но подразумевается. При этом проблема фактического применения данного решения Коллегии Евразийской экономической комиссии в конкретных правоотношениях остается за скобками.

4. Упомянутое Определение Конституционного Суда РФ от 26 марта 2020 г. № 588-О принято в результате реагирования на жалобу, в основе которой стоял еще один вопрос: как правильно классифицировать товар? Его решение зависит от возможностей доказывания наличия или отсутствия у ввозимого товара определенных характеристик, позволяющих его относить к разным с точки зрения последствий обложения таможенными пошлинами категориям. Эту проблему можно выделить в отдельную категорию, что опять же подтверждается практикой отказных определений Конституционного Суда РФ, в частности от 19 декабря 2019 г. № 3527-О и от 24 октября 2019 г. № 2910-О.

В этих решениях союзные правовые акты в сфере таможенного дела не оспаривались, обжаловался Перечень специализированных товаров, утвержденный Правительством Российской Федерации, но тем не менее спор касался необходимости уплаты налога на добавленную стоимость при ввозе на таможенную территорию союза медицинских товаров. Разрешение данного спора зависело от того, можно ли ввозимый товар (линзы для очков) считать линзами для коррекции зрения или же это были обычные цветные линзы без соответствующего корректирующего медицинского эффекта и применения. Поскольку вопрос касался налогообложения, хотя и сопряженного с таможенным декларированием, у Конституционного Суда РФ появилась возможность напомнить о важности конституционных предписаний относительно формальной определенности и полноты элементов налогового обязательства, о необходимости толкования неустранимых сомнений, противоречий и неясностей актов налогового права в пользу плательщиков. Были ли эти требования соблюдены в деле заявителя — это вопрос, остающийся за рамками данного дела. Однако в информативном плане подобные обращения указывают на болевые точки во взаимодействии таможенных органов и декларантов, одна из которых — споры вокруг характеристик ввозимого товара, его назначения и классификации. И сей-

час в производстве Конституционного Суда РФ периодически появляются жалобы по этой теме, например по проблеме подтверждения того, является ли ввезенное оборудование медицинским или же у него исключительно характеристики косметологического свойства. В одном из таких обращений указывалось на то, что таможенные органы просят предоставить заключение надзорного органа, в частности Росздравнадзора, где подтверждался бы факт отсутствия медицинского предназначения у конкретного ввезенного оборудования (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2021 года № 2390-О). Между тем декларант, ссылаясь на регламент деятельности надзорного ведомства, указывает на невозможность получения такого заключения, предоставляя взамен документы производителя такого оборудования. Суды первой и апелляционной инстанций поддержали декларанта, но в вышестоящих судах поддержку получили таможенные органы. Последствием такого рода споров становится задержка выпуска товара. В данном деле интересен аспект действия ст. 325 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, очерчивающей полномочия таможенного органа по истребованию подтверждающих документов.

5. В качестве отдельной, хотя и частной, проблемы можно выделить споры вокруг солидарной обязанности по уплате таможенных платежей в случае незаконного перемещения товаров на территории Союза, возникающей у лица, которое приобрело данный товар, если оно знало или должно было знать о незаконности его перемещения. Этот вопрос затрагивался в Определении Конституционного Суда РФ от 24 ноября 2016 г. № 2519-О в аспекте действия п. 2 ст. 81 Таможенного кодекса Таможенного союза. Норма с тем же содержанием появилась в ст. 56 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, которая впоследствии стала предметом анализа Конституционного Суда РФ, конечно, без перспективы ее дисквалификации, в Определении от 25 марта 2021 г. № 590-О. Из его текста видно, что причастность лиц к нарушению таможенного законодательства, произвольность или обоснованность возложения солидарной обязанности — это те вопросы, которые вызывают острые споры хозяйствующих субъектов с таможенными органами.

Какова природа такого явления, как солидарная обязанность по уплате таможенных платежей? Что делать, например, таможенному представителю, если такая обязанность им исполнена в результате корректировки таможенной стоимости товара или его классификации? Может ли он взыскивать с декларанта уплаченные таможенные платежи в полном объеме? Допустимо ли применение к этим отношениям гражданско-правовых правил солидарной ответственности (т.е. исходя из равных долей), или же здесь должны действовать другие принципы распределения бремени уплаты таможенных платежей, возникшего в связи с их доначислением?

Тема солидарной обязанности поднималась и на уровне Суда Евразийского экономического союза. Этому посвящено его решение от 27 апреля 2021 г., вынесенное в пользу хозяйствующего субъекта: союзный Суд признал бездействие Евразийской экономической комиссии не соответствующей международным договорам в рамках Евразийского экономического союза³. В данном решении было указано на то, что национальное законодательство и условия гражданско-правового договора не могут нивелировать содержание солидарной обязанности, закрепленной в праве Союза, а потому нельзя возлагать без последующей компенсации всей суммы уплаченных таможенных платежей на таможенного представителя, не имеющего экономического интереса в отношении ввозимого товара. Однако данное решение было отменено апелляционной палатой Суда Евразийского экономического союза 9 июня 2021 г., которая истолковала ст. 405 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза ограничительно, посчитав, что публично-правовой характер солидарной обязанности по уплате таможенных платежей таможенным представителем прекращается исполнением таможенного обязательства⁴. Этот вывод союзного суда означает выведение отношений таможенного представителя и декларанта из публично-правовой сферы в частноправовую плоскость, что имеет серьезное значение для определения границ публичного и частного права в контек-

сте проблем российского национального права, которые зачастую решались именно усилиями конституционной юстиции.

Итак, из практики конституционного правосудия следует, что таможенные споры, несмотря на передачу в целом таможенного регулирования на межгосударственный уровень, продолжают попадать в поле зрения Конституционного Суда РФ. Учитывая, что у конституционного правосудия сильно выражена правозащитная составляющая, в своих отказных определениях орган конституционного контроля вынужден напоминать о действии конституционных принципов и собственных правовых позициях. При этом адресатами такого напоминания, конечно, являются исключительно национальные правоприменительные органы (таможенные органы, арбитражные суды). Тем самым, несмотря на вынужденную сдержанность, вызванную ограничениями компетенции Конституционного Суда РФ по проверке международных правовых актов, все-таки опосредованное, не прямое влияние на правоприменительную практику орган конституционного правосудия оказывать пытается. Это можно рассматривать как положительный момент для поддержания нормального функционирования системы таможенного регулирования. Кроме того, практика конституционного правосудия по таможенным вопросам не должна игнорироваться с позиций получения актуальной информации о тех проблемах, которые прорываются на уровень высших судов стран — участниц Евразийского экономического союза. Это может дать пищу для размышлений о том, каковы эти проблемы, как они выглядят в обобщенном виде и насколько они эффективно решаются как на национальном, так и на межгосударственном уровне.

Литература

1. Дьяченко Е.Б. Компетенция Суда Евразийского экономического союза: мифы и реальность / Е.Б. Дьяченко, К.В. Энтин // Международное правосудие. 2017. № 3. С. 76–95.
2. Чайка К.Л. Обеспечение верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина в рамках ЕАЭС / К.Л. Чайка // Пять лет Договору о Евразийском экономическом союзе: роль Суда: международная конференция (19–20 сентября 2019 г., г. Минск) : сборник материалов / редколлегия: А.С. Бугаева, Н.Н. Кулеш [и др.]. Минск : Медисонт, 2020. 476 с.

³ Решение Коллегии Суда Евразийского экономического союза от 27 апреля 2021 г. по делу № С-4/21. URL: https://courteurasian.org/court_cases/eaec/C-4.21/ (дата обращения: 22.11.2021).

⁴ Решение Апелляционной палаты Суда Евразийского экономического союза от 9 июня 2021 г. по делу № С-4/21. URL: https://courteurasian.org/court_cases/eaec/C-4.21/ (дата обращения: 22.11.2021).

Об основах механизма судебной власти в новой Конституции Российской Федерации

Клеандров Михаил Иванович,

главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук,
член-корреспондент Российской академии наук,
судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке
mkleandrov@igpran.ru

Исходя из кратко аргументированной авторской посылки, согласно которой в 2025–2026 гг. будет принята новая Конституция РФ, в статье рассматривается и обосновывается необходимость радикального преобразования конституционных основ механизма судебной власти. Предлагаются конкретные узловые модели данного механизма: несколько самостоятельных специализированных судебных систем наряду с системой судов общей юрисдикции, несколько федеральных моносудов; создание принципиально для нашей страны нового конституционного властно-государственного органа — Совета судебной власти РФ.

Ключевые слова: будущая Конституция РФ, судебные системы, Совет судебной власти РФ.

Оснований сомневаться в том, что в сравнительно ближайшее время придется (именно так! — во всяком случае, автор данной статьи в этом убежден) принимать новую Конституцию нашего государства, нет. Ее непринятие будет влечь торможение развития нашего общества и государственных институтов, а то и их стагнацию. Это произойдет — ориентировочно — в 2025–2026 гг. По странному стечению обстоятельств первые фундаментальные правки Конституции РФ произошли в 2008 г., их было три; вторые через шесть лет — в 2014 г. (их было 11), третьи также через шесть лет — в 2020 г. (их было 206). Значит, следующие должны произойти также через шесть лет (интересно, это статистическая флюктуация или непознанная закономерность — шестилетний цикл?), т.е. в 2025 г. Наверняка, к 2025 г. станет очевидно: с прежней, 1993 г. Конституцией РФ (со всеми ее правками: изменениями, дополнениями, нововведениями...) «дальше жить нельзя».

Основные причины создания такой ситуации, если предельно кратко, заключаются в следующем.

Все предыдущие правки Конституции РФ (а они начались в 1996 г., но тогда не носили принципиальный характер), включая объемные, фундаментальные, названные выше — со всех точек зрения, прежде всего имевшие место в 2020 г., затрагивали главы с третьей по восьмую; но невозможно представить, что главы первая, вторая и девятая изначально были столь безупречными, что в каком-либо совершенствова-

нии не нуждались (и до сих пор не нуждаются). А править их положения без изменения самой Конституции РФ невозможно — это очевидно из содержания ст. 135 (всех в совокупности трех ее частей).

Далее: изначально в первой и второй главах Конституции РФ были (и есть) серьезные недостатки, что неудивительно — создавалась она в 1993 г., фактически на сломе эпох, и важным тогда была надежная блокировка ряда социалистических установок. Пример: обе части ст. 9 Конституции РФ.

Значимым является и то, что отдельные нововведения 2020 г. не могли не затронуть положения первой — второй глав Конституции РФ. Например, вновь введенное дополнение ст. 79, абсолютно правильное по существу, подразумевает адекватное истолкование ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

Наконец, представляются недостаточно совершенными положения ч. 1 и 2 ст. 13 Конституции РФ, в силу которых в нашей стране признается идеологическое многообразие и никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Проблематика идеологии не является исключительно юридической, здесь главную роль должны играть философы, социологи, политологи, экономисты и исследователи иных наук. Но очевидно, что понятие идеологического многообразия включает в себя и совершенно чуждые нашему менталитету идеологии: ЛГБТ, национализм, АУЕ (арестантский уклад един —

среди школьников с добровольно-обязательным сбором денег в воровской общак, что распространено на отдельных территориях страны) и т.д. А вообще-то, идеология должна быть государственной, основываться на национальной идее и определять стратегический курс развития нашего общества и государства. И главное — цель этого развития, которой, по мысли автора, должно быть построение справедливого общества и государства, ибо справедливость для нас сакральна.

