

СЕРИЯ «БИБЛИОТЕКА СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА»

Н. С. Бондарь



**РОСТОВСКАЯ ОБЛАСТЬ
В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ
ПРОСТРАНСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
(к 25-летию Законодательного Собрания
Ростовской области)

*Rostov Region within the Constitutional
and Legal Network of the Russian Federation
(marking the 25th Anniversary
of the Legislative Assembly of the Rostov Region)*



ПРОФ
пресс

Ростов-на-Дону — 2019

УДК 84.342
ББК 67.400 (405)
Б81

Б81 Бондарь Н.С. Ростовская область в конституционно-правовом пространстве Российской Федерации (к 25-летию Законодательного Собрания Ростовской области). Серия «Библиотека судебного конституционализма» / 2-е издание, переработанное. Вып. 10. — Ростов-на-Дону: Профпресс, 2019. — 296 с.

Bondar N. S. Rostov Region within the Constitutional and Legal Network of the Russian Federation (marking the 25th Anniversary of the Legislative Assembly of the Rostov Region). The Library of Judicial Constitutionalism series/2nd revised edition. Issue 10. Rostov-on-Don: PROFPRESS Publishers, 2019. — 296 p.

ISBN 978-5-6041703-7-3

Настоящая книга представляет собой второе переработанное издание, посвященное 25-летию юбилею Законодательного Собрания Ростовской области. С учреждением этого органа и началом его законодательной деятельности фактически начинается формирование территориальной государственности Ростовской области как субъекта Российской Федерации, утверждение принципиально нового конституционно-правового статуса самобытного, богатого своей историей и традициями Донского края. В этом плане являются весьма показательными процессы утверждения, законодательного оформления и развития институтов государственности Ростовской области, включая становление и последующую деятельность, в том числе и самого Донского парламента (в лице Законодательного Собрания области). В книге представлена характеристика конституционно-правового статуса Ростовской области как территориально-государственного субъекта Российской Федерации. При этом особое внимание уделяется роли Законодательного Собрания Ростовской области в конституционном развитии Донского края, в том числе имея в виду различные формы взаимодействия регионального парламента с федеральными органами государственной власти, включая Конституционный Суд РФ, постановку перед ним вопросов, связанных в конечном счете с утверждением оптимальных, соответствующих букве и духу Конституции РФ принципам разграничения предметов ведения и законодательных полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ (в данном случае — в лице Ростовской области). Соответственно, в книге широко представлены правовые позиции Конституционного Суда РФ, сформулированные, в том числе по итогам рассмотрения дел, инициированных Законодательным Собранием Ростовской области, равно как и обращениями функционирующих на ее территории федеральных судов, граждан и объединений.

Книга продолжает авторскую серию «Библиотека судебного конституционализма» и адресована депутатам, государственным и муниципальным служащим, всем тем, кто интересуется историей становления и развития территориально-государственных субъектов Российской Федерации в лице областей (краев), их полномочиями во взаимоотношениях с федеральными органами власти, включая обращения в Конституционный Суд РФ, перспективами развития регионального законодательства, совершенствования правоприменительной практики и на этой основе — повышения уровня конституционно-правовой культуры населения, государственных и муниципальных служащих субъекта Федерации.

.....
This book is the 2nd revised edition dedicated to the twenty-fifth anniversary of the Legislative Assembly of the Rostov Region. This body's establishment and the beginning of its legislative work actually gave start to the formation of the federal territorial status of the Rostov Region as a subject of the Russian Federation, establishment of the principally new constitutional and legal status of the Don Land, a unique territory possessing a rich history and traditions. Rather indicative in this respect are the processes of assertion, legal execution and development of the state institutions of the Rostov Region, including the formation and further activity, among others, of the Don Land Parliament itself (embodied in the Legislative Assembly of the Region). The book contains a characterization of the constitutional and legal status of the Rostov Region as a territorial and state subject of the Russian Federation. Besides, special attention is given to the role of the Legislative Assembly of the Rostov Region in the constitutional development of the Don Land with due account of the various forms of interaction between the Regional Parliament and the federal state government bodies, Russia's Constitutional Court among them, statement (for those bodies) of those questions ultimately linked with the approval of optimal, corresponding to the letter and intent of the Russia's Constitution principles of separating the items and legislative powers of the Russian Federation and those of its subjects (in this case the Rostov Region). Hence the book thoroughly describes the legal positions of the Constitutional Court of Russia formulated, apart from the rest, according to the cases considered and initiated by the Legislative Assembly of the Rostov Region, as well as by the appeals of the Federal Courts functioning at its territory, citizens and associations.

The book is one in the author's Library of Judicial Constitutionalism series; its target readers are deputies, public and municipal officers, all those interested in the history of formation and development of the territorial and state subjects of the Russian Federation, or its regions (territories), their powers in their relations with the federal authorities, including references to the Constitutional Court of the Russian Federation, prospective development of regional legislation, improvement of law enforcement practices and, thereupon, upgrade of constitutional and legal culture of the people, public and municipal officers of the Federation subject.

СОДЕРЖАНИЕ / CONTENTS

ВВЕДЕНИЕ КО ВТОРОМУ ПЕРЕРАБОТАННОМУ ИЗДАНИЮ	6
<i>Introduction to the 2nd revised edition</i>	
1. РОСТОВСКАЯ ОБЛАСТЬ: ОБРЕТЕНИЕ НОВОГО КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА	15
<i>1. Rostov Region: acquisition of the new constitutional status</i>	
1.1. На пути от статуса административной единицы к территориальной государственности	15
<i>1.1. On the way from the status of an administrative unit to the territorial federal status</i>	
1.2. Вчерашнее сегодня конституционного статуса Ростовской области (авторские оценки из прошлого...)	23
<i>1.2. Yesterday's today of the constitutional status of the Rostov Region (author's assessments of the past experiences...)</i>	
<u>Материалы к разделу 1</u>	
Ростовская область: конституционная модель организации и политическая практика развития	26
<i>Rostov Region: the constitutional organizational model and the political development practice</i>	
Ростовская область как субъект Федерации на новом этапе конституционного развития	56
<i>Rostov Region as a federation subject at the new stage of constitutional development</i>	
В поиске путей укрепления конституционного статуса	75
<i>Searching for ways of strengthening the constitutional status</i>	
2. ПРАВОТВОРЧЕСТВО В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ ПРОСТРАНСТВЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ	82
<i>2. Lawmaking within the constitutional and legal framework of the Rostov Region</i>	

- 2.1. Формирование региональной правовой системы —
важное направление институционализации Ростовской области
как государственно-территориального субъекта РФ 82
*2.1. Regional legal system formation as an important direction
of institutionalization of the Rostov Region
as a state territorial subject of the Russian Federation*
- 2.2. О разграничении законодательных полномочий между
Федерацией и Ростовской областью: подходы и решения 95
*2.2. On separating the lawmaking powers of the Federation
and the Rostov Region: approaches and solutions*
- 2.3. Защита прав и свобод человека и гражданина — особая сфера
законодательской деятельности Донского парламента 102
*2.3. Protection of human and citizens' rights and liberties as a special
sphere of the lawmaking activity of the Don-land Parliament*
- 2.4. Региональное законодательство
в системе муниципальных отношений 110
2.4. Regional lawmaking within the system of municipal relations

Материалы к разделу 2

Правовые позиции КС РФ о единстве
правовой системы в федеративном государстве 119
*Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation
on the legal system unity in a federative state*

Правовые позиции КС РФ о разграничении полномочий
между Российской Федерацией и ее субъектами 132
*Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation
on separating the powers of the Federation and its subjects*

3. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ
КАК СФЕРА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ
АКТИВНОСТИ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ,
ЕЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ГРАЖДАН 175
*3. Constitutional law as a sphere of constitutional and legal activity
of the Rostov Region, its public authorities and its citizens*
- 3.1. Особенности реализации права на запрос в КС РФ 175
*3.1. Particularities of implementation of the motion
to the Constitutional Court of the Russian Federation*

3.2. Какие вопросы ставил Донской парламент перед Конституционным Судом РФ?	181
3.2. <i>What were the questions raised by the Don-land Parliament before the Constitutional Court of the Russian Federation?</i>	
3.3. Об иных формах участия субъекта Федерации в конституционно-правовой жизни России	195
3.3. <i>On other ways of participation of the Federation subject in the constitutional and legal life in Russia</i>	

Материалы к разделу 3

Приложение 1. Обращения в Конституционный Суд РФ Законодательного Собрания Ростовской области	200
<i>References to the Constitutional Court of the Russian Federation of the Legislative Assembly of the Rostov Region</i>	

Приложение 2. Обращения в Конституционный Суд РФ федеральных судов, действующих на территории Ростовской области	214
<i>References of the federal courts acting on the territory of the Rostov Region, to the Constitutional Court of the Russian Federation</i>	

Приложение 3. Обращения в Конституционный Суд РФ граждан и их объединений в связи с применением в конкретном деле норм законов на территории Ростовской области	234
<i>References of citizens and their assemblies concerning application, in a definite case, of statutory provisions on the territory of the Rostov Region, to the the Constitutional Court of the Russian Federation</i>	

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ:

КОНСТИТУЦИОННАЯ КУЛЬТУРА

КАК ПОКАЗАТЕЛЬ КАЧЕСТВА

ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ ДОНСКОГО КРАЯ	279
------------------------------------	-----

In lieu of a conclusion: constitutional culture as a quality index of the legal life in the Don Land





ВВЕДЕНИЕ КО ВТОРОМУ ПЕРЕРАБОТАННОМУ ИЗДАНИЮ

Настоящее издание является продолжением работы, посвященной конституционному развитию Донского края и подготовленной пять лет назад в рамках Гражданского форума «Правовая политика Ростовской области в современных социально-экономических условиях», который фактически стал первым Донским юридическим форумом¹. Проведение подобных форумов является теперь доброй традицией для Донского края, важным показателем планомерной работы по выработке научно обоснованной правовой политики Ростовской области как субъекта Российской Федерации, ее осуществлением в тесной взаимосвязи с условиями и целями социально-экономического развития региона и страны в целом. С повышением правовой культуры и гражданской активности жителей Ростовской области, созданием условий и механизмов для конструктивного взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти по вопросам развития регионального законодательства, совершенствования правоприменительной практики во многом связано успешное конституционное развитие Донского края.

С учетом целевой направленности настоящего издания — как посвященного 25-летию Законодательного Собрания области — в нем актуализирована информация в части анализа влияния Донского парламента на процессы утверждения Ростовской области в качестве одного из субъектов РФ, активного участника конституционно-правовой жизни, в том числе на федеральном уровне. Это обусловлено реализацией непосредственных полномочий Законодательного Собрания как постоянно действующего высшего и единственного органа законодательной власти Ростовской области, которые связаны с разработкой и принятием региональных законов. Одновременно речь идет о том, что Ростовская область в лице своих органов власти, включая Законодательное Собрание, обладает широкими возможностями по выстраиванию отношений со всеми федеральными органами государственной власти. Эти от-

¹ См.: *Бондарь Н. С.* Ростовская область как субъект конституционно-правовой жизни Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 4. Ростов-на-Дону: Профпресс, 2014. Попутно представляется уместным отметить, что при всем том, что предыдущее издание вышло в рамках авторской серии «Библиотека судебного конституционализма» как выпуск №4, настоящее, переработанное и дополненное, издание, с уточненным названием, может рассматриваться как новый, очередной выпуск авторской «Библиотеки». Поэтому данное, новое, издание выходит как выпуск №10 авторской серии.

ношения, естественно, различны в зависимости от места и роли тех или иных органов федеральной и региональной власти, их полномочий в общей системе как горизонтального разделения властей (на законодательную, исполнительную и судебную), так и вертикального разделения единой, в своей основе, системы публичной власти на федеральную, региональную государственную власти, муниципальную власть.