Есть еще немало иных доводов, включая (не в последнюю очередь) несовершенство конституционных основ механизма судебной власти. Даже ухудшившееся поправками к Конституции РФ 2020 г.¹

Таким образом, можно сказать: в 2025–2026 гг. состоится новая Конституция РФ. А это предполагает необходимость ее научного обоснования, которое должно быть безупречным, поскольку она должна базироваться на новом выверенном наукой фундаменте и ориентироваться на серьезную перспективу (минимум 20–30 лет) России. И будущий, закрепленный в новой Конституции РФ механизм правосудия, в ориентации развития нашего общества и государственных институтов на справедливые начала, должен стать существенно более значимым, чем сегодня, и стать целиком и полностью сфокусированным на отправлении именно справедливого правосудия (о чем в действующей Конституции РФ вообще ничего не сказано). Ибо, хотя в новой Конституции РФ все государственные и муниципальные органы, органы государственного и муниципального управления и пр. будут (дай-то Бог) нацелены в своей деятельности на обеспечение справедливости в сегменте своих полномочий, механизм правосудия должен и будет «играть главную скрипку», так как именно он и только он создан исключительно на восстановление порушенной справедливости во всем диапазоне общественных отношений. От его качества будет целиком зависеть: будет ли новая Конституция РФ эффективной, действенной и удовлетворяющей потребностям нынешнего и будущего поколений граждан Российской Федерации.

Проблематика же научного обеспечения механизма правосудия на началах справедливости широка, глубока, объемна, далеко не однознач-

на, многовариантна и т.п. Автор данной статьи, опубликовав недавно по этой проблеме монографию², высказал лишь свою позицию по ряду проблемных и спорных вопросов; при этом охватил не все необходимое для непосредственного конструирования конституционных положений будущего механизма правосудия (обнаружив это после издания монографии) и не обосновал (такую задачу и не ставил) целесообразность сохранения отдельных узлов механизма правосудия, закрепленных в ныне действующей Конституции РФ, оправдавших себя и пригодных для воспроизводства в будущей Конституции РФ.

Итак, каковы должны быть — в первом приближении — конституционные основы механизма правосудия в нашей стране в расчете на перспективу? Главное, по мнению автора данных строк, должна быть произведена радикальная смена вектора развития этого механизма — с централизации, что происходит в последнее время, на децентрализацию, другими словами, должен восторжествовать лозунг «больше судов, хороших и разных».

Опорой для такого утверждения служат размышления автора, согласно которым судья, специализирующийся на осуществлении непосредственного правосудия в сфере определенной категории (группы) дел в течение нескольких лет (а то и десятков лет), становится профессионалом очень высокой квалификации именно в сфере данной категории (группы) дел. А значит, выносит более справедливые судебные акты по сравнению с судьями, не специализирующимися на рассмотрении данных категорий (групп) дел. Причем он рассматривает эти «свои» дела быстрее, без снижения качества судопроизводства, без пренебрежения обязательными (или желательными) судебными процедурами. И с этим утверждением вряд ли кто не согласится, если в центр целей правосудия положить необходимость (и обязанность!) справедливости выносимых судебных актов. Но нынешняя структура судебной системы этому не способствует: судьи в силу производственной необходимости или по иным причинам, без каких-либо проблем переводятся не только внутри судебного состава с широкой (в крупных районных судах и во всех судах субъектов РФ, а также во всех апелляционных и кассационных судах) специализацией, где они были узкими специалистами в определенной сфере, но и внутри судебной коллегии из одного судебного

¹ См. подробнее: Клеандров М.И. О проблемных нововведениях 2020 г. в Конституцию РФ в сфере механизма правосудия // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 7–11.

² См.: Клеандров М.И. Правосудие и справедливость: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. 364 с.

состава в другой (и это уже большая смена специализации), а также из одной судебной коллегии в другую, что означает, к примеру: узкий специалист в сфере дел о ДТП будет рассматривать дела налоговые. Ведь судья, при нынешних кадровых технологиях, назначается на должность судьи в конкретный судебный орган без конкретизации будущей специализации.

Автор данных строк проблематикой отечественного судоустройства занимался давно³, как и проблематикой судоустройств государств — участников СНГ⁴. К настоящему же времени пришел к пониманию необходимости специализации не только отдельных судей, судебных составов, судебных коллегий (и даже отдельных моносудов), но и целых судебных систем.

Таковыми специализированными судебными системами в нашей стране, закрепленными в будущей Конституции РФ, должны быть, по мысли автора данных строк, системы, обладающие: собственными судебными органами со своим высшим судом; собственным судопроизводством; собственными специализирующимися на этом судопроизводстве судьями. Это самостоятельные, отдельные гражданская, арбитражная, административная, уголовная, военных судов (тут — не однозначно, ведь собственной процессуальной основы осуществления правосудия у военных судов нет) и система судов общей юрисдикции — не специализированная. Кстати, определенный опыт в этом плане есть: самостоятельная система арбитражных судов у нас успешно функционировала с 1992 по 2014 г.; автономная система административных судов вполне реально могла состояться в самом начале 2000-х годов, во всяком случае, проект соответствующего закона о ней был Госдумой принят в первом чтении.

Что касается федеральных моносудов, ни в какую систему не входящих, то представляется, что ими должны быть узкоспециализированные, но весьма значимые в механизме отечественного правосудия судебные органы: Конституционный Суд РФ, Суд по разрешению споров об интеллектуальной собственности РФ и Суд по разрешению крупных инвестиционных споров с участием иностранных инвесторов.

³ См.: Клеандров М.И. Очерки российского судоустройства: проблемы настоящего и будущее. Новосибирск : Наука, Сибирское предприятие РАН, 1998. 192 с. ; Клеандров М.И. Судебная система современной России. Тюмень : Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права, 2002. 172 с.

⁴ См.: Клеандров М.И. Судебные системы государств — участников СНГ: законодательное обеспечение. М. : Юристъ, 2002. 623 с.

По мысли автора, должна быть восстановлена, при этом на качественно иной основе, мировая юстиция. Она, являющаяся не федеральной, а субъектов РФ, должна вернуться к истокам — к Судебной реформе Российской империи 1864 г. и базироваться на следующих положениях: обязательной, без исключений, выборности мировых судей населением соответствующего судебного участка (при организации этих выборов Центральной и местными избирательными комиссиями); полностью отделенной от федеральной юстиции, т.е. финансироваться исключительно из бюджета соответствующего субъекта РФ; в процессуальном плане апелляционной инстанцией будет общее собрание мировых судей данного района, а кассационной — составом из мировых судей, выбранных для этого самими мировыми судьями, осуществляющими правосудие на территории субъекта РФ, и т.д.

Страна наша огромна, в том числе территориально, но населена крайне неравномерно. И на огромных территориях северо-востока страны даже до «своего» мирового судьи многим участникам судебных процессов подчас крайне сложно, а в отдельные времена года и совсем невозможно добраться. Уповать на интернет-технологии бессмысленно — зачастую там нет не только Интернета, но и вообще электричества. Но зато есть — объективно — потребность в справедливом правосудии. Поэтому целесообразным представляется закрепить на конституционном уровне возможность создания в таких местностях отдельных судов — уровня ниже мировых судей, как и территориальных представительств мировых судей.

Также, по мысли автора, должен быть восстановлен институт конституционных (уставных) судов субъектов РФ, хотя и в измененном виде. Его законодательной основой должен стать федеральный закон об этих судах (ведь есть же такой федеральный закон для мировых судей, не являющихся федеральными судьями). Эти суды обязательно должны быть созданы в каждом, без исключений, субъекте РФ. Основной причиной их ликвидации на основе конституционных нововведений 2020 г. послужило то, что они «дорого стоят, но у них мало дел». Обе проблемы легко решаются (хотя отдельные конституционные суды рассматривали немало — относительно иных таких судов — дел): 1) расширить доступ к осуществлению ими конституционного-уставного правосудия на уровне, осуществляемом Конституционным Судом РФ, спроецирован-

ного на уровень субъекта РФ; 2) до минимума сократить расходы на их содержание: в штате такого суда иметь лишь одного-двух технических работников, денежное вознаграждение судьям (оптимально их число — 3–5 человек) выплачивать только за время реального рассмотрения (не более месяца) ими дел, принятых к производству, а специалистами в таком суде с удовольствием на общественных началах выступают сотрудники кафедры конституционного и муниципального права регионального вуза. При этом очевидно: конституционный (уставный) совет при законодательном (представительном) органе субъекта РФ — это отнюдь не орган конституционного судебного правосудия, и заменить его может — в целом — максимум (оценочно) на 5–7%.

Настоятельно нашему механизму правосудия необходим институт следственных судей — вопрос, что называется, назрел и перезрел. И этот институт также настолько важен, что должен найти закрепление отдельной статьей в будущей Конституции РФ.

В действующей Конституции 1993 г. сказано (в ч. 1 и 2 ст. 3), что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Осуществление правосудия — это реализация народом функции государственной власти, а в ч. 5 ст. 32 Конституции РФ провозглашено: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия». Однако такая редакция — о судебных заседателях (а этот институт и представляет граждан РФ, участвующих в отправлении правосудия — в реализации народом функции судебной ветви государственной власти) привела к сегодняшнему дню к существенной деградации данного института. По факту: институт народных заседателей был в самом начале 2000-х годов ликвидирован напрочь; институт арбитражных заседателей влачит столь жалкое существование, что мало кто из предпринимателей о нем знает, а в арбитражно-судебной статистике он вообще отсутствует; институт же присяжных заседателей, распространенный теперь и на районные суды, функционирует так, что «апелляция отменила почти 90% оправдательных приговоров районных судов, вынесенных с участием присяжных»⁵. Похоже, апелляция и кассационная инстанции по делам, рассмотренным

с участием присяжных заседателей, должны состоять также из присяжных, точнее — из большинства присяжных заседателей (3+2, 5+3 и пр.). А сам институт судебных заседателей должен быть провозглашен в будущей Конституции РФ, в отдельной статье, состоящей из нескольких частей.

За рубежом предлагаемая конфигурация судебных систем не редкость, например, в ФРГ издавна функционируют: система общей административной юстиции, система финансовой юстиции, система судов по трудовым делам, система судов по социальным вопросам, а также система судов общей юрисдикции. Еще в 1968 г. там был учрежден Общий сенат высших федеральных судов. Цель его — обеспечение единства судебной практики. А его заседания созываются, когда Высший федеральный суд намерен иначе решить вопрос права, чем он решается другим высшим федеральным судом или Общим сенатом. В состав Общего сената входят председатели Высших федеральных судов, председатели сенатов Высших федеральных судов и по одному судье из каждого из этих сенатов⁶.

И у нас, со схожими целями, вполне может быть создан подобный орган с закреплением его полномочий (предельно узких) и порядка формирования на конституционном уровне. Впрочем, что-то подобное — координирующее вопросы подведомственности судебных дел — мы уже проходили в виде совместного Постановления Пленумов Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ от 18 августа 1992 г. № 12/12 «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам» — весьма эффективно действующий акт (автор это знает по личному опыту). И практически невероятно, что, собравшись вместе, руководители пяти (или больше) высших судов государства и федеральных моносудов не смогли бы прийти к общему мнению, ведь, ко всему прочему, при обсуждениях у них наверняка будет присутствовать осознание последствий недостижения соглашения, о котором 12 декабря 2021 г. высказался Председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин на встрече с Президентом РФ В.В. Путиным: «Ведь можно было как? Полуигнорировать — мы бы где-то стали перетягивать одеяло», — вспомнил он судебные войны в ряде стран, когда пришлось «то ли полномочия Конституционного Суда урезать, то ли Верховного Суда урезать, то ли слить их вообще»⁷.

⁵ Адвокатская газета. 2020. 13 октября.

⁶ См. подробнее: Судебные системы Европы и Евразии: научно-энциклопедическое издание : в 3 т. Т. 1. Западная и Северная Европа / под ред. Р.А. Курбанова, Р.А. Гурбанова. М. : Проспект, 2019. С. 63–76.

⁷ Российская газета. 2021. 14 декабря.

Но у этого координирующего органа, хотя он и будет конституционным, не будет функции ни судебного органа, ни органа, обеспечивающего эффективное функционирование — в инфраструктурной составляющей — всей большой судебной системы страны, ни органа, наделенного полномочиями разрабатывать планирование развития большой судебной системы на перспективу и обеспечивать реализацию этого планирования. А необходимость в таком органе — только в части двух последних групп функций — есть.

Нужен государственный властно-организационный конституционный орган, наделенный полномочиями по эффективному и гарантированному обеспечению осуществления судами непосредственного правосудия, прежде всего — обеспечению подлинной независимости судей и судов, «впитавший» в себя также полномочия по кадровому, финансовому, материально-ресурсному, информационному и т.д. обеспечению судебных органов, непосредственно осуществляющих правосудие, освободив их от несвойственных им функций; и по разработке стратегии развития механизма судебной власти, нацеленной на вершение справедливого правосудия и обеспечивающего реализацию этой стратегии. Автор данных строк к этой проблеме обращался⁸, такие конституционные органы есть, навскидку в половине государств мира, включая государства — участники СНГ (где их больше половины — 6 из 10), больше того — такой орган в постсоветской России вполне реально мог появиться дважды: в 1993 г. и в 2001 г.

В первом случае — при обсуждении проекта ныне действующей Конституции РФ, сопровождавшемся бурными обсуждениями юридической общественностью — учеными и практиками, в том числе судьями и специалистами Конституционного Суда РФ⁹. Президент РФ Б.Н. Ельцин первоначально поддержал идею данного института — в проекте Конституции РФ, в его ст. 125, он именовался Высшим судебным присутствием, но затем, видимо, изменил свое мнение. Во всяком случае, автору данных строк подлинные причины

несостоявшегося включения в Конституцию РФ 1993 г. этого органа не ясны.

В отличие от второго случая. Вопрос об этом органе активно обсуждался участниками Рабочей группы по вопросам совершенствования законодательства РФ о судебной системе, образованной Распоряжением Президента РФ В.В. Путина от 28 ноября 2000 г. Автор данных строк входил в состав данной Рабочей группы, так что ход обсуждения и вероятностную причину (не официальную) непринятия идеи о Высшем судебном присутствии (предлагались и иные названия) представляет. К тому времени необходимость серьезных изменений в законодательство о судах и судьях стала весьма ощутимой, и Рабочей группе было предложено разрабатывать и с необходимым обоснованием вносить любые предложения в этой сфере, но ни в коем случае не затрагивать Конституцию РФ. А не затронуть не получилось — на данный орган было (не единогласно) предложено возложить функцию разрешения споров о подведомственности дел между Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ, что явно требовало внесения изменений в Конституцию РФ. В общем — все предложения Рабочей группы были восприняты и в различных формах реализованы, а предложения о названном органе — нет.

Его же необходимость на сегодня, ко всему прочему, подтверждается двумя принципиальной значимости доводами.

Первый: стратегию развития механизма судебной власти определяет с 2001 г. Министерство экономического развития РФ, что прямо предусмотрено всеми тремя Федеральными целевыми программами «Развитие судебной системы Российской Федерации на...» — по периодам (сейчас оканчивается третий период, начавшийся в 2013 г.). Эти программы утверждает Правительство РФ, а непосредственную ответственность за их реализацию несет министр названного министерства. И ряд важных положений программы относится непосредственно к полномочиям судебной власти. Нет нужды говорить, что, если бы был у нас Совет судебной власти РФ, разрабатывался бы он этим Советом (совместно с иными госорганами), утверждался бы им, и он же нес бы ответственность за ее реализацию.

Второй: нововведениями 2020 г. в Конституции РФ (п. «л» ч. 1 ст. 102) провозглашено, что к ведению Совета Федерации относится прекращение по представлению Президента РФ в соответ-

⁸ См.: Клеандров М.И. О «Генеральном штабе» судебной власти // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 1 (43). С. 7–24; Клеандров М.И. Развитие идеи «Генерального штаба» судебной власти в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 6 (48). С. 11–19; Клеандров М.И. О Совете судебной власти Российской Федерации: монография. М.: Норма, 2016. 160 с.

⁹ См. подробнее: Митюков М.А. Конституционное правосудие на втором этапе развития (к историографии вопроса с позиции конституционалиста) // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 54–56.

ствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда РФ, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

Прекращение (досрочное, за серьезное преступление) полномочий судьи — это, вне сомнений, мера конституционной ответственности, а не дисциплинарной. И как конституционная ответственность, она должна распространяться на всех судей без исключения — ведь статус наших судей един — это аксиома. Сейчас же произошел «разрыв шаблона» — для примерно двух с половиной тысяч наших судей это — мера конституционной ответственности, а для немногим менее тридцати тысяч судей это — мера дисциплинарной ответственности.

Но главное — возложение на Совет Федерации как орган законодательной власти РФ функции органа судебной власти (в прямом смысле) — это нарушение принципа разделения властей, как, впрочем, и в первом случае — относительно органов исполнительной власти. Заниматься вопросами ответственности судей должна сама судебная власть: применение мер дисциплинарной ответственности судей (в которые не должно входить досрочное прекращение полномочий судьи за грубое нарушение) — полномочия квалификационных коллегий судей (обоих уровней), а применение мер конституционной ответственности судей (в виде досрочного прекращения полномочий судей) — это полномочия названного Совета судебной власти РФ. Все эти вопросы — об ответственности судей — необходимо будет закрепить в отдельной несколькокачественной статье будущей Конституции РФ.

Важным представляется также возложение на этот орган функции запретительной (с соответствующим закреплением ее на конституционном уровне), не дающей возможность при любом в будущем развитии научно-технического прогресса замены судей-людей на судей-роботов, ибо, по глубокому убеждению автора, у последних не может быть главного для судей-людей — чувства справедливости.

Далее — «на злобу дня» — этот орган мог бы, в силу закрепленных в новой Конституции РФ полномочий, переводить, в случае крайней необходимости, осуществление правосудия как на всей территории страны, так и в отдельных местностях в режим экстремального функционирования. В отсутствие такого органа данную роль вынужденно взяли на себя, как известно, Президиум Верховного Суда РФ и Совет судей РФ, что не предусмотрено действующим законодательством.

И так далее.

Литература

1. Клеандров М.И. О «Генеральном штабе» судебной власти / М.И. Клеандров // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 1 (43). С. 7–24.
2. Клеандров М.И. О проблемных нововведениях 2020 г. в Конституцию РФ в сфере механизма правосудия / М.И. Клеандров // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 7–11.
3. Клеандров М.И. О Совете судебной власти Российской Федерации : монография / М.И. Клеандров. Москва : Норма, 2016. 160 с.
4. Клеандров М.И. Очерки российского судоустройства: проблемы настоящего и будущее / М.И. Клеандров ; под редакцией В.В. Лаптева, В.Ф. Яковлева. Новосибирск : Наука, Сибирское предприятие РАН, 1998. 160 с.
5. Клеандров М.И. Правосудие и справедливость : монография / М.И. Клеандров. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2022. 364 с.
6. Клеандров М.И. Развитие идеи «Генерального штаба» судебной власти в Российской Федерации / М.И. Клеандров // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 6 (48). С. 11–19.
7. Клеандров М.И. Судебная система современной России / М.И. Клеандров. Тюмень : Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права, 2002. 172 с.
8. Клеандров М.И. Судебные системы государств — участников СНГ: законодательное обеспечение / М.И. Клеандров. Москва : Юристъ, 2002. 623 с.
9. Митюков М.А. Конституционное правосудие на втором этапе развития (к историографии вопроса с позиции конституционалиста) / М.А. Митюков // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 54–56.
10. Судебные системы Европы и Евразии. В 3 томах. Т. 1. Западная и Северная Европа : научно-энциклопедическое издание / под редакцией Р.А. Курбанова, Р.А. Гурбанова. Москва : Проспект, 2019. С. 63–76.

Совет великих судей Судебной палаты Тайваня (Китай) как орган конституционного контроля*

Антонов Алексей Владиславович,
советник управления Конституционного Суда Российской Федерации,
преподаватель кафедры конституционного права
Санкт-Петербургского государственного университета
Aleksey.Antonov@ksrf.ru

Некрасов Павел Юрьевич,
студент юридического факультета
Санкт-Петербургского государственного университета
nekrasov.p@bk.ru

Статья содержит обзор правового статуса и компетенции Совета великих судей Судебной палаты, а также описание процедуры деятельности органа в соответствии с законодательством Тайваня. Авторами были рассмотрены отдельные аспекты судебной системы региона в сравнении с иными государствами. Также дается анализ поправок в Закон «О процедуре в Конституционном суде», вступивших в силу 4 января 2022 г.

Ключевые слова: Конституционный суд Тайваня (Китай), Совет великих судей Судебной палаты Тайваня (Китай), Закон «О процедуре в Конституционном суде», конституционный контроль в странах Азиатского региона.

Введение

Традиционно специалисты, занимающиеся сравнительно-правовыми исследованиями в области судебного конституционного контроля, в качестве объектов исследования избирают европейские органы конституционного правосудия. Однако с определенного времени их внимание все больше привлекает развитие конституционных институтов в странах так называемой третьей волны демократии¹.

Совет великих судей представляет интересный объект для изучения в связи со своим достаточно долгим функционированием, большой практикой, особенностью политического

контекста, т.е. деятельности судебного органа государства, имеющего статус частично признанного.

Исторически и политически прослеживается очевидная связь Тайваня и Китайской Народной Республики (далее — КНР). На Тайване после длившегося почти 40 лет авторитарного режима с середины 1980-х годов идет процесс демократизации, транзита и модернизации политических институтов. Развиваются связи с материковым Китаем.

Важно отметить, что с 1979 г. осуществляется новый курс в понимании тайваньского вопроса правительством КНР. «Одно государство — два строя» — основная идея мирного объединения государства. В свое время председатель КНР Цзянь Цзэминь отметил, что отстаивание принципа одного Китая — основа мирного

¹ Опалев Ю.М. Конституционный контроль на Тайване : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. URL: <https://www.disscat.com/content/konstitutsionnyi-kontrol-na-taivane> (дата обращения: 18.02.2022).

* При подготовке статьи авторы исходят из идеи существования одного Китая и руководствуются принципами взаимодействия Российской Федерации и Тайваня, закрепленными в Указе Президента РФ от 15 сентября 1992 г. № 1072 «Об отношениях между Российской Федерацией и Тайванем», который устанавливает, что Правительство Китайской Народной Республики является единственным законным правительством, представляющим весь Китай. Тайвань — неотъемлемая часть Китая (ст. 1 Указа). URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/2010> (дата обращения: 18.02.2022).

Этот принцип подтвержден в «Совместном заявлении Российской Федерации и Китайской Народной Республики о международных отношениях, вступающих в новую эпоху, и глобальном устойчивом развитии» от 4 февраля 2022 г. URL: <http://kremlin.ru/supplement/5770> (дата обращения: 21.02.2022).

Термины, использованные в статье: конституционный суд, конституция, президент, парламент, правительство и т.д., используются в научно-исследовательских целях для обозначения и понимания взаимодействия существующих на о. Тайвань (Китай) органов и не означают их признания таковыми в качестве соответствующих органов суверенного государства.

объединения страны². Правительство гарантирует, что социально-экономическая система на Тайване после объединения не изменится. Образ жизни населения, экономические и культурные взаимоотношения не претерпят изменений³. Действующее руководство КНР придерживается этих же взглядов⁴.