Особое место в конституционно-правовом пространстве России занимают отношения Ростовской области как субъекта Федерации, ее органов государственной власти, граждан с Конституционным Судом РФ (в дальнейшем — КС РФ). В первую очередь именно этим аспектам конституционно-правовой жизни Ростовской области было посвящено первое издание книги. Если иметь в виду, что одним из главных смыслов и целей обращений Законодательного Собрания области в КС РФ является совершенствование законодательства, в том числе регионального, вполне оправданной представляется инициатива руководства нынешнего VI созыва Донского парламента в лице его председателя — Александра Валентиновича Ищенко, а также председателя Законодательного Собрания области в Совете Федерации Федерального Собрания РФ (далее — СФ РФ) (до недавнего времени — заместителя Председателя Законодательного Собрания области) Ирины Валерьевны Рукавишниковой, подготовить новое издание соответствующей книги к 25-летию юбилею Законодательного Собрания. Это тем более важно, если иметь в виду, что как ранее, на предыдущем этапе, так и в последующие годы (в том числе после выхода первого издания), Законодательное Собрание активно и весьма эффективно пользовалось своим правом на обращения в КС РФ. На основе этих обращений были приняты решения, значимые как для регионального, так и федерального законодательства.

Говоря о 25-летнем юбилее Донского парламента, нельзя не вспомнить, что 12 апреля 1994 года состоялось первое заседание Законодательного Собрания Ростовской области I созыва. Это позволяет говорить о формировании, начиная с этой даты, государственности Ростовской области как территориального субъекта РФ. Знаменательно, что одним из первых решений, принятых Донским парламентом первого созыва, было Положение о Законодательном Собрании Ростовской области¹.

Это подтверждается также нормативными правовыми актами, которые были приняты в качестве одних из первых областных за-

¹ Решение Законодательного Собрания РО от 8 июня 1994 г. №1 «Временное Положение о Законодательном Собрании Ростовской области» // СПС «КонсультантПлюс». Утратил силу в связи с принятием Областного закона от 18 сентября 2002 г. №270-ЗС «О Законодательном Собрании Ростовской области» // Наше время. 2002. №189–191.

конов и имели своим назначением законодательное оформление новых конституционно-правовых характеристик Ростовской области в системе российского федерализма. Речь идет в первую очередь об Уставе Ростовской области¹, а также об областных законах «О Гимне Ростовской области»², «О Флаге Ростовской области»³, «О Гербе Ростовской области»⁴, «О местном самоуправлении в Ростовской области»⁵ и др.

Нельзя забывать и об исторических, социокультурных особенностях устройства территориального сообщества на Дону. Традиционно, учитывая самоуправленческие начала казачества, здесь широкими полномочиями обладал Войсковой круг, который по своей конституционно-правовой природе (в том числе, в силу присущих ему полномочий) в историческом плане может рассматриваться как прообраз представительного органа власти. Так, именно на Кругу проходили прямые выборы «высшего должностного лица» — Войскового атамана; в качестве органа управления «войсковой круг» использовался и в системе организации местного самоуправления. С появлением в России первой Государственной Думы в XX в., обозначившим становление нового этапа в развитии системы народного представительства, влияние Войскового круга постепенно снижалось. Но это, в свою очередь, никак не препятствовало активному взаимодействию казачества с вновь формируемыми органами власти. Этой донской традиции, верен и нынешний парламент, предусматривающий, в том числе, в своей структуре специальный комитет, деятельность которого связана, помимо прочего, с вопросами развития казачества на Дону.

Что же касается общей системы конституционной организации государственной власти Ростовской области, то примечатель-

¹ Областной закон Ростовской области от 29 мая 1996 г. №19-ЗС (ред. от 22.02.2018) «Устав Ростовской области» (принят ЗС РО 19 апреля 1996 г.) // Наше время. 2001. №221–222.

² Областной закон Ростовской области от 28 октября 1996 г. №30-ЗС (ред. от 28.12.2015) «О Гимне Ростовской области» (принят ЗС РО 10 октября 1996 г.) // Наше время. 1996. №196.

³ Областной закон Ростовской области от 28 октября 1996 г. №31-ЗС (ред. от 22.02.2018) «О Флаге Ростовской области» (принят ЗС РО 10 октября 1996 г.) // Наше время. 1996. №196.

⁴ Областной закон Ростовской области от 28 октября 1996 г. №32-ЗС (ред. от 22.02.2018) «О Гербе Ростовской области» (принят ЗС РО 10 октября 1996 г.) // Наше время. 1996. №196.

⁵ Областной закон Ростовской области от 15 января 1996 г. №9-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» (принят ЗС РО 26 декабря 1995 г.) // Наше время. 1996. №13–14. Утратил силу в связи с принятием Областного закона Ростовской области от 28 декабря 2005 г. №436-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» // Наше время. 2005. №340–343.

ным моментом является тот факт, что Устав Ростовской области (в том числе в несовпадающем соотношении со структурой Конституции РФ) на первое место ставит Законодательное Собрание как высший и единственный орган законодательной (представительной) власти. Тем самым ему придается особое значение, учитывая конституционно-правовую природу как представительного органа всех граждан, проживающих на территории Ростовской области и являющихся источником власти в Ростовской области (ч. 1 ст. 4 Устава). Так, в нынешний, шестой созыв Законодательного Собрания Ростовской области, который сформирован по результатам региональных выборов на основе смешанной избирательной системы в сентябре 2018 г., вошли представители пяти политических партий: «ЕДИНАЯ РОССИЯ», КПРФ, «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», ЛДПР и «Коммунисты России», обеспечивающие широкое представительство интересов всего населения области.

Уже в этих вводных замечаниях отражен тот факт, что юбилейным характером издания предопределено стремление совместить в представленных материалах историю и современность. При этом в качестве одного из своеобразных инструментов, мостиком между прошлым и настоящим донского парламентаризма были использованы авторские статьи, которые оказались в свое время практически первой попыткой конституционно-правового анализа начального этапа становления Ростовской области в качестве субъекта РФ, формирования ее высших государственных органов. Если даже в чем-то, в каких-то конкретных положениях эти материалы покажутся устаревшими, надеюсь, определенной компенсацией этому будет их значение как своеобразных документов того неповторимого, поистине исторического периода становления Донской региональной государственности, свидетелем и, в определенной мере, соучастником которого мне посчастливилось быть и на доктринальном, научно-теоретическом уровне что-то запечатлеть, в том числе в виде научных публикаций, не говоря уже о личном и кафедральном (имеется в виду кафедра муниципального права и управления РГУ, а ныне это кафедра муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ, которой довелось руководить с момента ее создания) участии в разработке проекта Устава Ростовской области, структуры органов исполнительной власти Ростовской области, проектов первых областных законов, работать в первом составе Комиссии по правам человека при губернаторе Ростовской области и т. д. Но, наверняка, более важное значение будут иметь представленные в настоящем издании, в том числе в виде приложений к отдельным главам, решения КС РФ, в той или иной мере связанные с Ростовской областью, с ее конституционно-правовым становлением и развитием в качестве субъекта Федерации.

В связи с обозначенной в самом названии темой публикации — о конституционном пространстве Ростовской области как субъекта РФ — хотя бы в рамках вводных замечаний — хотелось бы обратить внимание на незримо, в том числе «между строк», присутствующую, чрезвычайно важную тему — *тему донского патриотизма*, как составляющую, неотъемлемую часть, в том числе и... *конституционного патриотизма*. Почему представляется необходимым обратить на это внимание? Для понимания данной проблемы важно задаться достаточно наивным, на первый взгляд, вопросом: что такое «патриотизм», причем не в абстрактно-теоретическом, а в жизненно важном для каждого человека значении этого понятия, для жителей конкретных сел и городов, для каждого жителя Дона? При всех возможных самых различных определениях этого понятия вряд ли есть основания ставить под сомнение тот факт, что истинный патриотизм начинается с любви к отчому дому, своему краю, к той земле, которая вырастила тебя и которая (независимо от траектории дальнейшей личной судьбы) сохраняет энергию земного притяжения на протяжении всей последующей твоей жизни, если даже эта жизнь, профессиональная деятельность приобретают иные территориальные координаты пребывания, находящиеся далеко за пределами границ, определяемых столь важным и, уверен, *конституционно значимым* понятием «Малая Родина». Для нас такой Малой Родиной, с которой изначально связан глубинный смысл патриотизма, является воспетый в произведениях великого земляка М. А. Шолохова Донской край во всех его уникальных культурно-исторических, природно-географических, социально-экономических и, не в последнюю очередь, конституционно-правовых характеристиках.

Если же говорить о патриотизме с более широких, геополитических позиций, уместно напомнить о прозвучавших совсем недавно, на Генеральной ассамблее ООН 2018 года, следующих словах: «Мы отвергаем теорию глобализма и верим в доктрину патриотизма... По всему миру ответственные страны должны противостоять угрозам суверенитету не только со стороны глобальных правительств, но также и иным новым формам соправительства и доминирования». Еще недавно трудно было бы даже предположить, что эти слова могут принадлежать не какому-то протестующему на митинге (например, в одной из западных столиц) люмпенизированному антиглобалисту, а... президенту США. Но в данном случае это именно так: Д. Трамп не только в своем выступлении в ООН, но и в реальной политике жестко противопоставляет глобализм суверенитету и доктрине патриотизма¹. В конституционно-правовом измерении это предполагает, что в условиях глобализации ценность конституции и по-

¹ URL: <https://ria.ru/world/20180925/1529327692.html> (дата обращения — 06.11.2018 г.).

лучающих закрепление в ней национальных ценностей, традиций и интересов, в том числе региональных, не только не ослабевает, а, напротив, возрастает; более того, сами глобализационные процессы могут и должны рассматриваться, как нам на этот раз не без оснований напоминают из-за океана, в соответствии с идеей патриотизма, в том числе конституционно признаваемого.

В этих подходах, признающих национальный патриотизм в качестве государственной политики, — проявление нового взгляда на расстановку приоритетов в соотношении универсальных и национально-специфических начал в конституционном пространстве¹. Для России с ее самобытной конституционно-правовой историей, многонациональным составом федеративной государственности и с учетом современных международно-правовых условий это особенно актуально; ведь именно решительное отстаивание Россией своих национальных интересов, конституционный патриотизм во многом стали причиной принятия санкционных мер, нарастания русофобских настроений среди политических элит западного мира.

В связи с этим, не пытаясь «объять необъятное», в то же время нельзя не отметить, что конституционно-правовые характеристики Ростовской области как территориально-государственного субъекта РФ представляют собой региональный срез важных, имеющих общегосударственное, а порой и геополитическое значение проблем современного федерализма. Как тут не вспомнить по-своему гениальные, пророческие слова выдающегося историка Василия Осиповича Ключевского, который писал, что *«в России центр находится на периферии»*². Думаю, мы пока еще не в полной мере осознали глубину этого утверждения. Россия с ее огромными территориальными масштабами, с уникальным национально-этническим, религиозно-конфессиональным, социокультурным составом может успешно развиваться и быть сильным государством при условии успешного развития каждого региона в отдельности на основе *осознания нашего единства в многообразии, сложения экономической, социальной, интеллектуальной силы, правового прогресса каждого региона в единое русло российской государственности*. В нынешних условиях западной санкционной политики против России, сложной социальной

¹ В связи с этим остается хотя бы попутно вспомнить, с какой ожесточенной критикой было воспринято на Западе Постановление КС РФ от 14 июля 2015 г. №21-П, в котором было прямо указано, что никакие решения наднациональных юрисдикционных органов «не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции РФ и потому подлежат реализации в рамках этой системы только при условии признания высшей юридической силы именно Конституции РФ» // СЗ РФ. 2015. №30. Ст. 4658.

² Ключевский В. О. Сочинение в девяти томах. Т. 9. Материалы разных лет. М.: Мысль, 1990. С. 385.

ситуации, связанной не только с экономическими проблемами, но, возможно, прежде всего, с дефицитом социальной справедливости и равенства, в особой степени актуальным является утверждение одного из патриархов российской политики о том, что без возрастающей экономической и социальной роли регионов не обойтись в современном развитии России. «В общем и целом от регионов зависит успех требуемых перемен в структуре нашей экономики, перевод ее на инновационные рельсы...»¹. Очевидно, что это в особой степени актуально для Ростовской области как приграничного региона России, в полной мере испытывающего последствия новой международной ситуации, но который, дай Бог, никогда не должен стать прифронтовым...