Безусловно, необходимо помнить и о сложной внешнеполитической обстановке, которую раздувают определенные круги Запада, и прежде всего США, стремящиеся использовать «тайваньский вопрос» для нагнетания напряженности в отношении КНР⁵.

О последствиях такой реакционной политики в свое время справедливо указывал Председатель Коммунистической партии Китая товарищ Мао Цзэдун: «У китайского народа есть поговорка: “Поднявший камень уронит его себе же на ноги”. Эта поговорка изобличает поступки некоторых глупцов. Подобными глупцами являются реакционеры всех стран...»⁶

При рассмотрении связанных с Тайванем (Китай) вопросов необходимо упомянуть доктрину «Саньминь», разработанную великим деятелем китайской революции, одним из основателей современного Китая и партии Гоминьдан доктором Сунь Ятсеном. В сути доктрины лежит идея о трех народных принципах, призванных сделать Китай свободным и процветающим государством. В основе данной доктрины находятся идеи национализма, подразумевающего независимость государства от империалистических держав, народовластия, согласно которому народ обладает возможностью выражать свое мнение, и вместе с этим нормальное функционирова-

ние находит принцип сдержек и противовесов, а также принцип народного благосостояния, заключающегося в поднятии индустриальной экономики и обеспечении равенства участников рынка⁷.

Политическое устройство Китайской Республики (Тайвань) основывается на разработанной доктором Сунь Ятсеном теории разделения властей и отличается от общепринятой трехчленной системы. Власти на Тайване разделены на пять ветвей: Исполнительный юань — орган исполнительной власти, Законодательный юань, выполняющий функции однопалатного законодательного органа, Судебный юань (в российской традиции его принято называть Судебной палатой), Экзаменационный юань, подтверждающий квалификации государственных служащих, а также Контрольный юань, призванный решать вопросы импичмента, цензуры, ревизии.

Судебная палата в соответствии с конституцией является органом, контролирующим всю систему судов на Тайване, включая обычные суды, такие как Верховный суд, высокие суды, окружные суды, а также специальные суды, а также имеет функцию конституционного контроля.

Говоря о правовых институтах на Тайване, необходимо упомянуть и об иных судебных системах, существующих в рамках китайской правовой культуры, которые наглядно демонстрируют реализацию принципа «Одна страна — две системы»⁸. Территориальная и историческая связь Тайваня прослеживается с КНР, Гонконгом и Макао.

После воссоединения КНР и Гонконга (Особый административный район Сянган), а также Макао⁹ (Специальный административный район Макао (Аомынь)) данные административные районы сохранили свои специфические черты, судебную систему¹⁰ и демонстрируют возможность «конвергенции» правовых систем¹¹.

² Saich T. The Fourteenth Party Congress: A Programme for Authoritarian Rule // The China Quarterly № 132, pp. 1136–1160. URL: <https://www.jstor.org/stable/i226820> (дата обращения: 18.02.2022).

³ Канцелярия по Тайваньским делам // Канцелярия по делам печати при Государственном совете КНР. Тайваньский вопрос и объединение Китая (Белая книга). 1993 г. URL: <https://www.fmprc.gov.cn/rus/ziliao/zt/zfbps/t25316.shtml> (дата обращения: 18.02.2022).

⁴ Си Цзиньпин заявил, что материковый Китай и Тайвань в равной мере стремятся к объединению. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/13341331> (дата обращения: 18.02.2022).

⁵ См., например, Стратегию США по Индо-Тихоокеанскому региону. С. 5–15. *Indo-Pacific Strategy of the United States*. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf> (дата обращения: 18.02.2022).

⁶ Мао Цзэдун. Речь на юбилейной сессии верховного Совета СССР в честь 40-й годовщины Великой Октябрьской социалистической революции 6 ноября 1957 г. Красная Книжка. М., 2021. С. 42.

⁷ Сунь Ятсен. Избранные произведения. 2-е изд., испр. и доп. М., 1985. С. 156–160.

⁸ То есть о сохранении двух различных экономических и юридических систем в рамках единого китайского государства.

⁹ Правовая система Макао. URL: <https://ru.knowledgr.com/00722514/> (дата обращения: 18.02.2022).

¹⁰ Ермакова Е.П. Судебная система Гонконга. URL: https://zakon.ru/blog/2014/4/9/sudebnaya_sistema_gonkong (дата обращения: 18.02.2022).

¹¹ Ирхин И.В. Конституционно-правовой статус особого административного района Гонконг как территориальной автономии в составе Китайской Народной Республики: Актуальные траектории трансформации // Государство и право. 2021. № 8. С. 120–137.

Функцию конституционного контроля в Гонконге выполняет Апелляционный суд последней инстанции, который рассматривает дела о соответствии законодательства нормам Основного закона¹² в случае, если дело имеет большое общественное значение для страны¹³. Однако это не единственное полномочие данной судебной инстанции, в подсудность которой также входит рассмотрение апелляционных жалоб на решения Апелляционной инстанции Высокого суда Гонконга¹⁴.

В отношении КНР исследователями высказывается мнение о том, что механизмы конституционного контроля имеют советские корни в форме американской рассредоточенной модели¹⁵. Отмечается, что функция конституционного контроля принадлежит неспециализированным органам, для которых данная задача является вторичной.

Более того, Конституция КНР не предусматривает на законодательном уровне сам механизм конституционного контроля, что уже является сильным отличием от устройства системы Тайваня, где данный вопрос законодательно закреплён и в конституции государства, и в ряде иных нормативных правовых актов. Сильным отличием является и устройство политической системы КНР, централизованность которой не видит смысла в существовании независимого судебного органа, который уполномочен рассматривать данные вопросы.

То есть прослеживается явное различие в устройстве судебной системы и уникальность конституционного контроля в Тайване.

Исследованиями правовой системы Тайваня занимались известные специалисты в сфере конституционного права Китая: Л. М. Гудошников¹⁶,

¹² The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region (The Basic Law) was adopted on April 4, 1990. URL: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/gjw/tyfl/2626/t15466.htm> (дата обращения: 18.02.2022).

¹³ Dispute Resolution Around the World. Hong Kong, 2013. URL: https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2016/10/dratw/dratw_hongkong_2013.pdf?la=en (дата обращения: 18.02.2022).

¹⁴ Hong Kong Court of Final Appeal Ordinance — Cap. 484. URL: <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap484#> (дата обращения: 18.02.2022).

¹⁵ Сонин В. Конституционный контроль в КНР: причины бездействия и перспективы развития // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 6. С. 32–35.

¹⁶ Гудошников Л. М., Кокарев К. А. Организация правосудия и конституционного контроля на Тайване // Проблемы Дальнего Востока. 1997. № 5. С. 68.

Ю. М. Опалев¹⁷, П. В. Трошинский¹⁸, отдельные вопросы организации судебной власти были рассмотрены в монографии С. Н. Сильвестрова¹⁹, также у других авторов встречаются отдельные упоминания о существующей системе конституционного контроля на Тайване²⁰. Однако упомянутые исследования были проведены в 1997 и 2007 гг.

За прошедшее время на Тайване проведены серьезные конституционные реформы, в том числе и реформа конституционного правосудия. 4 января 2019 г. были подписаны изменения в Закон «О процедуре в Конституционном суде», которые вступили в силу 4 января 2022 г. В ходе этих изменений Совет великих судей трансформировался в Конституционный суд, приобрел ряд новых функций, значительно изменилась и процедура.

Таким образом, значительный промежуток времени, прошедший с момента проведения указанных исследований, и важные изменения позволяют обратиться к данному органу и актуализировать имеющуюся информацию касательно его компетенции и правового статуса.

Судебная палата Тайваня являлась объектом исследования зарубежных авторов²¹, которые обращали внимание на растущий уровень решений, выносимых данным органом, который способствует развитию юрисдикционных начал в деятельности данного органа²².

Правовые и политические реформы, проходящие на Тайване, в их историческом и сравнительном контексте, переход от авторитарного правления к политическим реформам и общая

¹⁷ Опалев Ю. М. Указ. соч. См. также: Опалев Ю. М. Конституционный контроль на Тайване. Т. VII // Конституционный контроль в зарубежных странах : учеб. пособие / отв. ред. В. В. Маклаков. М., 2007. С. 452–483.

¹⁸ Трошинский П. В. Правовая система Китая : монография. М. : ИДВ РАН, 2016. 472 с.

¹⁹ Сравнительный анализ правового регулирования финансово-банковского сектора России и Тайваня / под ред. С. Н. Сильвестрова. М. : Когито-Центр, 2016. 165 с.

²⁰ Ванчигийн У., Ондар Н. А. Особенности судебной системы и конституционной юстиции в странах Северо-Восточной Азии. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-sudebnoy-sistemy-i-konstitutsionnoy-yustitsii-v-stranah-severovostochnoy-azii> (дата обращения: 18.02.2022).

²¹ Democratization and Taiwan's Constitutional Court // American Journal of Chinese Studies. Vol. 11. No. 1 (APRIL 2004), pp. 51–71 (21 pages) Published By: American Association of Chinese Studies. URL: <https://www.jstor.org/stable/44288754> (дата обращения: 18.02.2022).

²² Chisholm N. (Ed.). (2019). Judicial Reform in Taiwan: Democratization and the Diffusion of Law (1st ed.). Routledge. URL: <https://doi.org/10.4324/9780203737187> (дата обращения: 18.02.2022).

демократизация политической жизни также повлияли на деятельность органа, осуществляющего конституционный контроль. Он активно используется политическими силами для проверки на соответствие конституции различных законов и разрешения политических конфликтов²³.

В статье описывается история создания, дается обзор правового статуса и компетенции Конституционного суда Тайваня (Совета великих судей Судебной палаты), а также описание процедуры деятельности органа.

История создания, обзор правового статуса и компетенции Конституционного суда Тайваня

1. История создания Совета великих судей

Предтечей современного Конституционного суда является Совет великих судей Судебной палаты (Судебного юаня).

Исследователями отмечается, что «первые попытки создания органа судебной власти, близкого к западным образцам, были предприняты в первом десятилетии XX в. в рамках серии реформ, получивших название “новая политика”. Так, в 1906 г. был учрежден Великий суд (“Дали юань”), который начал функционировать в 1909 г. и состоял из молодых юристов. Деятельность судебного органа ускорила процессы “вестернизации правовой системы империи”»²⁴.

После Синхайской революции 10 октября 1911 г. и свержения монархии на протяжении почти 30 лет в Китае делались шаги к утверждению приоритета конституции над законом и учреждению органа, который был бы уполномочен осуществлять такой контроль²⁵. Из интересных особенностей развития правовой мысли следует отметить предложения наделить правом толковать конституцию парламент (в проекте конституции 1911 г.), также предлагалось создать Специальный совет из председателей палат парламента и судебных органов (в проекте конституции 1919 г.).

Согласно Временной конституции Китая 1931 г., полномочием толковать конституцию

наделялся Исполнительный совет партии Гоминьдан, т.е. был установлен своеобразный партийный конституционный контроль.

В дальнейшем разрабатываемые проекты конституций 1934 и 1936 гг. предусматривали принцип верховенства конституции над законами, а правом контроля за соответствием законов конституции предлагалось наделить Судебный юань (Судебную палату).

Оккупация Китая Японией, последовавшая за этим «Восьмилетняя война сопротивления Японии» 1937–1945 гг. и сложная внутривнутриполитическая обстановка после окончания Второй мировой войны привели к тому, что Конституция Китайской Республики была принята 25 декабря 1946 г. Конституция была обнародована 1 января 1947 г. и вступила в силу 25 декабря того же года.

В соответствии со ст. 77 Конституции Китайской Республики устанавливалось, что высшим органом судебной власти является Судебная палата, а ст. 78 Конституции закрепляла, что она (Палата) является компетентным органом по толкованию Конституции, а также единообразному толкованию законов и указов²⁶.

В случае возникновения сомнений в конституционности закона, различий в правопонимании законов и указов именно Судебная палата наделялась полномочием разрешать спорный вопрос путем принятия решений, именуемых «толкованиями». Для осуществления функции по толкованию учреждались должности «великих судей», назначавшихся Президентом с согласия Контрольной палаты. Тем самым была создана правовая основа по охране Конституции.

Судебная система была реформирована и официально учреждена 1 июля 1948 г. Судьи вступили в должность в июле и провели первое заседание 15 сентября того же года. С тех пор судьи продолжают осуществлять свои полномочия по толкованию Конституции и унификации толкований законов и нормативных актов.

Народно-освободительная война 1946–1949 гг.²⁷ закончилась поражением сторонников партии Гоминьдан, и в 1949 г. Правительство Китайской Республики эвакуировалось на остров

²³ Конституционный контроль на Тайване // Конституционный контроль в зарубежных странах. М.: Норма, 2007.

²⁴ Конституционный контроль на Тайване // Конституционный контроль в зарубежных странах. М.: Норма, 2007. С. 632.

²⁵ Там же. С. 635.

²⁶ Constitution of the Republic of China (Taiwan). URL: <https://law.judicial.gov.tw/LAWENG//FLAW/dat02.aspx?lsid=FL000001> (дата обращения: 18.02.2022).

²⁷ Гражданская война между военными формированиями Коммунистической партии Китая (КПК) под предводительством товарища Мао Цзэдуна и войсками Гоминьдана.

Тайвань. С этого времени Конституция, законы Китайской Республики и все созданные на основании Конституции учреждения продолжают свою деятельность на Тайване²⁸. После эвакуации были приняты «Временные положения на время периода коммунистического восстания», которые предоставили правительству правящей партии Гоминьдан неконституционные полномочия. Несмотря на наличие Конституции, в течение более 40 лет Тайвань оставался авторитарным однопартийным государством.

2. Правовая основа деятельности

В настоящее время правовую основу деятельности составляют:

- Конституция Китайской Республики (Тайвань)²⁹;
- Дополнительные статьи к Конституции от 1 мая 1991 г. с изменениями на 6 октября 2005 г.³⁰;
- Закон «Об организации Судебной палаты» от 31 марта 1947 г. с изменениями на 10 июня 2020 г.;
- Закон «О процедуре в Конституционном суде» (с изменениями, вступившими в силу 4 января 2022 г.)³¹.

Кроме того, деятельность и полномочия ранее регламентировались еще рядом документов, например Регламентом Совета великих судей 1948 г., Законом «О Совете великих судей» 1958 г.

3. Организация и компетенция Судебной палаты

В Конституции судебной власти посвящены шесть статей.

Статьи 77–82 Конституции³² и ст. 5 Дополнительных статей Конституции³³ гласят, что Судеб-

ная палата является высшим судебным органом государства. Он отвечает за рассмотрение гражданских, уголовных и административных дел, а также привлечение к ответственности государственных должностных лиц. В соответствии со ст. 78 Конституции данный судебный орган толкует Конституцию и другие законы и указы.

Председатель и заместитель председателя Судебной палаты выдвигаются и назначаются Президентом республики с согласия Законодательного юаня (парламента). Они вместе с 15 великими судьями образуют Совет великих судей, на который возложены полномочия и ответственность за толкование конституции, законов и указов.

Статья 4 Закона «Об организации Судебной палаты» устанавливает требования, предъявляемые к «великим судьям», и закрепляет необходимость наличия выдающейся репутации и опыта работы в качестве судьи или прокурора в течение 15 лет, а также 25 лет стажа в качестве юриста. Закон также позволяет юристам, занимающимся преподавательской деятельностью, претендовать на должность великого судьи.

Статья 9 Закона «Об организации Судебной палаты» для выполнения функций и полномочий определяет девять департаментов палаты: гражданский департамент, департамент по уголовным делам, департамент административных споров и дисциплины, департамент по делам семьи и несовершеннолетних, департамент судебной администрации, секретариат Конституционного суда, секретариат палаты, департамент информационных технологий, отдел по связям с общественностью. Данные департаменты возглавляются Генеральными директорами.

В своей структуре Суд имеет также советников и секретариат. Данные органы содействуют поддержанию отношений Суда с другими органами, а также обеспечивают функционирование организационного обеспечения при подготовке и проведении заседаний.

Процедура конституционного контроля

Как уже было указано выше, Закон «О процедуре в Конституционном суде» был изменен 4 января 2019 г. и вступил в силу с 4 января 2022 г.

Новая редакция закона расширяет юрисдикцию Конституционного суда, а также утверждает новый формат для решений Суда. Он получил

²⁸ Cheng-tian Kuo. Sacred, Secular, and Neosacred Governments in China and Taiwan. The Oxford Handbook of Secularism. Edited by Phil Zuckerman and John R. Shook. 2017. URL: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199988457.001.0001/oxfordhb-9780199988457-e-16> (дата обращения: 18.02.2022).

²⁹ Constitution of the Republic of China (Taiwan). URL: <https://law.judicial.gov.tw/LAWENG//FLAW/dat02.aspx?lsid=FL000001> (дата обращения: 18.02.2022).

³⁰ Additional Articles of the Constitution of the Republic of China. URL: <https://law.judicial.gov.tw/LAWENG//FLAW/dat02.aspx?lsid=FL000002> (дата обращения: 18.02.2022).

³¹ Constitutional Court Procedure Act. URL: <https://law.judicial.gov.tw/LAWENG//FLAW/dat02.aspx?lsid=FL000849> (дата обращения: 18.02.2022).

³² См. текст Конституции. URL: https://www2.judicial.gov.tw/FYDownload/en/p07_2.asp?lawno=36 (дата обращения: 18.02.2022).

³³ См. текст Дополнительных статей Конституции. URL: https://www2.judicial.gov.tw/FYDownload/en/p07_2.asp?lawno=98 (дата обращения: 18.02.2022).

новое полномочие — «контроля окончательных судебных решений». Ранее существовал только абстрактный конституционный контроль.

Закон «О процедуре в Конституционном суде» в ст. 1 определяет функции судебного органа: проверка конституционности законов; разрешение споров между конституционными органами; импичмент президента и вице-президента; роспуск неконституционных политических партий; вопросы местного самоуправления; наблюдение за единообразием толкований законов и правил.

Стоит отметить, что после вступления в силу в 2022 г. измененного Закона «О процедуре в Конституционном суде» в суде создаются три судебные палаты, ранее он действовал только в полном составе.

Вводится институт особого мнения. Каждое решение, вынесенное Судом, будет содержать имя судей, составивших мнение большинства, а также имена судей, которые разделяют мнение большинства, и тех судей, которые имеют позицию, отличную от мнения большинства.

Закон также предусматривает закрытый перечень обстоятельств, при которых судья подлежит дисквалификации.

Более того, сам процесс рассмотрения в соответствии с новыми изменениями стал более гласным, так как вместо ведения дел в закрытом порядке изменения в Законе сделали возможным устные прения сторон. Это, в свою очередь, повысило уровень состязательности участников процесса.

Процедура рассмотрения жалоб и обращений по каждой категории дел довольно подробно расписана в законе.

Субъектами обращений в Конституционный суд могут быть государственные органы, причем подчиненные органы / структурные подразделения которые при осуществлении своих полномочий считают, что применимый закон противоречит Конституции, могут обратиться к своему вышестоящему органу с просьбой подать обращение (ст. 47).

В то же время ст. 48 устанавливает правило: «Никакие обращения в соответствии с предыдущей статьей не допускаются, если соответствующий высший государственный орган может решить вопрос о предполагаемом нарушении применимого закона Конституции в рамках

своей компетенции». Парламентарии могут обратиться в Конституционный суд с запросом, только если под ним подпишется четверть действующих депутатов.

Высшие органы государства обращаются в Конституционный суд с ходатайством об урегулировании спора о компетенции после того, как заинтересованные органы не урегулируют через переговоры. Обращение должно быть подано в течение шестимесячного срока, начиная с даты, когда стороны по спору не смогли разрешить спор о компетенции путем переговоров.

Орган, подавший ходатайство, предварительно излагает факты спора, оставшиеся неурегулированными в ходе переговоров.

Также право на обращение имеют суды (ст. 52). Суд, который на разумных основаниях твердо полагает, что применимый нормативный акт, от действительности которого зависит решение суда по рассматриваемому делу, противоречит Конституции, может обратиться в Конституционный суд с ходатайством о вынесении решения о признании оспариваемого применимого законодательства неконституционным. На время рассмотрения обращения основное дело, находящееся на рассмотрении суда, приостанавливается.

Процесс рассмотрения закона на соответствие Конституции начинается с подачи жалобы в письменном виде. Статья 7 Закона «О процедуре в Конституционном суде» предоставляет право подать жалобу от имени нескольких лиц. После того как Конституционный суд признает жалобу приемлемой, ее текст и резюме публикуются на веб-сайте Суда с соблюдением конфиденциальности³⁴. Сторона заявителя имеет право нанять адвоката для защиты своих прав и интересов, однако положения закона не содержат положений об обязанности участия представителя. До объявления или публикации решения заявитель имеет право отозвать жалобу.

Статья 15 предусматривает, что жалоба должна быть подана в Конституционный суд в письменной форме и должна содержать сведения, требуемые законом, вместе с соответствующими доказательствами и подтверждающими

³⁴ Статья 18 Закона «О процедуре в Конституционном суде». URL: <https://law.judicial.gov.tw/LAWENG//FLAW/dat02.aspx?lsid=FL000849> (дата обращения: 18.02.2022).

документами. Разбирательство в Конституционном суде бесплатное (ст. 22 закона).

Первоначально жалобу рассматривает Палата.

В случае возникновения какого-либо из обстоятельств, указанных ниже, Палата может единогласным решением отклонить жалобу. Если недостатки жалобы исправимы, председательствующий судья соответствующей Палаты требует от заявителя исправить их в течение установленного периода времени.

Обстоятельства, исключающие рассмотрение:

- 1) заявитель не может быть стороной;
- 2) заявитель не представлен на законных основаниях ее или его законным агентом или представителем для проведения судебных разбирательств;
- 3) жалоба подана адвокатом, не имеющим полномочий;
- 4) жалоба подана по истечении процессуальных сроков;
- 5) жалоба подана по вопросам, которые прямо исключены законом;
- 6) жалоба направлена на оспаривание решений конституционного суда или его палат;
- 7) жалоба подана в не установленной форме или не соответствует другим требованиям.

В случае, если в жалобе не указаны правовые основания для вынесения решения, Палата может ее отклонить единогласным решением без предварительного требования ее исправления.

Любое лицо, орган или ассоциация, кроме сторон, которые считают себя заинтересованными в деле, находящемся на рассмотрении Конституционного суда, могут обратиться в Суд с ходатайством о представлении экспертного заключения или сведений.

Жалоба может быть отозвана заявителем. Вопрос о принятии такого ходатайства решается Конституционным судом.

Сам процесс в соответствии с Законом «О процедуре в Конституционном суде» регулируется правилами Судебной палаты³⁵. Непосредственно само решение выносится большинством от общего числа действующих судей Конституционного суда простым большинством от числа

действующих судей с кворумом в две трети от числа судей, участвовавших в рассмотрении дела. Исполнение решения обязательно для «всех властей и народа»³⁶.