Что же касается самой по себе характеристики Ростовской области как субъекта РФ, то независимо от того, какие мнения существуют по поводу критериев, которым должны отвечать территориальные образования, чтобы стать субъектом Федерации (а они различны, в числе которых в научной литературе называется в том числе и крайнее, приграничное положение), очевидно, что Ростовская область отвечает всем, самым высоким конституционным стандартам. В соответствии с этим считаю оправданным обратить внимание, с одной стороны, на принципиальные вопросы, характеризующие Ростовскую область в ее современных конституционно-правовых чертах как *форму территориальной государственности*, которая является неотъемлемой частью единого федеративного государства и, соответственно, участником (субъектом) конституционно-правовой жизни России. С другой стороны, это неизбежно выводит нас на более конкретные проблемы государственно-правовой организации области, развития ее законодательной базы, мониторинга правоприменения федерального и регионального законодательства, актов местного самоуправления на территории области, повышения конституционно-правовой культуры государственных и муниципальных служащих как и всего населения Донского края.

При этом именно юристы призваны профессионально обеспечивать реализацию основных направлений правовой политики, включая осуществление судебной, правоохранительной, всех других форм правозащитной и правоприменительной — в широком смысле этого слова — деятельности во всех сферах социальной, экономической, культурной, политической жизни общества. Очевидно, что модернизация российской федеративной государственности, включая ее региональные уровни, судебная, правоо-

¹ См.: *Примаков Е.* Важнейшая проблема экономической политики // Российская газета. 2014. 20 мая. №111 (6383).

хранительная, административная, муниципальная реформы, качественное обновление системы пенсионного и иного социального законодательства, борьба с коррупцией, как и другие направления правовой жизни, нуждаются в существенном улучшении, в том числе с точки зрения кадрового состава судебных, правоохранительных органов, государственных и муниципальных служащих, в существенном повышении уровня массовой и профессиональной правовой культуры. В этом плане весьма емкой является выведенная в свое время В. Д. Зорькиным своего рода формула правовых преобразований России: «*Основа и начало правовых преобразований — это реформа юридического образования*»¹. Именно поэтому, а также (не скрою) учитывая личные воспоминания, связанные с тем, что большая часть профессиональной жизни была посвящена (а, по крайней мере, частично это имеет место и сегодня) юридическому образованию, Ростовскому государственному (ныне — Южному федеральному) университету, не мог не затронуть и эту тему в рамках актуальной проблематики конституционно-правовой жизни Ростовской области.

В основе такого подхода лежит, прежде всего, осознание и объективная оценка принципиально новой роли права в современном обществе. Сегодня право — не просто некая совокупность (система) установленных государством общеобязательных правил поведения, о чем будущим юристам становится известно из курса теории государства и права, преподаваемого уже на первом году обучения на юридических факультетах. Сегодняшних юристов, к сожалению, ни в одном университете страны не готовили (и до недавнего времени не могли готовить!) к тому, что в *нынешних условиях право — это мощный инструмент инновационного развития демократического общества*, средство гарантирования не только свободы личности, но и ответственности каждого человека перед обществом и государством, перед своим краем, городом, селом...

Неудивительно и то, что за последние два–три десятилетия юридическая сфера деятельности и профессия юриста изменились коренным образом. Если ранее в основе не только обыденных представлений, но и государственной политики подготовки юридических кадров, лежали правоохранительные в своей основе начала профессии юриста (это была некая, стремящаяся к независимости от бизнеса, а в идеале — и от власти, профессия), то сегодня имеет место проникновение юридической профессиональной деятельности (вслед за правом и его юридическими нормами) во все сферы

¹ Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 581.

жизни общества — государственную, экономическую, политическую, социальную и даже — частно-семейную. Профессия юриста ассоциируется теперь с охраной важнейших, конституционно значимых ценностей общества, государства, личности, и одновременно само юридическое образование приобретает значение конституционной ценности¹. При этом происходит резкий количественный рост индустрии юридических услуг, в том числе на региональном уровне.

Свидетельством конституционного значения профессиональной юридической деятельности является и то обстоятельство, что надлежащий уровень правового обеспечения, эффективное осуществление различных форм юрисдикционной деятельности, включая конституционно-контрольную, является сегодня залогом успешного финансово-экономического, социального, а во многом и стабильного политического развития как общества и государства, так и отдельных регионов. Традиции разумного консерватизма, исторически сложившиеся на Дону, имеют в этом плане уникальное значение как важная гарантия и предпосылка стабильного правового развития региона.

Соответственно, отмечая эти и другие обстоятельства, связанные с активно развивающимися современными процессами углубления юридикации национальной, региональной и муниципальной жизни, нельзя забывать, что право, законодательство и сама профессия юриста — явления глубоко национальные, и по самой своей природе они также достаточно консервативны. Естественной средой и надежной основой правового прогресса является правовая культура, национальные правовые, социокультурные традиции, нравственно-этические, правовые ценности общества, государства и отдельных регионов. Ростовская область в этом плане — один из важных, геополитически и конституционно (!) значимых правовых центров российской государственности.

Эти истины находят свое подтверждение и в решениях КС РФ, которые принимались по запросам Законодательного Собрания, других государственных органов области, граждан и объединений Донского края. Остается выразить надежду, что представленный материал будет способствовать дальнейшему обсуждению проблем региональной правовой политики и путей ее реализации на новом этапе развития Ростовской области как субъекта Федерации, имеющего сегодня, без преувеличения, особое, геополитическое значение в конституционной системе российской государственности.

¹ См.: *Бондарь Н. С.* Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 3. Изд.-е 2-е. М.: Юрист, 2014.



1. РОСТОВСКАЯ ОБЛАСТЬ: ОБРЕТЕНИЕ НОВОГО КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА

1.1. НА ПУТИ ОТ СТАТУСА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЕДИНИЦЫ К ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Само название заявленной темы обязывает к тому, чтобы не только оценить сегодняшний день, но и обратить взор на вчерашний день государственно-правового развития Ростовской области. Известно, что до принятия Конституции РФ 1993 года области и края в составе России (РСФСР) имели *правовой статус административно-территориальных единиц* без признаков государственности. Поэтому и сам процесс конституционно-правовой трансформации Ростовской области на новых принципах правовой федеративной государственности имел по существу учредительный характер, был связан с первичной государственно-правовой институционализацией региона.

Вместе с тем, решение проблем, связанных со становлением Ростовской области как территориально-государственного образования, полноправного субъекта конституционно-правовой жизни России, начавшееся более 25 лет назад, не происходило с чистого листа. Соответствующие преобразования необходимо оценивать как в рамках общих процессов демократизации, становления новой российской государственности и обновления федерализма, так и с учетом глубоких исторических традиций и особенностей организации власти на Дону на различных этапах истории этого региона.

Надо сказать, что процесс создания в Ростовской области новых государственно-правовых институтов не избежал трудностей; порой создавалось впечатление, что имеет место определенное запаздывание в принятии отдельных решений. Например, Устав Ростовской области, который и должен был конституировать область в качестве субъекта Федерации, был принят лишь 29 мая 1996 г. и вступил в силу 6 июля того же года, а это, в свою очередь, вызывало определенные сложности при разработке уставов муниципальных образований, решении вопроса о структуре администрации области и т. п. Хорошо это помню на основе личных впечатлений и воспоминаний, связанных с соответствующими направлениями работы; например, Устав города Ростова-на-Дону, над которым пришлось вплотную работать, был принят Ростовской-на-Дону городской Думой раньше областного Устава, 9 апреля 1996 г.

Вместе с тем, в этом проявилась и обратная, позитивная сторона государственно-правовых преобразований на Дону в сложнейший

период 1990-х гг. Речь идет, в частности, о традиционном для нашего края разумном консерватизме, неприемлемости «революционно-разрушительных», опрометчивых решений. Нельзя не обратить внимание в связи с этим и на то, что к достижениям на пути обретения Ростовской областью государственно-правовой субъектности следует отнести не только создание и впоследствии достаточно успешное функционирование новых региональных институтов демократической правовой государственности, но и, как это ни покажется странным, порой воздержание от учреждения определенных, не являющихся в условиях действующего федерального законодательства обязательными для всех субъектов РФ, государственно-правовых структур. Так, Ростовская область находится в числе тех субъектов РФ, которые не создали свой уставный суд. Являясь принципиальным сторонником региональной конституционной юстиции, в то же время возьму на себя смелость отметить, что сегодня — с учетом особенностей построения нынешней системы судебной власти, специфики территориально-юрисдикционного распределения полномочий между отдельными видами судебных органов — это не есть недостаток (хотя знаю, на этот счет имеются и другие мнения, обосновывающие необходимость учреждения уставных (конституционных) судов во всех субъектах РФ¹). Крайне неэффективная работа конституционных (уставных) судов в тех субъектах РФ, где они были созданы², думаю, подтверждает правильность избранной в Ростовской области позиции по этому вопросу. Поэтому не случайно, что и в сегодняшней редакции Устав Ростовской области не содержит возможности создания Уставного суда области, так как, обозначая систему судов, функционирующих на территории Ростовской области, к таковым наряду с федеральными судами Устав области относит лишь мировых судей (п. 1 ст. 5 Устава).

Основанная на реализации ценностей, принципов, заложенных Конституцией РФ 1993 г., государственно-правовая институционализация *Ростовской области как самостоятельного территориально-государственного образования* связана с обретением областью основополагающих признаков новой конституционной правосубъектности, новых полномочий во всех сферах социально-экономической,

¹ См., напр.: *Жилин Г. А.* Конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации: некоторые проблемы становления и развития // Журнал конституционного правосудия. 2014. №1. С. 12–18; *Несмеянова С. Э.* Особенности конституционного (уставного) судебного процесса в субъектах Российской Федерации: монография. М.: Юрлитинформ, 2012; *Овсянян Ж. И.* Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990–2000 гг.). М.: МарТ, 2001; *Цалиев А. М.* Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2013. №10. С. 14–21.

² См. об этом, напр.: *Левакин И. В., Сухов Э. В.* Социально-экономическая эффективность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Регионоведение. 2015. №4.

политической, правовой жизни. Речь идет о пересмотре прежних жестких административно-субординационных взаимоотношений региона и Центра, в том числе о формировании региональной правовой системы, и на этой основе — выстраивание нового конституционно-правового режима региональной правовой жизни.

При этом ключевыми идеями российского федерализма, получившими свою конкретизацию и развитие в федеральном и региональном законодательстве, являются, с одной стороны, принципиальное единство Российской Федерации, основанное на принадлежности только ей государственного суверенитета, распространяющегося на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4), верховенстве на всей территории Конституции РФ и федеральных законов (ч. 2 ст. 4), государственной целостности, единстве системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), которое обеспечивается, в частности, требованием соответствия системы органов государственной власти субъектов РФ общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, устанавливаемым федеральным законом (ч. 1 ст. 77). С другой стороны, стержневым конституционным началом российского федерализма, федеративного устройства России служит принцип территориально-государственной и правовой самостоятельности субъектов РФ, обусловленный признанием равноправия и самоопределения народов в РФ, предполагающий разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 5).

Важно учитывать, что каждый субъект Федерации является государственно-правовым выражением интересов всего многонационального его населения (в Ростовской области, например, проживают представители около ста национальностей, в том числе в рамках компактных национальных поселений). Поэтому вряд ли можно согласиться с тем, что якобы «каждый территориально-государственный субъект Российской Федерации как бы воплощает частицу национального суверенитета русской нации»¹. Речь идет, конечно, не только о самой по себе русской нации; каждый территориально-государственный субъект, включая Ростовскую область, призван выражать волю и интересы всего многонационального населения своей области (края), и в этом плане он воплощает частичку суверенитета многонационального народа России. В этом плане «Ростовская область неотделима от Российской Федерации, на всю территорию Ростовской области распространяется суверенитет Российской Федерации» (ст. 2 Устава Ростовской области).