Статья 39 закона предусматривает, что решения Конституционного суда и его Палат обжалованию не подлежат.

Интересной новеллой представляется институт предварительного решения. В соответствии с законом в целях предотвращения непоправимого и существенного ущемления основных прав, охраняемых Конституцией, и общественных интересов Конституционный суд по собственной инициативе или по инициативе стороны может вынести предварительное судебное постановление, приостановив применение оспариваемой правовой нормы или исполнение оспариваемого решения, лежащего в основе жалобы, в том числе пока жалоба находится на рассмотрении в Конституционном суде.

До вынесения постановления, указанного в предыдущем абзаце, Конституционный суд может предоставить сторонам или заинтересованным лицам возможность высказать свое мнение.

Постановление о предварительном запрете выносится большинством от общего числа действующих судей Конституционного суда с кворумом в две трети от общего числа действующих судей, принимающих участие в рассмотрении дела, с указанием мотивов.

Предварительный судебный запрет перестает действовать, если

- 1) вынесено окончательное решение по делу;
- 2) с момента его выпуска прошло более шести месяцев;

3) Конституционный суд отменил постановление о предварительном запрете в связи с изменением обстоятельств или другими особыми причинами в соответствии с процессуальным положением предыдущего параграфа.

Обращение от граждан, в котором содержится просьба к Конституционному суду проверить законы или нормативные акты, примененные при вынесении окончательного решения суда, или признать само решение неконституционным, приемлемо, если только заявитель:

³⁵ Статья 27 Закона «О процедуре в Конституционном суде». URL: <https://law.judicial.gov.tw/LAWENG//FLAW/dat02.aspx?lsid=FL000849> (дата обращения: 18.02.2022).

³⁶ Статья 38 Закона «О процедуре в Конституционном суде». URL: <https://law.judicial.gov.tw/LAWENG//FLAW/dat02.aspx?lsid=FL000849> (дата обращения: 18.02.2022).

1) исчерпал все обычные судебные средства правовой защиты;

2) считает, что закон или нормативный акт, примененные при вынесении окончательного судебного решения, вынесенного по его делу, или само решение противоречит Конституции;

3) подал ходатайство в Конституционный суд в течение шестимесячного срока после получения окончательного решения.

Импичмент

Законодательный орган может обратиться в Конституционный суд с ходатайством об импичменте Президенту или вице-президенту в соответствии с п. 10 ст. 2 Дополнительных статей и ст. 68 Закона «О процедуре в Конституционном суде».

В соответствии с п. 7 ст. 4 Дополнительных статей импичмент президенту или вице-президенту может быть инициирован только по предложению не менее половины от общего числа членов Законодательной палаты и принят не менее чем двумя третями от общего числа его членов.

На разбирательство дел об импичменте не влияет истечение срока полномочий лица, которому был объявлен импичмент, роспуск Законодательного юаня или окончание срока созыва Законодательного юаня. Тем не менее, если лицо, в отношении которого осуществляется процедура импичмента, уходит в отставку, прекращает занимать должность или умирает до вынесения приговора, Конституционный суд своим определением отклоняет ходатайство.

До оглашения решения обращение о процедуре импичмента может быть отозвано на основании постановления, принятого не менее чем двумя третями голосов от общего числа членов Законодательного юаня.

Отзыв обращения должен быть совершен в письменной форме и содержать официальную копию постановления. При этом в случае отзыва обращения парламентарии лишаются права повторного обращения на основании тех же основных фактов.

Роспуск неконституционных политических партий

В соответствии со ст. 77 компетентный орган может подать обращение в Конституционный

суд для вынесения решения о роспуске политической партии. Мотивом для этого служит информация о том, что какая-либо цель или деятельность политической партии угрожает существованию Китайской Республики или свободному демократическому конституционному строю.

Орган, подающий обращение, должен представить доказательства, подтверждающие основные факты, обосновывающие роспуск политической партии.

До проведения прений Конституционный суд направляет запрашивающему органу указание представить дополнительные доказательства в установленный срок, если он считает представленные доказательства явно недостаточными; если орган, подавший ходатайство, не делает этого, Конституционный суд может своим определением отклонить ходатайство.

Орган власти, подавший обращение, не может повторно подать ходатайство по делу, которое было прекращено в соответствии с предыдущим параграфом, на основании тех же основных фактов. Решение о роспуске неконституционной политической партии выносится большинством в две трети голосов от общего числа действующих судей Конституционного суда. В случае отсутствия необходимого большинства, предусмотренного предыдущим абзацем, Конституционный суд принимает решение против роспуска.

Вопросы местного самоуправления

Статья 82 предоставляет право обращения в Конституционный суд законодательным или исполнительным органам местного самоуправления, которые при осуществлении своих полномочий считают, что исполнение закона, принятого центральным правительством, может ущемлять полномочия местного самоуправления, закрепленные в Конституции, и, таким образом, применяемый закон противоречит Конституции.

Конституционный суд рассматривает данное обращение и выносит решение о соответствии закона Конституции.

Заключение

Как мы указывали выше, правовые и политические реформы, проходящие на Тайване,

переход к политическим реформам и общая демократизация политической жизни значительно повлияли на деятельность Совета великих судей.

Были расширены его полномочия по осуществлению конституционного контроля, внесены изменения, усиливающие юрисдикционный характер процедуры. Он активно используется политическими силами для проверки на соответствие Конституции различных законов и разрешения политических конфликтов.

Безусловно, следует согласиться с мнением Ю.М. Опалева: «Компетенция великих судей содержит как заимствованные в европейской правовой культуре элементы, так и элементы, свойственные китайской культурной традиции. Можно сказать, что богатство китайской культуры и цивилизации было творчески использовано в оригинальной тайваньской модели конституционного контроля»³⁷. Новые полномочия и расширение субъектов обращения должны способствовать количественному и качественному росту судебной практики.

Литература

1. Ванчигийн У. Особенности судебной системы и конституционной юстиции в странах Северо-Восточной Азии / У. Ванчигийн, Н.А. Ондар // Вестник Тувинского государственного университета. № 1. Социальные и гуманитарные науки. 2010. № 1. С. 72–85.
2. Гудошников Л.М. Организация правосудия и конституционного контроля на Тайване / Л.М. Гудошников, К.А. Кокарев // Проблемы Дальнего Востока. 1997. № 5. С. 68.
3. Ермакова Е.П. Судебная система Гонконга / Е.П. Ермакова // Zakon.ru. 2014. 9 апреля.
4. Ирхин И.В. Конституционно-правовой статус особого административного района Гонконг как территориальной автономии в составе Китайской Народной Республики: Актуальные траектории трансформации / И.В. Ирхин // Государство и право. 2021. № 8. С. 120–137.
5. Мао Цзэдун. Речь на юбилейной сессии верховного Совета СССР в честь 40-й годовщины Великой Октябрьской социалистической революции 6 ноября 1957 г. // Мао Цзэдун.

³⁷ Опалев Ю.М. Конституционный контроль на Тайване : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 108.

Красная Книжица. Ненасытно учиться самому, неутомимо учить других / переводчики: А. Петросян, Чжан Цзюйшу ; редактор М. Терешина. Москва : Эксмо, 2021. С. 42.

6. Опалев Ю.М. Конституционный контроль на Тайване : автореферат диссертации кандидата юридических наук / Ю.М. Опалев. Москва, 2007. 22 с.

7. Опалев Ю.М. Конституционный контроль на Тайване. Гл. VII / Ю.М. Опалев // Конституционный контроль в зарубежных странах : учебное пособие / ответственный редактор В.В. Маклаков. Москва : Норма, 2007. С. 452–483.

8. Сонин В. Конституционный контроль в КНР: причины бездействия и перспективы развития / В. Сонин // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 6. С. 32–35.

9. Сравнительный анализ правового регулирования финансово-банковского сектора России и Тайваня : коллективная монография / под редакцией С.Н. Сильвестрова. Москва : Когито-Центр, 2016. 165 с.

10. Сунь Ятсен. Избранные произведения : перевод / Сунь Ятсен ; ответственный редактор и автор вступительной статьи С.Л. Тихвинский. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Наука, 1985. 781 с.

11. Трошинский П.В. Правовая система Китая : монография / П.В. Трошинский. Москва : ИДВ РАН, 2016. 472 с.

References

1. Cheng-tian Kuo. Sacred, Secular, and Neosacred Governments in China and Taiwan / Kuo Cheng-tian // The Oxford Handbook of Secularism / eds. by P. Zuckerman and J.R. Shook. Oxford University Press, 2017. 778 p.
2. Dispute Resolution Around the World. Hong Kong / G. Seib, A.K.S. Poon, C.Y.S. Tang [et al.]. Baker McKenzie, 2013. 89 p.
3. Judicial Reform in Taiwan: Democratization and the Diffusion of Law / ed. by N. Chisholm. London : Routledge, 2019. 314 p.
4. McBeath J. Democratization and Taiwan's Constitutional Court / J. McBeath // American Journal of Chinese Studies. 2004. Vol. 11. Iss. 1. P. 51–71.
5. Saich T. The Fourteenth Party Congress: A Programme for Authoritarian Rule / T. Saich // The China Quarterly. 1992. Vol. 132. P. 1136–1160.

Конституционный (уставный) контроль в субъектах Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра

Князев Сергей Дмитриевич,

судья Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
knyazev@ksrf.ru

Статья посвящена рецензированию монографии В. Н. Демидова «Конституционное правосудие субъектов России: итоги и опыт функционирования». В ней дается краткий обзор названной книги, а также высказываются некоторые критические суждения относительно целесообразности обязательного обладания каждым субъектом Российской Федерации собственным конституционным (уставным) судом.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, конституционная (уставная) юстиция, конституционный (уставный) контроль, субъекты Российской Федерации, В. Н. Демидов.

Принятие Федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы», императивным образом предусмотревшего упразднение до 1 января 2023 г. конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (пункт 3 статьи 5), не может нуллифицировать накопленный этими судами опыт конституционной (уставной) юстиции, тем более что посредством осуществления ими конституционного (уставного) судопроизводства в Российской Федерации многие годы обеспечивались и самостоятельная судебная охрана конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, закрепляющих фундаментальные основы конституционного правопорядка в отдельных (конкретных) регионах, и утверждение российского конституционализма в целом. С учетом этого появление рецензируемой монографии В. Н. Демидова¹ несомненно привлечет к себе повышенное внимание, поскольку, как справедливо отмечает сам ее автор (с. 5), инициированное на федеральном законодательном уровне решение о прекращении деятельности регионального конституционного (уставного) правосудия не только не препятствует проведению научно-практического изучения результатов его работы как элемента общегосударственного механизма защиты прав и свобод граждан, но и настоятельно детерминирует необходимость экспертного осмысления

приоритетов функционирования, полученных итогов и не до конца реализованного потенциала данного государственно-правового института, что так или иначе окажется полезным в связи с неизбежной трансформацией правовой охраны конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, в том числе в контексте предоставленной последней возможности образования при региональных парламентах конституционных (уставных) советов и наделения их соответствующими квазисудебными полномочиями.

Особый интерес указанной книге придает то обстоятельство, что В. Н. Демидов, будучи весьма авторитетным представителем конституционно-правовой науки, на протяжении длительного времени возглавлял Конституционный суд Республики Татарстан (2004–2014 гг.), являлся заместителем председателя Консультативного совета председателей конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации (2010–2014 гг.)², а также входил в состав Совета судей Российской Федерации (2012–2016 гг.). Как следствие, освещение затрагиваемых им в связи с избранной темой вопросов отличается и надлежащей доктринальной глубиной изложения, и безупречным владением эмпирическим материалом.

Целью своей работы В. Н. Демидов обозначил проведение комплексного исследования

¹ Демидов В. Н. Конституционное правосудие субъектов России: итоги и опыт функционирования. Казань, 2021. 432 с.

² Согласно Положению об этом Консультативном совете его председателем в силу занимаемой должности был Председатель Конституционного Суда Российской Федерации (пункт 6 Основных принципов организации и деятельности Консультативного Совета председателей органов конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации).

правового регулирования и процессуальной деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина (в частности, применительно к доступу граждан к конституционному правосудию, исполнению выносимых региональными конституционными (уставными) судами решений и принятию иных мер, направленных на усиление гарантий защиты прав и свобод) и обеспечения конституционной безопасности (с. 10–11). Соответственно данной цели определена и структура монографии, состоящая из введения, четырех глав и заключения.

Первая глава «Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации как элемент механизма государственной власти» раскрывает исторические предпосылки формирования конституционной (уставной) юстиции как института судебной власти в субъектах Российской Федерации (§ 1); место и роль конституционных (уставных) судов в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации (§ 2). Помимо этого, в ней детально анализируется соотношение конституционных (уставных) судов регионального уровня с Конституционным Судом Российской Федерации, в том числе в формате общих и особенных признаков (свойств), присущих их правовому статусу (§ 3). Отдельное внимание в рамках этой главы уделяется также подробному описанию категорий дел, подведомственных конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации (§ 4).

Оценивая содержание первой главы, прежде всего нельзя не отметить обстоятельство авторского подхода к критической — и отнюдь не всегда комплементарной — интерпретации затронутых в ней вопросов, касающихся генезиса региональной конституционной (уставной) юстиции в Российской Федерации. Чтобы убедиться в этом, достаточно обратиться к тем фрагментам, в которых, несмотря на кажущуюся объективную (логическую) востребованность судебного конституционного (уставного) контроля в субъектах Российской Федерации, вызвавшую появление соответствующего вида правосудия (с. 3136), В.Н. Демидовым все же справедливо констатируется скептическое отношение к нему со стороны большинства субъектов Российской Федерации, обусловленное дефицитом должной политической воли их высших должностных

лиц, нехваткой бюджетных, кадровых и иных региональных ресурсов (с. 28), что вкупе с отсутствием эффективных федеральных законодательных гарантий существования данного института судебной власти в конечном счете и привело к принятию решения о повсеместном завершении деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (с. 37).

Трудно не согласиться с В.Н. Демидовым в том, что существенное значение в федеральном правовом регулировании региональной конституционной (уставной) юстиции имплицитно отводилось решениям Конституционного Суда Российской Федерации. Так, по его мнению, усилия названного Суда в восполнении пробелов законодательного регулирования конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации нашли, в частности, отражение в Постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П, подтвердившем исключительное полномочие конституционных (уставных) судов признавать нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не соответствующими конституциям (уставам), если такое их полномочие предусматривается конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, а также в Определении от 6 марта 2003 г. № 103-О, согласно которому содержащийся в ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» перечень вопросов, для рассмотрения которых субъекты Российской Федерации могут создавать конституционные (уставные) суды, нельзя считать исчерпывающим, поскольку федеральное законодательство не препятствует закреплению в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации дополнительных, по сравнению с установленным перечнем, полномочий конституционных (уставных) судов, не вторгающихся в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, других федеральных судов и соответствующих компетенции субъекта Российской Федерации (с. 30–31).

И хотя включение актов Конституционного Суда России в систему нормативно-правового регулирования региональной конституционной (уставной) юстиции может столкнуться с определенным неприятием, так как далеко не все отечественные правоведы склонны признавать за ними качества источников (форм) права, тем не менее, абстрагируясь от доктринальных споров,

нельзя не видеть, что правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, по сути, приняли на себя роль опорной конструкции юридического сопровождения деятельности региональных конституционных (уставных) судов в течение всего периода их существования. В них получили содержательное разрешение такие немаловажные аспекты организации и осуществления конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации, как, например, компетенция, институциональный статус и место конституционных (уставных) судов в региональной структуре государственной власти и единой судебной системе Российской Федерации, правовая природа принимаемых ими постановлений (определений), статус судей и т.п.³

В условиях, когда федеральный законодатель фактически не устанавливал общих параметров (принципов) организации и деятельности конституционной (уставной) юстиции на региональном уровне, резервируя за парламентами субъектов Российской Федерации широкие возможности в апробации отвечающих их «чаяниям» собственных моделей судебного конституционного контроля, именно предпринятые Конституционным Судом России шаги позволили обеспечить адекватное конституционно-правовое восприятие института регионального конституционного (уставного) правосудия. В противном случае поступательное развитие законодательства субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах было бы существенно затруднено; ведь без опоры на практику Конституционного Суда Российской Федерации представление об имманентных свойствах региональной конституционной (уставной) юстиции было бы лишено необходимой юридико-технической полноты.

Что же касается авторского сожаления о диспозитивности ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», оговорившей возможность, а не обязанность образования субъектами Российской Федерации собственных конституционных (уставных) судов и тем самым оставившей регионам право выбора соответствующего варианта государственно-правового развития, едва ли способствовавшего становлению региональной

конституционной (уставной) юстиции в общероссийском масштабе (с. 26), то в этой связи хотелось бы заметить следующее. Как бы этому ни противились сторонники обязательного наличия конституционного (уставного) суда в каждом субъекте Российской Федерации, представляется, что в вопросе о перспективах, в том числе гипотетических, института регионального конституционного (уставного) правосудия не должно быть завышенных ожиданий.

Несмотря на получившие в юридической среде известное распространение взгляды, согласно которым отсутствие на региональном уровне органов судебного конституционного (уставного) контроля не позволяет полноценно реализовать конституционные принципы федерализма и разделения властей, вследствие чего федеральному законодателю имело бы смысл директивным образом учредить конституционное (уставное) правосудие во всех субъектах Российской Федерации⁴, им все-таки не хватает весомых оснований. Сколько бы доводов ни приводилось в пользу сплошного охвата собственным конституционным (уставным) судопроизводством всех российских регионов, нужно понимать, что сдержанность большей части субъектов Российской Федерации в данном вопросе продиктована разумными объективными причинами, в том числе юридического характера.

Думается, что тезис об обязательном наличии в системе государственных органов субъектов Российской Федерации конституционного (уставного) суда, якобы вытекающий из федеративной природы российского государства, едва ли согласуется с истинным смыслом демократического федерализма, а потому вовсе не предвещает полной унификации региональной государственности. Скорее об истинных федеративных началах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации можно всерьез рассуждать лишь тогда, когда они обладают достаточной степенью самостоятельности в определении наиболее приемлемых для себя контуров (параметров) формирования своего государственного облика. Соответственно, делегирование федеральным законодателем

³ Подробнее см.: Князев С.Д. Нормативные параметры конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации // Академический юридический журнал. 2013. № 2. С. 52–53.

⁴ См., например: Куликов А.В. Фемида слепа, но Уставный суд зорко следит за соблюдением закона... // История. Политика. Право. 2012. № 1. С. 92; Игнатенко В.В., Петров А.А., Праскова С.В. Учреждение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации: основные правовые проблемы и пути их решения (на опыте Иркутской области) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 5. С. 21–22.

субъектам Российской Федерации права по своему усмотрению решать вопрос о создании органов судебного конституционного (уставного) контроля не только не вступает в противоречие с конституционными основаниями федерализма, а, напротив, отвечает его действительному предназначению.

Не случайно В.Н. Демидов на страницах своей книги не находит ничего предосудительного в том, что на начальном этапе специальная правовая охрана конституций (уставов) субъектов Российской Федерации осуществлялась комитетами конституционного надзора либо конституционными (уставными) палатами (с. 23–25). Не обладая классическими судебными полномочиями и действуя преимущественно в качестве органа с правом принятия решений рекомендательного характера, они смогли заявить о себе как о вполне рациональном государственно-правовом инструменте защиты конституционных ценностей на региональном уровне. Иными словами, история красноречиво свидетельствует, что самостоятельная правовая охрана конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в состоянии обеспечиваться различными способами, а не только посредством конституционной (уставной) юстиции.

Исходя из этого упразднение конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации с одновременным предоставлением им права создания — в целях правовой охраны собственных учредительных актов — конституционных (уставных) советов не выходит за пределы дискреционных полномочий федеральной законодательной власти. Не лишает оно российские регионы и возможностей автономного участия в осуществлении контроля за соблюдением принципов и ценностей конституционализма, в том числе с опорой на опыт, полученный в процессе отправления конституционного (уставного) правосудия. Принимая же во внимание, что кардинальное изменение современной политики федерального центра в отношении конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации не может — с точки зрения Конституции Российской Федерации — восприниматься как окончательное, вполне можно допустить, пусть и не в обозримом будущем, реанимирование судебной парадигмы охраны региональных конституций (уставов).

Во второй главе «Защита прав и свобод человека и гражданина конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации» речь идет об основах механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере конституционного (уставного) правосудия субъектов Российской Федерации (§ 1), наиболее значимых правовых позициях конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина (§ 2), взаимодействии конституционных (уставных) судов с органами государственной власти и местного самоуправления при восстановлении конституционных прав и свобод (§ 3), правовых последствиях и реализации итоговых решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (§ 4).

Данная глава несомненно претендует на главное (центральное) положение в книге. Это, как справедливо указывает В.Н. Демидов (с. 132–134), обусловлено: во-первых, конституционным признанием человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2 Конституции Российской Федерации); во-вторых, включением защиты прав и свобод человека и гражданина в предметы совместного ведения Российской Федерации и составляющих ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации); в-третьих, прецедентной практикой регионального конституционного (уставного) правосудия, для которой вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина имели ключевое значение, что, в частности, подтверждается вынесением около трех четвертей итоговых решений органов конституционной (уставной) юстиции по жалобам граждан и их объединений.

Вместе с тем тот факт, что основное число обращений в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации приходилось на жалобы граждан на нарушение конституционных прав и свобод, само по себе не может служить бесспорным доказательством насущной необходимости региональной конституционной (уставной) юстиции. Права и свободы человека и гражданина в демократическом правовом государстве, конечно, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 1 и 18 Конституции Российской Федерации). Однако адресатом конституционных жалоб граждан, поскольку регулирование

их прав и свобод отнесено к федеральным предметам ведения (п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации), выступает, как правило, Конституционный Суд Российской Федерации. Соответственно, перед региональными конституционными (уставными) судами различные аспекты защиты конституционных прав и свобод граждан могут быть поставлены главным образом по остаточному принципу.

Даже в тех случаях, когда конституционно-правовые споры о правах и свободах граждан получают разрешение на уровне регионов (при наличии соответствующих судов), не следует забывать, что за участниками этих споров сохраняются, по сути, неограниченные возможности добиваться «реvisions» решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации под углом зрения соответствия проверенных на региональном уровне нормативных актов федеральной Конституции и федеральным законам. Такое положение дел, конечно, не могло не оказывать негативного влияния на реальные перспективы конституционного (уставного) правосудия в республиках, краях, областях и других субъектах Российской Федерации⁵.

Применительно к иным «потенциальным полномочиям» конституционных (уставных) судов (таким, как проверка уставов муниципальных образований, разрешение конфликтов между различными органами публичной власти и т.п.) нельзя упускать из виду, что с ними, в общем, в состоянии справиться — пусть и не в формате конституционного судопроизводства — суды общей юрисдикции. При этом создание конституционных (уставных) судов Российской Федерации не снимает проблему

конкуренции их полномочий с компетенцией федеральных судов, попутно оставляя открытым вопрос о допустимости (возможности) использования положений федеральных законов для оценки соответствия региональных нормативных правовых актов конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации.