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс. 5-е изд. Т. 2. М.: Норма, 2014. С. 96.

При этом в силу принципа федерализма и установленного в его развитие в Конституции разграничения полномочий между Российской Федерацией и входящими в нее субъектами предполагается признание определенной правовой автономии каждого субъекта Российской Федерации в пределах его конституционных полномочий. Соответственно, наличие собственной региональной правовой системы, определяемой реализацией конституционных полномочий по участию субъектов Российской Федерации в решении вопросов, имеющих общедоделальное значение (ст. 71), осуществлению законодательных полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72), а также законодательных полномочий в рамках так называемой остаточной компетенции субъектов Российской Федерации (ст. 73), является важной характеристикой конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

Следует также учитывать муниципальный уровень правового регулирования, связанный с осуществлением самостоятельного, под свою ответственность решения населением вопросов местного значения. Соответствующий муниципальный правовой массив, создаваемый во многом в порядке конкретизации действующего регионального законодательства и обусловленный специфическими особенностями конкретных регионов, может рассматриваться как входящий в состав региональной правовой системы в широком смысле. Вместе с тем федеративные отношения могут строиться только на основе принципиального единства правовой системы, в которой в свою очередь должны быть реализованы федеративные принципы, а также принцип признания и гарантирования местного самоуправления.

Лежащие в основе российского федерализма конституционные принципы определяют базовые характеристики (признаки) обретенного Ростовской областью статуса субъекта конституционно-правовой жизни в России, полноправного субъекта Российской Федерации. Это, прежде всего:

а) право иметь свой учредительный правовой акт в виде самостоятельно принимаемого законодательным (представительным) органом государственной власти Устава Ростовской области (ч. 2 ст. 66 Конституции РФ, ч. 2 ст. 1 Устава Ростовской области). Как это отражено в самом Уставе Ростовской области, этот акт обладает высшей юридической силой по сравнению с другими областными законами и иными нормативными правовыми актами органов государственной власти Ростовской области, должностных лиц Ростовской области, органов и должностных лиц местного самоуправления, и имеет прямое действие (ч. 1 и 2 ст. 28);

б) право осуществлять собственное правовое (законодательное) регулирование в рамках установленного Конституцией РФ разграничения предметов ведения и полномочий между Российской

Федерацией и ее субъектами (ст. 71, 72, 73, 76 Конституции РФ, ст. 7 и 8 Устава Ростовской области);

в) право иметь свою систему органов государственной власти, образовывать соответствующие органы, участвовать в установлении общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов региональной государственной власти, а также органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 11, п. «н» ч. 1 ст. 72, ст. 77 Конституции РФ, ч. 3 ст. 4, ч. 6 ст. 27, ст. 69 Устава Ростовской области);

г) право на государственную (областную) собственность, государственный (областной) бюджет (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, ст. 19, 20, 23 Устава Ростовской области);

д) право в договорном порядке во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти уточнять, конкретизировать установленные в соответствии с Конституцией РФ подходы к разграничению предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11, ст. 78 Конституции РФ, ст. 6 Устава Ростовской области);

е) право на использование согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Ростовской области и органами государственной власти Российской Федерации, а также между органами государственной власти Ростовской области и иных субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 85 Конституции РФ);

ж) право по вопросам своей компетенции самостоятельно заключать договоры, соглашения с другими субъектами Российской Федерации (ч. 2 ст. 9 Устава Ростовской области);

з) право на осуществление международных и внешнеэкономических связей, а также на участие в деятельности международных организаций (ч. 1 ст. 9 Устава Ростовской области);

и) право на сохранение социально-культурной и исторической самобытности (преамбула Устава Ростовской области);

к) право на государственные символы — флаг, герб, гимн Ростовской области (ст. 10 Устава Ростовской области). Значение этого права нельзя недооценивать. Важно добиться того, чтобы члены регионального, областного сообщества осознавали себя одновременно и гражданами Российской Федерации, и жителями Ростовской области. Областные флаг, герб, гимн служат основой региональной идентичности, способствуют формированию региональной общности людей.

В продолжение вопроса о конституционализации Ростовской области как субъекта РФ, нормативном закреплении ее государственных символов нельзя не упомянуть о новом Областном законе, принятом 21 февраля 2019 г., — «О статусе административного центра Ростовской области». В ст. 1 этого закона закрепляется качественно новый (хотя исторически укоренившийся и подтвержденный) статус Ростова-на-Дону как административного центра Ростовской области. Определяется этот статус во многом тем, что

Ростов-на-Дону является историческим, культурным, научным, образовательным, торговым, промышленным и информационным центром Ростовской области (ч. 2 ст. 1). При этом не стоит забывать и об иной не менее конституционно-значимой характеристике Ростова-на-Дону — о его статусе как муниципального образования, что со всей определенностью отражено в упомянутом законе (ст. 2). Признание Ростова в качестве административного центра Донского края ни в коем случае не может вести к ущемлению прав органов местного самоуправления и его жителей и не ведет к умалению значимости муниципальных правовых актов, а в особенности — «муниципальной конституции» — Устава г. Ростова-на-Дону.

В связи с этим представляется уместным хотя бы попутно отметить, что Устав города Ростова-на-Дону был принят депутатами городской Думы первого созыва 9 апреля 1996 г. в соответствии с новой на тот момент методологией уставного нормативного регулирования на основе принципа муниципально-правового триединства «население, личность — муниципальная власть, ее органы — территория, местное хозяйство». Сегодня, в новых условиях федерального регулирования местного самоуправления, Устав сохраняет свою силу с естественными для нынешнего весьма динамичного, если не сказать более определенно — не во всем стабильного муниципального законодательства, поправками и дополнениями¹. Так, по состоянию на 5 июня 2018 г. было принято 35 решений Ростовской-на-Дону городской Думы, которыми были внесены изменения и дополнения в 79 из 86 статей Устава (что составляет 92%). Остается выразить — вместе со словами поздравлений с 25-летним юбилеем не только областного законодательного, но и Ростовского-на-Дону городского представительного органа муниципальной власти, — признательность депутатам всех созывов Ростовской-на-Дону городской Думы за столь бережное отношение к концептуальным основам Ростовской городской Конституции. Не будет преувеличением отметить, что Устав города Ростова-на-Дону стал одной из главных визитных карточек сложившейся в Ростовском госуниверситете (ныне — ЮФУ) школы муниципального права², наряду с другими ее достижениями, такими как, например, выдержавший по состоянию на сегодняшний день пять изданий двухтомный учебник «Муниципальное право Российской Федерации» (М.: Юрайт, под ред. Н. С. Бондаря).

¹ См. об этом подробнее: *Бондарь Н.С.* Каким должен быть устав муниципального образования. Концепция Устава города Ростова-на-Дону. Ростов-на-Дону, 1996; *Бондарь Н.С., Георгиева Т.П.* Устав муниципального образования: нормативная модель, соотношение традиций и новаций // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. №5. С. 23–31.

² *Бондарь Н.С., Джагарян Н.В.* Ростовская школа муниципального права // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. №4. С. 38–43.

Муниципально-правовой уровень осуществления власти и реализации прав населения является, таким образом, важной составляющей единого конституционно-правового пространства Ростовской области как субъекта Российской Федерации (о чем подробнее будет сказано далее). Одновременно важно учитывать конкретные направления участия Донского края в конституционно-правовой жизни России на федеральном уровне, что реализуется в двух основных направлениях, связанных, с одной стороны, с влиянием федерального законодательства и его правоприменения на состояние и развитие областной правовой действительности, а, с другой стороны, — с определенными формами, инструментами воздействия Ростовской области на решение юридически значимых вопросов общедофедерального масштаба. В первом случае следует обозначить, прежде всего, установление на уровне федерального законодательства нормативных основ правосубъектности Ростовской области как территориально-государственного образования, общих принципов, относящихся к правовой, территориальной, организационной, финансовой, экономической и иным основам осуществления государственной власти в Ростовской области, реализации прав и свобод человека и гражданина.

Следует особым образом оговорить то обстоятельство, что Конституция РФ относит к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов не все вопросы, касающиеся организации системы органов государственной власти субъектов, а установление только общих принципов такой организации. Это означает, что федеральный законодатель не должен исчерпывающим образом регулировать все аспекты региональной государственной власти: объективная потребность в разумной унификации государственной власти в России не должна вступать в противоречие с необходимостью учета особенностей (природно-климатических, социально-экономических, национально-культурных и т. п.) конкретных субъектов Российской Федерации, влияющих на организацию региональной государственной власти.

При этом и само конкретное содержание этих общих принципов не может устанавливаться произвольно, а оно определяется в первую очередь требованиями самой Конституции, предъявляемыми к построению системы государственной власти. Как следует из Конституции (п.«н» ч. 1 ст. 72, ч. 1 ст. 77) и правовых позиций Конституционного Суда РФ, субъекты Российской Федерации, самостоятельно устанавливая путем принятия собственных нормативных правовых актов систему органов государственной власти, должны исходить из основ конституционного строя, общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, из других положений Конституции, кон-

кретизирующих их федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти¹. Следовательно, общие принципы организации региональной государственной власти должны представлять собой, прежде всего, конкретизацию основ конституционного строя. К ним относятся, в частности, принципы: демократии, федерализма (ч. 1 ст. 1); государственной целостности, единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), разделения властей (ст. 10); осуществления государственной власти в субъектах РФ образуемыми ими органами государственной власти (ч. 2 ст. 11); многопартийности (ч. 3 ст. 13); светского государства (ч. 1 ст. 14) и др.

С учетом правовых позиций КС РФ, выраженных в его Постановлениях от 7 июня 2000 г. №10-П², от 15 декабря 2006 г. №10-П³, от 24 декабря 2013 г. №30-П⁴, от 5 апреля 2013 г. №7-П⁵, от 28 марта 2017 г. №10-П⁶ изложенное позволяет исходить из того, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации предполагает определение видов органов региональной государственной власти, порядка их формирования, деятельности, взаимоотношений между собой, оснований и порядка прекращения полномочий, финансово-экономических основ их функционирования, а также их ответственности.

Отнесение установления общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации именно к совместному ведению Федерации и ее субъектов означает, что в пределах этого предмета ведения субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование, которое, однако, должно соответствовать федеральному законодательству. При этом субъекты Российской Федерации могут осуществлять конкретизацию норм федерального права, детализировать их в целях наиболее оптимальной адаптации к условиям конкретного региона. Одновременно, отсутствие правового регулирования того или иного аспекта общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации на уровне федерального законодательства не может служить препятствием для осуществления субъектом Российской Федерации самостоятельной правовой регламентации соответствующих обще-

¹ См., например: абз. 1 п. 2 мотивировочной части Постановления КС РФ от 13 мая 2004 г. №10-П // СЗ РФ. 2004. №21. Ст. 2094; абз. 3 п. 3 мотивировочной части Постановления КС РФ от 21 декабря 2005 г. №13-П // СЗ РФ. 2006. №3. Ст. 336.

² СЗ РФ. 2000. №25. Ст. 2728.

³ СЗ РФ. 2007. №2. Ст. 400.

⁴ СЗ РФ. 2014. №1. Ст. 80.

⁵ СЗ РФ. 2013. №15. Ст. 1843.

⁶ СЗ РФ. 2017. №15 (Ч. VII). Ст. 2284.

ственных отношений в порядке так называемого опережающего законодательного регулирования, с тем, однако, условием, что принятый в опережающем порядке акт субъекта Российской Федерации после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним. Это подтверждено и решениями КС РФ¹.

Процесс становления государственно-правовой институционализации Ростовской области свидетельствует о том, что он всегда осуществлялся в рамках конституционного поля и тех правовых форм, которые предлагались Российской Федерацией. Вместе с тем в ходе этого процесса обозначилась и вполне определенная, насыщенная реальной практической деятельностью обратная связь Ростовской области с общефедеральной конституционно-правовой жизнью, сложились формы активного участия региона не только в реализации, но и в формировании и коррекции федеральной правовой политики.

Основой такого участия выступают, главным образом, такие конституционно-правовые институты, как: а) представительство населения Ростовской области в Государственной Думе; б) представительство законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Ростовской области в Совете Федерации; в) право Ростовской области на законодательную инициативу; г) право высших органов государственной власти Ростовской области, органов местного самоуправления Ростовской области, непосредственно самих граждан — жителей Ростовской области и их объединений на обращение в КС РФ.

С реализацией этих государственно-властных полномочий и конституционных прав как раз во многом связано все многообразие форм участия Ростовской области, ее государственных органов, общественных объединений, граждан в конституционно-правовой жизни России.

1.2. ВЧЕРАШНЕЕ СЕГОДНЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ (АВТОРСКИЕ ОЦЕНКИ ИЗ ПРОШЛОГО...)

В порядке продолжения рассмотрения вопроса об обретении нового конституционно-правового статуса Ростовской области в качестве субъекта РФ, а также с учетом основной тематики научно-

¹ См., например: абз. 3 п. 4 мотивировочной части Постановления КС РФ от 4 апреля 1996 г. №9-П // СЗ РФ. 1996. №16. Ст. 1909; абз. 2 п. 3 мотивировочной части Постановления КС РФ от 24 декабря 1996 г. №21-П // СЗ РФ. 1997. №2. Ст. 348; абз. 2 п. 3 мотивировочной части Постановления КС РФ от 24 января 1997 г. №1-П // СЗ РФ. 1997. №5. Ст. 708; абз. 3 п. 2 мотивировочной части Постановления КС РФ от 21 марта 1997 г. №№5-П // СЗ РФ. 1997. №13. Ст. 1602; абз. 3 п. 2.5 мотивировочной части Постановления КС РФ от 9 июля 2002 г. №12-П // СЗ РФ. 2002. №28. Ст. 2909.

практической конференции, приуроченной к 25-летию Законодательного Собрания Ростовской области, которая посвящена, в своей основе, историческим (но, хотелось бы надеяться, также и историко-правовым) аспектам становления парламентаризма на Дону, возможно, уместным будет представить авторское видение отдельных аспектов этих процессов, основанное, в частности, на личных воспоминаниях.

В качестве первого такого аспекта, памятью о целевом назначении издания, хотелось бы хотя бы вскользь, попутно затронуть проблему обеспечения юридическими кадрами зарождавшихся уже в недрах так называемого «перестроечного периода» институтов регионального парламентаризма и ориентированных на решение соответствующих задач взаимоотношений областных представительных и исполнительных органов власти, в частности с юридическим факультетом РГУ (ныне ЮФУ) и созданной в тот период специализированной кафедрой советского строительства и управления РГУ (ныне — кафедра муниципального права и природоохранного законодательства). При всей определенности риска затронуть непопулярную в наше время тему, считаю возможным отметить, что особое, долговременное значение имело принятие в свое время таких документов, как Постановление Совмина СССР от 28 августа 1986 г. №1042 «О подготовке юридических кадров для советских органов» и на его основе — Постановление Совмина РСФСР от 25 ноября 1986 г. №482; ими был определен качественно новый этап, в том числе с точки зрения учреждения новых организационно-правовых форм, подготовки юридических кадров, имея в виду как Ростовскую область, так и другие регионы страны.

В соответствии с указанными правительственными документами Ростовский госуниверситет вошел в число восьми ведущих вузов Союза ССР (!) и трех вузов РСФСР, которым была поручена организация этой работы. Во исполнение этих решений как раз и была создана в 1987 году первая в стране (!) кафедра соответствующего профиля (с указанным выше названием), которой вменялось в обязанность проведение соответствующей организационно-методической и учебной работы. В этом же русле в качестве своего рода «пережающего регулирования» еще в мае 1986 года был подписан Договор о творческом сотрудничестве между Ростовским госуниверситетом и Ростовским облисполкомом. Его подписание было продиктовано необходимостью изменения подхода к подготовке юридических кадров — от уголовно-правового (охранительного) профиля к государственведческой специализации, призванной обеспечить качественную подготовку кадров для органов власти, а также для хозяйствующих субъектов зарождающейся рыночной экономики.

В рамках соответствующей стратегии развития юридического образования в этот период на юридическом факультете РГУ было создано специальное отделение по подготовке юридических кадров

для органов государственной власти — Отделение советского строительства. Формально-юридическое закрепление этот факт получил в решении Ростовского облисполкома от 20 января 1987 г. №17 «О подготовке юридических кадров для советских органов». Именно на основании этого решения внутренними приказами ректора РГУ были предусмотрены конкретные формы реализации программ по данному направлению, которые должны были получить реализацию на созданной кафедре советского строительства и управления¹. В этом плане история создания и последующая деятельность кафедры теснейшим образом оказались связаны со становлением парламентаризма, равно как и с утверждением местного самоуправления на Дону.

Другим сюжетом, с точки зрения личных воспоминаний и авторских аналитических оценок, связанных с начальным этапом становления парламентаризма на Дону, могут служить научные статьи, подготовленные мной в этот период (1997–1999 гг.) и опубликованные в одном из центральных журналов конституционно-правового профиля. При всем том, что эти статьи, касающиеся как концептуальных вопросов зарождения и утверждения Донской территориальной государственности как субъекта Российской Федерации, так и анализа конкретных институтов регионального парламентаризма на Дону (в том числе таких, как выборы и избирательная система, взаимодействие Законодательного Собрания с иными органами региональной публичной власти, с местным самоуправлением и т. п.), сегодня могут восприниматься по-разному, безусловным является тот факт, что это были, без преувеличения, одни из первых научно-теоретических материалов, в которых предпринималась попытка конституционно-правового анализа начальных шагов становления Донского парламентаризма. В этом плане, хотелось бы надеяться, что соответствующие публикации могут рассматриваться не только исключительно в научном плане, но прежде всего как своего рода документы историко-правовой летописи становления Ростовской области как субъекта РФ. Именно поэтому эти тексты приводятся с минимальными изменениями, которые касаются, прежде всего, фактических данных и обстоятельств. При этом соответствующие уточнения приводятся, как правило, в виде сносок к тексту соответствующих статей.

¹ См. об этом: От советского строительства — к муниципальному праву: история и современность (кафедра муниципального права и управления ЮФУ (РГУ) — 20 лет): Сборник материалов, посвященных юбилею кафедры муниципального права и управления ЮФУ / Отв. ред. проф. Н. С. Бондарь. Ростов н/Д: Изд-во Южного федерального ун-та, 2008. С. 14–17; Близкое-далеко: кафедре муниципального права и природоохранного законодательства РГУ (ЮФУ) — 30 лет: Сборник материалов, посвященных 30-летию кафедры муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ / Отв. ред. проф. Н. С. Бондарь. Ростов н/Д: Профпресс, 2018. С. 14–23.

**РОСТОВСКАЯ ОБЛАСТЬ:
КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕЛЬ ОРГАНИЗАЦИИ
И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА РАЗВИТИЯ¹**

Статья опубликована в журнале «Конституционное Право: Восточноевропейское Обозрение», №2 (19) 1997, автор — Н. С. Бондарь

Геополитическая характеристика

Характеристика любого государственно-политического образования в качестве субъекта Федерации предполагает необходимость исследования не только правовых основ организации власти данного субъекта, выявление политических механизмов функционирования, форм взаимоотношений субъекта с федеральным Центром и т. п., но этот анализ неизбежно выходит и на уровень геополитических, национально-этнических, социально-демографических, экономико-географических и иных характеристик.

Ростовская область практически по всем показателям относится к крупнейшим субъектам Российской Федерации.

Территория области составляет 101 тыс. кв. км. В состав области входят: 43 сельских района, 23 города, 26 поселков городского типа, 441 сельский совет¹. Областной центр — г. Ростов-на-Дону с населением 1 024,5 тыс. человек².

Население области на конец 1996 года составило 4 406,2 тыс. человек³. Плотность проживания составляет 44 человека на 1 кв. км., это значительно превышает (более чем в пять раз) среднероссийский уровень. В Ростовской области преобладает городское население, которое составляет 68%⁴ всей численности населения.

Ростовская область занимает важное экономико-географическое положение. Ближайшее окружение представлено высокоразвитыми в экономическом отношении регионами: Донбасс на западе, Цен-

¹ В соответствии с областным законом Ростовской области от 25 июля 2005 г. №340-ЗС «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области» (в ред. от 29 февраля 2016 г.) в состав Ростовской области входят 12 городских округов, 43 муниципальных района, 18 городских и 390 сельских поселений.

² По данным на 1 января 2018 г. население г. Ростов-на-Дону составляет 1 130,3 тыс. человек.

³ По данным на 1 января 2018 г. население Ростовской области составляет 4 220,5 тыс. человек.

⁴ По данным Росстата соотношение городского и сельского населения осталось неизменным, удельный вес горожан составляет 68% (данные на 1 января 2018 г.).

тральная часть России на севере, Поволжский регион на востоке, а также сложный в этнополитическом плане Кавказский регион на юге. Концентрируя на своей территории все основные транспортные и иные коммуникационные связи России с Северным Кавказом, область и, в частности, г. Ростов-на-Дону является своего рода «воротами» на Северный Кавказ. После распада Союза ССР Ростовская область приобрела, кроме того, крайнее положение; она имеет весьма протяженную государственную границу с Украиной. Важное хозяйственно-экономическое и геополитическое значение не только для Ростовской области, но, с учетом новой ситуации, и для России в целом приобретает тот факт, что область имеет прямой выход к морю и на ее территории находятся несколько портовых городов (Ростов-на-Дону, Таганрог, Азов).

Специфика географического положения, а также исторические корни донского казачества определяют весьма существенные этнополитические особенности Ростовской области. В той или иной степени они находят свое проявление и в институтах организации государственной власти и местного самоуправления (что будет отмечено в последующем). Ростовская область — один из сложных по своему национально-этническому составу субъектов Российской Федерации. В настоящее время на ее территории проживают представители около *ста национальностей*, в том числе в рамках компактных национальных поселений (армяне, корейцы, чеченцы, греки, ассирийцы и др.). 90% населения области составляют русские (около 4 млн), далее идут украинцы — около 185 тыс., армяне — более 65 тыс., белорусы — около 39 тыс., чеченцы — 18 тыс., татары — 11 тыс. и др. Заметное влияние на этнополитическую характеристику области оказывает также наличие дисперсных групп, к которым относятся, например, цыгане (более 10 тыс.), турки-месхетинцы (около 8 тыс.).

Следует отметить, что численность и удельный вес отдельных национальностей в Ростовской области нестабильны. Это объясняется, с одной стороны, низкими темпами прироста населения: вследствие превышения в последние годы уровня смертности над рождаемостью в области происходит естественная убыль населения и, соответственно, снижение удельного веса «коренной», русской национальности. С другой стороны, на социально-демографическую ситуацию в области существенное влияние оказывают процессы миграции, значительно усилившиеся в нынешний период в связи с обострением межнациональных отношений на Северном Кавказе, а также в других регионах бывшего Союза ССР. Численность прибывающих с Северного Кавказа, а также из бывших республик СССР в Ростовскую область значительно превышает число покидающих область. (...)

Несмотря на сложный национально-этнический состав и близость к региону, характеризующемуся повышенной этнополитиче-

ской напряженностью, в Ростовской области сохраняется сравнительно устойчивая политическая и, что особенно важно, межнациональная стабильность. Это позволило, в свою очередь, менее болезненно, чем для многих других регионов, пережить сложные годы перехода к рыночной экономике, не допустить резкого падения жизненного уровня населения.

Ростовская область является промышленно-аграрным регионом. Промышленность и сельское хозяйство имеют примерно равные доли (32–35%) в объеме производства. (...) Наибольшее развитие получили машиностроение, пищевая и легкая промышленность. Производимая на Дону продукция экспортируется более чем в 70 стран мира.