Добавим к тому же, что значительная часть текстов региональных учредительных (основных) законов в той или иной степени воспроизводит нормы Конституции Российской Федерации, причем нередко дословно. И если перед конституционным (уставным) судом субъекта Российской Федерации ставится вопрос о проверке тех или иных региональных (муниципальных) актов на соответствие подобным положениям региональной конституции (устава) субъекта Российской Федерации, то осуществить ее, не посягая на прерогативы Конституционного Суда Российской Федерации, весьма и весьма непросто.

Третья глава «Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации и правовое государство» сфокусирована на вкладе региональной конституционной (уставной) юстиции в реализацию принципа правового государства в Российской Федерации (§ 1), а также на осуществлении регионального конституционного (уставного) судебного контроля за нормотворческой деятельностью органов местного самоуправления (§ 2). Завершается она обстоятельным авторским исследованием открытости и доступности информации о деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, их взаимодействии со средствами массовой информации и другими институтами гражданского общества (§ 3).

Учитывая, что Основной Закон Российской Федерации не содержит дефиниции правового государства, объявленного им одной из фундаментальных основ российского конституционного строя, В.Н. Демидов вполне резонно полагает, что в уяснении конституционной природы и принципиальных характеристик правовой государственности существенным подспорьем могут выступать правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Отталкиваясь от этого, в качестве неотъемлемых признаков правового государства им детально анализируются идея и практика народовластия, реализуемого прежде всего посредством свободных, периодических

⁵ Наглядным подтверждением этому может служить Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2013 г. № 26-П. Как известно, в нем Конституционный Суд России, невзирая на то что Уставный суд Челябинской области ранее, т.е. до проверки на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, признал п. 2 ст. 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» не соответствующим статьям 2 (ч. 1) и 69 (ч. 1) Устава Челябинской области в той мере, в какой им ограничивалось право определенной категории пенсионеров на налоговую льготу по транспортному налогу, объявил указанную норму не противоречащей Конституции Российской Федерации. Вынося названное постановление, он особо подчеркнул, что вследствие его принятия п. 2 ст. 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» — вопреки оценке, данной Уставным судом Челябинской области, — не утрачивает юридическую силу и подлежит обязательному применению судами, другими органами и должностными лицами. Такое расхождение во взглядах федеральной конституционной и региональной уставной юстиции по понятным причинам не могло остаться без последствий, что, наверное, и стало причиной, обусловившей прекращение деятельности Уставного суда Челябинской области в 2014 г.

и состязательных (альтернативных) выборов (с. 265–278); конституционное предназначение федерализма, самим фактом своего существования подразумевающего надлежащее разграничение предметов ведения и полномочий публичной власти федерального и регионального уровня (с. 279–287); самостоятельность местного самоуправления, призванная обеспечить непосредственное решение населением городских (сельских) поселений и иных территорий вопросов местного значения (с. 287–288); разделение властей и особенности его практического осуществления в субъектах Российской Федерации (с. 289–296); конституционные характеристики социального государства и вытекающие из них обязательства публичной власти перед гражданами (с. 297–300); режим конституционной законности, обусловленный высшей юридической силой Конституции Российской Федерации, ее прямым действием и применением на всей российской территории (с. 301–309).

В заключительной — четвертой — главе «Деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по обеспечению общественной безопасности» автор подвергает специальному исследованию границы компетенции конституционных (уставных) судов в вопросах нормативного правового регулирования безопасности (§ 1), административно-правовые аспекты обеспечения конституционной (уставной) юстицией нормативного контроля в сфере безопасности (§ 2), а также сложившуюся судебную практику конституционного (уставного) правосудия в области обеспечения безопасности (§ 3).

Не всякий согласится с В.Н. Демидовым в том, что конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации должны — наряду с Президентом Российской Федерации, Советом безопасности Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Федеральным Собранием, органами законодательной власти субъектов Российской Федерации и органами прокуратуры — отвечать за общее обеспечение безопасности на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (с. 339). Нам уже доводилось писать об издержках чрезмерного увлечения вопросами безопасности в конституционном государстве, таящих в себе серьезные риски избыточного публичного вмешательства в частные дела

(интересы)⁶, а потому «приобщение» конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации к такого рода функциям вызывает серьезные сомнения.

Из этого все же автоматически не следует, что изложенный в данной главе материал лишен какого-либо познавательного смысла. Во всяком случае, ознакомление с ним окажется полезным для расширения кругозора в вопросах, касающихся, в частности, исходных начал обеспечения безопасности, законодательной регламентации административного судопроизводства, ответственности за административные правонарушения, муниципального нормотворчества и др.

Завершая краткий обзор опубликованной В.Н. Демидовым монографии, хотелось бы отметить, что высказанные в нем полемические суждения никак не снижают общего впечатления от проделанной автором работы. Уверен, что она окажется полезной не только тем, кто так или иначе вовлечен в орбиту конституционного судопроизводства, но и широкому кругу лиц (политиков, правоведов и др.), от решений которых зависит дальнейшая судьба конституционного (уставного) контроля в субъектах Российской Федерации.

Литература

1. Арановский К.В. Конституция и безопасность / К.В. Арановский, С.Д. Князев // Государство и право. 2018. № 1. С. 17–28.
2. Демидов В.Н. Конституционное правосудие субъектов России: итоги и опыт функционирования / В.Н. Демидов. Казань, 2021. 432 с.
3. Игнатенко В.В. Учреждение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации: основные правовые проблемы и пути их решения (на опыте Иркутской области) / В.В. Игнатенко, А.А. Петров, С.В. Праскова // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 5. С. 20–28.
4. Князев С.Д. Нормативные параметры конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации / С.Д. Князев // Академический юридический журнал. 2013. № 2. С. 52–54.
5. Куликов А.В. Фемида слепа, но Уставный суд зорко следит за соблюдением закона... / А.В. Куликов // История. Политика. Право. 2012. № 1. С. 90–92.

⁶ Арановский К.В., Князев С.Д. Конституция и безопасность // Государство и право. 2018. № 1. С. 17–28.

THEORY AND PRACTICE OF CONSTITUTIONAL JUSTICE

Alexander KOKOTOV. The Constitutional Court of Russia as a court of Human Rights

The article reveals different approaches to the question of the possibility and necessity of creating a special court of human rights in the country. Arguments are given to justify the inexpediency of such a decision. Alternative ways of strengthening the human rights orientation of the judicial system of the country are shown to this solution. One of them is the expanded use of the capabilities of the Constitutional Court of Russia to ensure the constitutionalization of judicial practice, including in terms of its assessment of the facts of judicial enforcement.

Keywords: constitutional rights and freedoms, human Rights Court, Constitutional Court, Supreme Court, judicial decisions, individual acts, judicial practice.

KOKOTOV Alexander Nikolaevich — Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

Contacts: avtor@lawinfo.ru

CONSTITUTIONALISATION OF LEGAL BRANCHES

Alexander KOSTYUKOV, Irina TRETYAK. Pendulum Federalism: the Beginning of a New Phase of Public Authority in the Constituent Entities of the Russian Federation

The article is devoted to the consideration of the Federal Law «On the general principles of the organization of public power in the constituent entities of the Russian Federation» in the context of the constitutional cycles theory. The authors conduct a legal analysis of several provisions of the federal law in order to determine the vector of the direction of state-legal policy in the sphere of federal relations and come to the conclusion, that with the adoption of this law, a tendency towards centralization will prevail in federal relations, which creates certain risks for ensuring the constitutional level of regional democracy.

Keywords: public power, the president, federal relations, constituent entities of the federation, centralization, democracy, constitutional law enforcement.

KOSTYUKOV Alexander Nikolaevich — Head of Department of State and Municipal Law of the Dostoevsky Omsk State University, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

Contacts: omsk.post@gmail.com

TRETYAK Irina Alexandrovna — Associate Professor of the Department of Constitutional Law of the St. Petersburg State University, PhD in Law

Contacts: irina.delo@yandex.ru

Eugenii TARIBO. Customs Regulation in Scope of Attention of Russian Constitutional Justice

In the article, the author addresses the actual problems of interaction of subjects of customs legal relations. Noting that the relevant regulation has been brought to the international level, the author points out that the Constitutional Court of the Russian Federation continues to receive complaints, the subject of which are the norms of customs law, in particular, the Customs Code of the Eurasian Economic Union. Having analyzed the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation for 2019–2021, the author identifies the most common problems, among which, in particular, are: determination of the customs value of goods; inappropriate retroactive customs regulation that worsens the situation of economic entities; classification of goods placed under a certain customs procedure; joint obligation to pay customs duties.

Keywords: customs regulation, Customs Code of the Eurasian Economic Union, the Constitutional Court of the Russian Federation, customs value of goods, customs procedure, customs control.

TARIBO Eugenii Vasilievich — Head of the Department of the Constitutional Foundations of Public Law of the Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Law

Contacts: taribo@ksrf.ru

POINT OF VIEW

Mikhail KLEANDROV. On the Basics of the Mechanism of Judicial Power in the New Constitution of the Russian Federation

Proceeding from the author's briefly reasoned premise, according to which a new Constitution of the Russian Federation will be adopted in 2025–2026, the article considers and justifies the need for a radical transformation of the constitutional foundations of the judicial power mechanism in it. Specific nodal models of this mechanism are proposed: several independent specialized judicial systems along with the system of courts of general jurisdiction, several federal single courts; the creation of a fundamentally new constitutional governmental body for our country — the Council of the Judiciary of the Russian Federation, etc.

Keywords: the future Constitution of the Russian Federation, judicial systems, the Council of Judicial Power of the Russian Federation.

KLEANDROV Mikhail Ivanovich — Chief Researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Retired Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

Contacts: mkleandrov@igpran.ru

FOREIGN EXPERIENCE

Alexey ANTONOV, Pavel NEKRASOV. Council of Grand Judges of the Judicial Chamber of Taiwan (China) as a Body of Constitutional Control

The article contains an overview of the legal status and competence of the Council of Grand Judges of the Judicial Chamber, as well as a description of the procedure of the body's activities in accordance with the legislation of Taiwan. The authors considered certain aspects of the judicial system of the region in comparison with other states. The analysis of amendments to the law "On Procedure in the Constitutional Court", which entered into force on January 4, 2022, is also given. The second part contains summaries of individual decisions.

Keywords: the Constitutional Court of Taiwan (China), the Council of Grand Judges of the Judicial Chamber of Taiwan (China), the law "On the procedure of the Constitutional Court", constitutional control in the countries of the Asian region.

ANTONOV Alexey Vladislavovich — Counsellor of the Department of International Relations and Research of Constitutional Review Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation Department of Constitutional Law of the St. Petersburg State University

Contacts: Aleksey.antonov@ksrf.ru

NEKRASOV Pavel Yurievich — Student of the Faculty of Law of the St. Petersburg State University

Contacts: nekrasov.p@bk.ru

REVIEW

Sergey KNYAZEV. Constitutional (Statutory) Control in the Subjects of the Russian Federation: Yesterday, Today, Tomorrow

The article is devoted to reviewing V.N. Demidov's monograph "Constitutional justice of the subjects of Russia: results and operational experience". It gives a brief overview of this book, and also makes some critical judgments about the expediency of mandatory possession by each subject of the Russian Federation of its own constitutional (statutory) court.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, constitutional (statutory) justice, constitutional (statutory) control, subjects of the Russian Federation.

KNYAZEV Serguey Dmitrievich — Judge of the Russian Constitutional Court, Honoured Scientist of the Russian Federation, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

Contacts: knyazev@ksrf.ru