По всем основным показателям Ростовская область занимает лидирующее положение в Северо-Кавказском регионе, а город Ростов-на-Дону является своего рода региональной столицей. Это не только крупный промышленный центр, по и один из самых мощных транспортных узлов России, СНГ и Европы. (...)

Институционализация Ростовской области как субъекта Российской Федерации

Процесс государственно-правового становления Ростовской области как субъекта Федерации необходимо оценивать как в рамках общих процессов демократизации, становления новой российской государственности и обновления федерализма, так и с учетом глубоких исторических традиций и особенностей организации власти на Дону на различных этапах его истории.

Своеобразным символом демократических преобразований на Дону (конец 1980-х — начало 1990-х годов) стало возрождение казачества. Одновременно реанимируется идея воссоздания Донской (или, как альтернативный вариант, Азово-Черноморской) республики, что было созвучно эйфории суверенизации, охватившей в этот период наше общество. Справедливости ради следует отметить, что эти сепаратистские в своей основе идеи не были поддержаны сколько-нибудь влиятельными политическими силами Дона, равно как и руководством Ростовской области.

Принципиальная позиция области по отношению к проблеме суверенитета и связям с Россией отражена в статье 7 Устава Ростовской области, которая гласит: «Ростовская область неотделима от России, на всю территорию области распространяется суверенитет Российской Федерации»¹. Руководствуясь этим подходом, Ростовская область поддержала подписание 31 марта 1992 года Федеративного договора;

¹ Этот определяющий принцип конституционного развития Ростовской области нашел свое отражение и в действующей редакции Устава (ст. 2).

на протяжении нескольких лет область весьма сдержанно относилась к практике заключения двусторонних договоров Федерации с отдельными ее субъектами, не без основания усматривая в этом опасность углубления асимметрии Российской Федерации, сохранения неравноправия ее субъектов. Ростовская область присоединилась к договорному процессу только тогда, когда соответствующая практика приобрела необратимый характер, распространилась на все виды субъектов Федерации, включая области и края. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Ростовской области был подписан 11 июня 1996 года. Кроме того, данный Договор был дополнен 18 соглашениями между Правительством РФ и Администрацией Ростовской области о разграничении полномочий в конкретных сферах социально-экономической жизни (на данный момент это самый богатый пакет документов, конкретизирующих Договор субъекта с Федерацией).

Таким образом, восхождение Ростовской области как административно-территориальной единицы до уровня субъекта Федерации, ее государственно-правовая институционализация носили эволюционный, мягкий характер. На всех этапах этот процесс осуществлялся в Ростовской области в рамках конституционного поля и тех правовых форм, которые предлагались Федерацией. При этом, отдавая приоритет интересам сохранения политической стабильности, Ростовская область не форсировала создание новых государственных институтов власти, проявляя, как это принято определять на Дону, здоровый консерватизм. Это, однако, имело порой и отрицательное значение, приводило к запаздыванию в принятии решений. Достаточно отметить, что такой основополагающий учредительный документ, как Устав Ростовской области, который и должен был конституировать область в качестве субъекта Федерации, был принят лишь 29 мая 1996 года и вступил в силу 6 июля того же года. А это, в свою очередь, вызвало сложности при разработке уставов муниципальных образований (в условиях отсутствия областного устава), решении вопроса о структуре администрации области и т. п.

Устав Ростовской области полностью соответствует Конституции РФ и учитывает, в определенной мере, специфику области. При его разработке была предпринята попытка использовать методологию системного подхода, в основе которого лежит видение области как сложной социальной системы. Стержневыми компонентами этой социальной системы как объекта правового регулирования на уровне Устава области являются: население — наиболее важный, человеческий компонент всякой социальной системы; территория — со всеми ее природно-географическими, хозяйственно-экономическими и другими характеристиками как материальная

основа существования и развития области, пространственный предел осуществления власти субъекта Федерации; власть — функциональное выражение социальной системы, характеризующее степень упорядоченности, уровень и качественные характеристики управляемости данной системы.

В соответствии с этой логикой строится, в своей основе, и структура Устава Ростовской области. Так, в рамках первых двух разделов, наряду с общей характеристикой области как субъекта Российской Федерации, имеются такие главы, как «Права, свободы и обязанности граждан» (гл. 3), «Казачество» (гл. 4), «Местное самоуправление» (гл. 5). В соответствии с обозначенной выше методологической линией правового регулирования раздел III Устава так и называется — «Территория, экономика, финансы области». Соответственно, раздел IV Устава посвящен организации государственной власти в Ростовской области¹.

Пожалуй, наиболее оригинальной в Уставе Ростовской области является гл. 4 «Казачество». Именно эта глава явилась предметом возражений со стороны Государственно-правового управления при Президенте РФ при решении вопроса о регистрации Устава. Содержание соответствующих статей свидетельствует, однако, что они не содержат каких-либо положений, которые противоречили бы Конституции РФ и действующему федеральному законодательству. Донское казачество определяется в Уставе области как «исторически сложившаяся общность в составе многонационального населения Ростовской области, имеющая самобытные традиции, культуру», что выглядит даже более корректно, чем это имеет место, например, в Законе РСФСР от 26 апреля 1991 года «О реабилитации репрессированных народов». (Во многом именно этот закон спровоцировал в свое время дискуссию о возможности признания казаков в качестве особой национально-этнической группы.) Одновременно областной Устав закрепляет в рамках предоставленных субъекту Федерации полномочий некоторые специфические права, которые призваны способствовать возрождению культуры, традиций казачества, их участию в осуществлении местного самоуправления (ст. 24, 25 Устава)².

¹ Структура действующего Устава изменилась. Так, например, отсутствует самостоятельная глава о правах и свободах человека и гражданина, изменена последовательность расположения глав, а также добавлена новая глава — 2.1. «Пространственное развитие Ростовской области», в которой основное внимание уделяется градостроительной деятельности.

² На сегодняшний день можно с уверенностью говорить, что казачество в Ростовской области институционализировалось в качестве самобытного относительно самостоятельного субъекта конституционно-правовой жизни Донского края. Это, помимо прочего, подтверждается наличием существенного количества нормативных правовых актов, обеспечивающих его функционирование в процессе конституционного развития Ростовской области, принятых, в том числе, и За-

Статья 10 Устава предусматривает, что в Ростовской области признаются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ. Органы государственной власти, органы местного самоуправления области и их должностные лица не вправе ограничивать или отменять права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ, а также изменять или отменять обязанности, вытекающие из гражданства Российской Федерации.

Отмечается, что «для реализации совместных полномочий Российской Федерации и области по защите прав человека и гражданина, защите прав национальных меньшинств на основе соответствующего федерального закона в области может быть образована служба государственного уполномоченного по правам человека» (ст. 11). Пока, однако, это программное положение не получило своей реализации¹.

конодательным Собранием Ростовской области. См., например: Областной закон Ростовской области от 29 сентября 1999 г. №47-ЗС «О казачьих дружинах в Ростовской области» // Наше время. 1999. №188–189; Областной закон Ростовской области от 5 февраля 2013 г. №1043-ЗС «О казачьем кадетском образовании в Ростовской области» // Наше время. 2013. №57; Постановление Правительства Ростовской области от 17 октября 2018 г. №651 «Об утверждении государственной программы Ростовской области «Поддержка казачьих обществ Ростовской области» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Ростовской области от 6 декабря 2012 г. №1060 «Об утверждении Концепции реализации государственной политики в отношении казачества на территории Ростовской области» // Наше время. 2012. №727–729; Постановление Правительства Ростовской области от 15 ноября 2012 г. №1018 «Об утверждении Концепции духовно-нравственного и патриотического воспитания обучающихся в образовательных учреждениях Ростовской области с кадетским и казачьим компонентом» // Наше время. 2012. №674–677; Распоряжение Правительства ростовской области от 23 декабря 2016 г. №672 «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2017–2020 годах Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года в Ростовской области» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Ростовской области от 17 октября 2018 г. №651 «Об утверждении государственной программы Ростовской области "Поддержка казачьих обществ Ростовской области"» // СПС «КонсультантПлюс».

¹ В рамках своего конституционно-правового развития, реализуя конституционные полномочия по защите прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), еще до принятия соответствующих положений в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» об Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, в Ростовской области был принят Областной закон Ростовской области от 15 марта 2007 г. №643-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Ростовской области». При принятии этого закона региональный законодатель основывался на положениях Федерального конституционного закона (в дальнейшем — ФКЗ) от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

В качестве важной гарантии прав граждан рассматривается принцип гласности. В связи с этим устанавливается, что деятельность Законодательного Собрания, администрации области, органов местного самоуправления осуществляется гласно и носит открытый характер. Порядок посещения заседаний представителями средств массовой информации и общественных объединений определяется регламентами соответствующих органов. Законодательное Собрание, представительные органы местного самоуправления, их комитеты и комиссии организуют публичные слушания по вопросам жизни области и муниципальных образований, по проектам актов, представляющих широкий общественный интерес. В публичных слушаниях могут принимать участие с правом совещательного голоса ученые, специалисты, представители общественных объединений, другие граждане. Законодательное Собрание и администрация области, органы местного самоуправления обязаны регулярно информировать население о своей деятельности, о положении дел в области или на соответствующей территории местного самоуправления (ст. 12).

В этой же главе Устава получили закрепление и те нормы, которые характеризуют положение человека и гражданина в экономической и социальной сферах (что особенно важно для нынешнего периода перехода к рынку). Так, органы государственной власти области берут на себя обязательство обеспечивать реализацию права на частную собственность, свободу труда, свободное использование каждым своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности; осуществлять поддержку и стимулирование развития предпринимательства в социально значимых сферах через установление соответствующих приоритетов в экономической и финансовой политике, развитие систем занятости и социального страхования (ст. 18).

Определяя меры социальной защиты населения, Устав предусматривает, что в дополнение к федеральным государственным пенсиям и социальным пособиям областным законом за счет областного бюджета и внебюджетных средств могут устанавливаться пособия и надбавки. При этом в области поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность (ст. 20). Гарантируется соблюдение федеральных стандартов народного образования, социального обеспечения, здравоохранения и других социальных сфер. Расширение льгот и гарантий социальных прав граждан, осуществляемое по решениям органов государственной власти области, производится за счет областных средств.

Органы местного самоуправления в Ростовской области на своей территории также могут превышать за счет собственных средств уровень государственных социальных стандартов и вводить муниципальные стандарты в соответствии с федеральными и областными законами (ст. 21). При этом областными законодательными актами должны определяться минимальные размеры средств и нормативы отчислений на финансовое развитие культуры, науки и образования, физической культуры и спорта из бюджета области, что, к сожалению, пока не сделано.

Важное значение для институционализации области в качестве субъекта Федерации имело формирование новой системы организации государственной власти на принципиально новых основах, заложенных Конституцией РФ 1993 года, федеральным законодательством, Уставом области, иными областными законодательными актами.

Государственная власть в Ростовской области

Закреплению государственных институтов организации власти в Ростовской области предшествует попытка областного законодателя дать (по аналогии со статьей 3 федеральной Конституции) сущностную характеристику государственной власти в Ростовской области как одному из субъектов Федерации. Именно такую цель преследует статья 1 Устава области, где, в частности, говорится, что «единственным источником областной власти является сообщество граждан Российской Федерации, проживающих на территории области и обладающих избирательным правом»¹. Жители области определяются в этой статье, таким образом, как сообщество граждан, что призвало отразить существование особых, более тесных социальных связей и зависимости между ними. Однако правомерность использования этой категории на уровне не муниципального образования (где жители действительно могут и должны составлять достаточно тесную социальную общность, сообщество), а большого по своим масштабам субъекта Федерации, не может не вызывать сомнений, которые высказывались и при разработке областного Устава.

Институциональная организация областной государственной власти строится на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти.

¹ В соответствии со ст. 4 Устава в действующей редакции источником власти в Ростовской области являются граждане Российской Федерации, проживающие на территории Ростовской области. Исключено указание на «областной» уровень власти, что можно рассматривать как дополнительное подтверждение наличия лишь единой государственной власти в Российской Федерации.

Законодательная власть

Законодательную власть осуществляет, в соответствии с Уставом, Законодательное Собрание Ростовской области, которое избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории области, в количестве 45 депутатов¹.

Закреплению организационных основ деятельности Законодательного Собрания Ростовской области и определению его конкретных полномочий предшествует в Уставе характеристика основных функций данного органа. Статья 57 называет три такие функции. Во-первых, представление и защита интересов различных слоев общества, нахождение согласия интересов населения различных регионов области. Данная функция вытекает из представительного характера Законодательного Собрания Ростовской области. Справедливо ради следует отметить, что нынешний состав Законодательного Собрания Ростовской области дает весьма ограниченные возможности для эффективной реализации данной функции. Достаточно сказать, что из 45 депутатов Законодательного Собрания Ростовской области наиболее многочисленная его часть — представители исполнительной власти (руководящие работники областной администрации, администрации районов и городов), составляющие около 70% состава Законодательного Собрания. Избранные в 1994 году на 2 года в соответствии с действовавшим на переходный период временным законодательством, они по сегодняшний день сохраняют свои полномочия благодаря «самопродлению»².

Вторая функция Законодательного Собрания Ростовской области — законотворческая, в рамках которой разрабатываются и принимаются законы области по вопросам, относящимся к ведению субъекта Федерации или к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании обладают: депутаты Законодательного Собрания; глава администрации (губернатор) области; прокурор области; областной суд, а также арбитражный суд области в пределах своего ведения; органы местного самоуправления; совет Федерации профессиональных союзов Ростовской области через председателя Законодательного Собрания Ростовской области; Избирательная комиссия Ростовской области в пределах своего ведения

¹ Число депутатов Законодательного Собрания постепенно повышалось сначала до 50 (в 2007 г.), а затем до 60 (в 2012 г.).

² В нынешнем созыве Законодательного Собрания VI созыва из 59 замещенных мандатов 46 распределены между депутатами, представляющими одну партию, что составляет практически 78% от всего состава.

¹. Кроме того, сама область как субъект Федерации осуществляет в лице Законодательного Собрания законодательную инициативу в рамках федерального законодательного процесса, участвует в разработке федеральных законов (...)².

Наконец, третья функция Законодательного Собрания Ростовской области, которая, в отличие от федеральной Конституции в ее первоначальной редакции, изначально получила достаточно четкое закрепление в Уставе, — это парламентский контроль. В пункте 3 статьи 57 первоначальной редакции Устава он определялся как «контроль за исполнением нормативных правовых актов, принятых Законодательным Собранием». Однако далее, в статье 73 Устава, данная функция Законодательного Собрания раскрывалась значительно шире. И такую нестыковку двух статей, вероятно, можно объяснить лишь издержками законодательной техники самого Устава. В частности, названная статья Устава (ст. 73) определяет, что «Законодательное Собрание осуществляет контроль: 1) за исполнением принятых им актов; 2) за исполнением областного бюджета; 3) за распоряжением (отчуждением) имуществом, относящимся к собственности Ростовской области; 4) за исполнением на территории области федеральных законов в случаях, определенных федеральным законодательством»³. В этом плане с удовлетворением можно отметить, что Устав Ростовской области отказался от слепо-

¹ Следует отметить, что в Уставе Ростовской области не установлена возможность реализации законодательной инициативы граждан, которая предусмотрена ФЗ от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 6). При этом действует Областной закон от 3 марта 2014 г. №121-ЗС «О гражданской инициативе», в соответствии с которым право гражданской инициативы осуществляется гражданами в форме внесения в Законодательное Собрание Ростовской области законодательного предложения.

² Например, ЗС РО V созыва за период своей деятельности выступило с законодательной инициативой на федеральном уровне с 12 проектами, два из которых получили поддержку. Данные представлены на основе Отчета о состоянии законодательства в Ростовской области за пять лет (официальный сайт ЗС РО // URL: <http://zsro.ru/about/reports>, дата последнего обращения — 25.02.2019 г.).

³ В соответствии с действующей редакцией Устава Ростовской области (ст. 45) полномочия Законодательного Собрания в сфере осуществления парламентского контроля сводятся к контролю по трем направлениям: за соблюдением и исполнением принятых Законодательным Собранием правовых актов; за исполнением областного бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов; за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью Ростовской области. Тем не менее, определенное развитие уставные положения получили в Областном законе Ростовской области от 18 сентября 2002 г. №270-ЗС «О Законодательном Собрании Ростовской области», где предусмотрена специальная глава (гл. 6 «Парламентский контроль»). При этом к формам парламентского контроля относятся «правительственный час», запрос Законодательного Собрания и парламентское расследование (что меньше по сравнению с формами, предусмотренными Федеральным законом от 7 мая 2013 г. №77-ФЗ «О парламентском контроле»).

го копирования федерального варианта крайне ограниченных контрольных полномочий парламента. Правда, и в этой части приходится признать, что соответствующие возможности парламентского контроля со стороны Законодательного Собрания Ростовской области остаются невостребованными; до тех пор, пока Законодательное Собрание будет в большинстве своем состоять из представителей исполнительной власти, контрольные полномочия регионального парламента будут оставаться в замороженном состоянии.

Что же касается полномочий Законодательного Собрания Ростовской области в других сферах, например в области формирования органов исполнительной власти (назначение председателя правительства, его заместителей, министров), возможность постановки вопроса о недоверии правительству, об отрешении от должности губернатора и т. д., то в этой части Законодательное Собрание еще более ущемлено в правах, чем это характерно для федерального парламента. Достаточно отметить, что подобного рода государственно-правовые нормы Уставом Ростовской области просто не предусматриваются¹.

Исполнительная власть

Для системы организации государственной власти в Ростовской области характерен безусловный приоритет исполнительной власти. Исполнительную власть в Ростовской области осуществляет, в соответствии с Уставом, администрация области. Ее возглавляет глава администрации (губернатор). По порядку избрания, характеру полномочий, формам взаимоотношений с законодательной властью статус губернатора Ростовской области близок к статусу главы президентской республики. Речь идет о том, что губернатор избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории области, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (сроком на 5 лет). Правда, эту норму Устава (ст. 58) пришлось активно отстаивать на стадии разработки и обсуждения проекта Устава, когда имели место попытки закрепить иной вариант: установить выборы губернатора Законодательным Собранием при сохранении за главой администрации тех же, весьма широких полномочий, которые закреплены за ним сейчас — в варианте его избрания всем населением².

¹ Действующий Устав предусматривает возможность выражения недоверия губернатору Ростовской области в прямо предусмотренных случаях (ст. 55 Устава).

² В Ростовской области, как и в других субъектах РФ, был также период, когда губернатор Ростовской области наделялся полномочиями Законодательным Собранием по представлению Президента Российской Федерации, что было обусловлено изменением федерального законодательства. Действующая редакция ст. 53 Устава

При этом само название соответствующей должности в Уставе Ростовской области является двойным — глава администрации (губернатор) области. Это также является отражением дискуссий, в частности, по поводу целесообразности использования понятия «губернатор», так как на территории Ростовской области исторически никогда не было ни губернии (была Область Войска Донского), ни губернатора. В конечном счете был найден компромисс в варианте двойного наименования данной должности.

Правовой статус губернатора определяется его положением как высшего должностного лица области. Конкретное наполнение этой формулы зависит, естественно, от характера и объема полномочий губернатора, которые являются предельно широкими. Он является главой исполнительной власти и осуществляет руководство администрацией области на принципах единоначалия (ст. 75 Устава). Правда, некоторую формально-юридическую противоречивость ростовской модели организации исполнительной власти придает то обстоятельство, что Уставом области в его новой редакции (с дополнениями, внесенными после первых всеобщих выборов губернатора Областным законом от 18 октября 1996 года) предусмотрено создание правительства области, которое «входит в состав Администрации» (ст. 75). При этом председателем правительства является первый заместитель главы администрации (губернатора), что, с одной стороны, лишает правительство и его главу традиционных для классического варианта разделения властей в президентской республике характеристик самостоятельного органа исполнительной власти и, с другой стороны, выводит губернатора из системы сдержек и подконтрольности (хотя бы в минимальном варианте) в его взаимоотношениях с законодательным органом. Усилению позиций губернатора способствует и то обстоятельство, что в соответствии с утвержденной в октябре 1996 года новой структурой администрации области, наряду с блоком органов управления администрации, подотчетных и подконтрольных председателю Правительства, в рамках администрации области создан еще один блок органов управления, который функционирует «под» заместителем главы администрации (губернатора) области — руководителем аппарата администрации. Самим фактом придания руководителю аппарата

Ростовской области закрепляет модель выборности губернатора Ростовской области непосредственно гражданами. Следует отметить, что такой подход можно рассматривать как реализацию положений Рекомендаций Совета Европы 297 (2010 г.), которые были сформулированы по итогам анализа развития местной и региональной демократии в Российской Федерации. В частности, в пп. «е» п. 5 указывалось на желательность возвращения к прямым выборам глав регионов (электронный ресурс: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680719ba9#_ftn1 — дата последнего обращения 28.02.2019 г.).

администрации статуса заместителя главы губернатора невольно легализован такой подход, когда конституционные органы исполнительной власти области (которые должны находиться в системе разделения властей) сращиваются с чиновничьим аппаратом администрации, который не подотчетен и не подконтролен никому другому, кроме самого губернатора¹.

Этому способствует и весьма аморфная форма закрепления полномочий администрации области без выделения, например, полномочий правительства, его главы и, тем более, аппарата администрации. Компетенция же главы администрации (губернатора) дана в весьма общих формулировках (ст. 81–83), что позволяет говорить не только о нормативно установленных, по и подразумеваемых его полномочиях. Подтверждением этого является формула статьи 84 Устава о том, что «администрация области под руководством главы администрации (губернатора)» осуществляет свои полномочия в тех отраслях и сферах жизни, которые перечислены в п. 1–14 данной статьи. Среди важнейших полномочий Администрации (и, соответственно, подразумеваемых полномочий губернатора) можно отметить: осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охрану собственности и общественного порядка, борьбу с преступностью; разработку областного бюджета, проектов планов и программ социально-экономического развития Ростовской области и обеспечение их реализации; разработку и реализацию финансово-инвестиционной политики; осуществление мер по ограничению монополистической деятельности и развитию предпринимательства; разработка и осуществление мер по государственному регулированию цен на товары (услуги); разработку и осуществление мер, необходимых для нормального функционирования отраслей социально-культурной сферы (здравоохранения, образования, культуры и науки, физкультуры и спорта и др.) и др.

Одновременно глава администрации (губернатор) области обладает такими специфичными правами, в том числе представительского характера, как: право запроса в КС РФ о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; право обращаться в суды Российской Федерации по вопросам соответствия законодательству Российской Федерации нормативных актов федеральных органов государственной власти; право вносить

¹ Современная система исполнительной власти Ростовской области полностью замыкается на губернаторе, который как высшее должностное лицо Ростовской области (ст. 52) возглавляет Правительство Ростовской области — высший постоянно действующий коллегиальный орган исполнительной власти Ростовской области (ст. 58).

проекты постановлений Правительства РФ, которые подлежат обязательному рассмотрению Правительством РФ; право представлять интересы Ростовской области в Правительстве РФ, федеральных органах исполнительной власти, в отношениях с другими субъектами Российской Федерации, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации вступать в отношения с соответствующими органами и должностными лицами зарубежных государств и подписывать необходимые документы¹.

Что касается конкретных форм взаимоотношений Законодательного Собрания и главы администрации (губернатора) области, то эти вопросы получили свою регламентацию в специальной главе 14 Устава, которая так и называется: «Взаимоотношения Законодательного Собрания и главы администрации (губернатора) Ростовской области». В ней, в частности, отмечается, что «Законодательное Собрание и глава администрации (губернатор) Ростовской области взаимодействуют, исходя из интересов граждан и области в целом, единства целей и задач» (ст. 86). Осуществляя такое взаимодействие с Законодательным Собранием, глава администрации (губернатор) вправе: участвовать в открытых и закрытых заседаниях Законодательного Собрания; созывать внеочередные заседания Законодательного Собрания; предлагать вопросы в повестку дня заседания Законодательного Собрания; вносить на рассмотрение Законодательного Собрания проекты областных законов и решений Законодательного Собрания; назначать своих представителей на заседания Законодательного Собрания; вносить областные законы (решения) на повторное рассмотрение Законодательного Собрания (ст. 87).

Важной сферой такого взаимодействия является законодательный процесс. Устанавливается, например, что проекты нормативных правовых актов, внесенные главой администрации (губернатором) или по его поручению первыми заместителями, рассматриваются Законодательным Собранием в первоочередном порядке не позднее чем в месячный срок со дня поступления. По совместному решению главы администрации (губернатора) (его первого заместителя) и председателя Законодательного Собрания (его заместителя) может быть создана согласительная комиссия на паритетных началах по доработке проекта областного закона или решения Законодательного Собрания (ст. 88). Областные законы или решения Законодательного Собрания об утверждении областного бюджета, введении

¹ Анализ положений ст. 54 Устава Ростовской области позволяет говорить, что нынешний набор полномочий губернатора Ростовской области «стандартизирован», что обусловлено действием федерального законодательства, в частности Федерального закона от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

или отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств области, правовые акты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет областного бюджета, принимаются по представлению или при наличии положительного заключения главы администрации (губернатора) области.

Областной закон или решение Законодательного Собрания после их принятия в семидневный срок передаются на подпись главе администрации (губернатору) области. Глава администрации (губернатор) в течение десяти дней рассматривает и подписывает областной закон или решение Законодательного Собрания. До истечения этого срока областной закон или решение, в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и настоящему Уставу, могут быть возвращены в Законодательное Собрание для повторного рассмотрения вместе с замечаниями и поправками главы администрации (губернатора). Закон или решение, принятые Законодательным Собранием и возвращенные для повторного рассмотрения, считаются принятыми, если при повторном рассмотрении они приняты в прежней редакции не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания. Закон или решение, принятые при повторном рассмотрении в прежней редакции, глава администрации (губернатор) подписывает в течение трех дней или опротестовывает в судебном порядке. В случае опротестования главой администрации (губернатором) нормативных правовых актов, принятых Законодательным Собранием, их действие приостанавливается до решения суда или приведения нормативных правовых актов в соответствие с судебным решением. В случае принятия при повторном рассмотрении закона или решения в новой редакции, данный акт направляется главе администрации (губернатору) области в качестве вновь принятого. Подписанный правовой нормативный акт, принятый Законодательным Собранием, обнаружится главой администрации (губернатором) не позднее чем через две недели после подписания и рассылается во все города областного значения и районы области.

Вторая линия соответствующих взаимоотношений — обязанности губернатора по отношению к Законодательному Собранию. Их немного, что также является свидетельством дисбаланса в системе разделения властей. Отмечается, в частности, что постановления и распоряжения главы администрации (губернатора) должны направляться в Законодательное Собрание в семидневный срок после подписания. При этом постановления и распоряжения губернатора не должны противоречить федеральному и областному законодательству. Законодательное Собрание вправе обратиться к губернатору с предложением о внесении изменений и дополнений в акты главы администрации (губернатора) или об их отмене в слу-

чае противоречия указанных актов областным законам и решениям Законодательного Собрания. При отсутствии согласия главы администрации (губернатора) с данным предложением, споры и конфликты разрешаются посредством согласительных процедур или в судебном порядке. Кроме того, в Уставе закрепляется, что Законодательное Собрание вправе заслушать главу администрации (губернатора) по вопросам исполнения областных законов и решений Законодательного Собрания, бюджета, реализации целевых программ и планов социально-экономического развития (ст. 94). Это весьма неопределенная формула. Указание на то, что Законодательное Собрание Ростовской области «вправе заслушать» губернатора отнюдь не означает, что губернатор обязан отчитываться или хотя бы выступать с информацией перед Законодательным Собранием Ростовской области по требованию (или предложению) его депутатов. (...) ¹.

Судебная власть

На территории Ростовской области функционируют федеральные органы судебной власти (суды общей юрисдикции и арбитражный суд). Учитывая, что правовое регулирование их организации и деятельности относится к сфере законодательных полномочий Федерации, Устав области и другие областные законодательные акты, если и касаются этих вопросов, то в основном лишь в порядке констатации и воспроизведения на областном уровне тех положений, которые содержатся в федеральном законодательстве. Статья 5 Устава Ростовской области отмечает в связи с этим, что «Судебная система на территории области устанавливается федеральным конституционным законом». (...)

Наряду с системой федеральных судов, функционирующих на территории каждого субъекта Федерации, Конституция РФ 1993 года и новое действующее федеральное законодательство предусматривают также возможность создания судов субъектов РФ. К ним относятся: во-первых, конституционные (уставные) суды субъектов РФ; во-вторых, мировые судьи, являющиеся су-

¹ В п. 13 ч. 1 ст. 54 закреплено полномочие губернатора по представлению Законодательному Собранию Ростовской области ежегодных отчетов о результатах деятельности Правительства Ростовской области, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным Собранием Ростовской области. Это является дополнительным подтверждением изменения характера конституционно-правовых взаимоотношений между законодательной и исполнительной ветвями власти в Ростовской области в рамках поиска необходимого баланса. Как отмечалось выше, действующий Устав вносит определенный баланс в систему разделения властей, закрепляя также за Законодательным Собранием возможность выражения недоверия губернатору, что выступает основанием прекращения его полномочий.

дьями общей юрисдикции субъектов РФ. Однако сложность соответствующих норм федерального законодательства заключается в том, что это нормы диспозитивного характера. Они не обязывают субъекты Федерации создавать соответствующие суды, а предоставляют им такое право. Каким образом, в какой форме и как быстро будут реализованы эти права, зависит уже от самих субъектов Федерации.

В Ростовской области в настоящее время ведется работа по подготовке проекта областного закона «О мировых судьях». (...) ¹

Не менее важный вопрос — об уставном суде Ростовской области. (...) ²

Формирование системы местного самоуправления

В демократических федеративных государствах, как показывает опыт их развития, решающие государственно-властные полномочия в сфере местного самоуправления (в том числе связанные с формированием его законодательной основы) закрепляются не за федеральной властью, а за субъектами Федерации. Наш подход к этим вопросам несколько своеобразный; он учитывает, в частности, тот факт, что реформа местного самоуправления в России с самого начала осуществлялась и продолжает осуществляться «сверху», с помощью решений и первичного правового регулирования федеральных органов власти. Хорошо это или плохо, можно оценивать по-разному; но это наша реальность и из нее следует исходить ³.

Как и в других регионах, в Ростовской области сложно и противоречиво проходит формирование системы местного самоуправления. Пожалуй, наиболее сложной является проблема разграничения полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти, реальное (а не декларативное) обеспечение их самостоятельности, в том числе в финансово-экономической сфере. Нормативно-правовой основой решения этих проблем являются,

¹ Областной закон Ростовской области от 26 апреля №31-ЗС «О мировых судьях в Ростовской области» был принят немногим позже Федерального закона от 17 декабря 1998 г. №188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации».

² Как ранее уже отмечалось, ст. 5 (п. 1) Устава (в действующей редакции) закрепляет, что в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», иными федеральными законами на территории Ростовской области осуществляют свою деятельность федеральные суды и мировые судьи.

³ По истечении времени можно констатировать, что роль федерального центра в формировании и гарантировании местного самоуправления в РФ претерпела существенные изменения, в частности в пользу субъектов РФ, как это предусмотрено муниципальной реформой 2014–2015 гг. и о чем подробнее будет сказано в дальнейшем.

наряду с соответствующим федеральным законодательством, Устав области (глава 5 специально посвящена этим вопросам), Областной закон «О местном самоуправлении в Ростовской области» от 15 января 1996 года, а также другие областные законодательные акты (о выборах глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления, о местном референдуме, об органах территориального общественного самоуправления, о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ростовской области и т. п.).

Определяющее место принадлежит, однако, областному закону о местном самоуправлении. Именно он призван был, с одной стороны, конкретизировать ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а с другой — учесть специфику, исторические и культурные особенности Ростовской области по вопросам формирования конкретных систем и моделей организации власти на местах.

В первой же статье закона местное самоуправление определяется как одна из основ государственного устройства Ростовской области. Такая трактовка несколько отлична от характеристики местного самоуправления в Конституции РФ как одной из основ конституционного строя России. Однако вряд ли было бы правильно усматривать в этом несоответствие Конституции.

Вероятно, во многом историческими традициями казачьей общности объясняется тот факт, что, в отличие от ФЗ Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в областном законе (как и в Уставе области) наряду с понятием «муниципальное образование» используется понятие «местное сообщество», а также «член местного сообщества». При этом под местным сообществом понимается «население, проживающее в муниципальных образованиях, объединенное общими интересами в решении вопросов местного значения», что соответствует и Европейской Хартии местного самоуправления 1985 года, которая также использует данное понятие. Уже поэтому вряд ли можно согласиться с оппонентами такого подхода, которые считают, что использование, вопреки федеральному закону, данной категории может позволить принимать на местном уровне произвольные решения по вопросу о том, кто принадлежит к местному сообществу. Исходя из соответствующих положений областного закона, как и уставов отдельных муниципальных образований Ростовской области, можно отметить, что само назначение категории «местное сообщество» заключается в том, чтобы не сужать, а, напротив, расширять круг субъектов избирательных и иных самоуправленческих прав. Например, в Уставе города Ростова-на-Дону закрепляется, что чле-

нами местного сообщества являются не только те граждане, которые проживают на территории муниципального образования, но и другие лица, в частности, обладающие на данной территории недвижимостью (ст. 2 Устава г. Ростова-на-Дону). А это есть подтверждение достаточно высокого демократического потенциала категории «местное сообщество», и вряд ли целесообразно от нее отказываться¹.

Вместе с тем сложным оказался для областного закона вопрос о территориальной основе местного самоуправления. В Конституции РФ (ст. 131) и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», этот вопрос решается достаточно однозначно и весьма демократично: местное самоуправление может осуществляться по инициативе самого населения в любых городских, сельских поселениях и на других территориях. При этом статья 12 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» специально оговаривает, что «население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления».

Очевидно, что в данном случае речь идет прежде всего о праве на осуществление местного самоуправления в рамках самостоятельных муниципальных образований «в городских, сельских поселениях и на других территориях». Иной подход (и далеко не бесспорный) предлагает Ростовский закон о местном самоуправлении. Он исходит из того, что систему местного самоуправления составляют:

1) муниципальные образования, которыми являются все города областного значения;

2) внутригородские муниципальные образования, предметы ведения которых, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются уставом города;

3) административно-территориальные единицы города, не являющиеся муниципальными образованиями, в которых действуют территориальные органы городского муниципального образования;

4) сельские муниципальные образования в границах сельских районов;

5) административно-территориальные единицы сельского района (сельсовет, поселок, станица и т. п.), в которых действуют

¹ Действующий Областной закон от 28 декабря 2005 г. №436-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» не содержит указанной категории, а положения Устава г. Ростова-на-Дону (ст. 2) содержат указание на городское (местное) сообщество, к которому уже не относятся лица, обладающие на территории муниципального образования недвижимостью.

территориальные органы районного муниципального образования¹.

Наиболее спорным моментом является в этом плане достаточно серьезное ограничение на создание своих муниципальных образований отдельными поселениями сельского района (ст. 5 областного закона). Если на стадии разработки, а также в начальный период действия закона соответствующие положения не привлекли к себе особого внимания, то сейчас возникают конфликтные ситуации, связанные с претензией (и вполне обоснованной) отдельных сельских поселений на создание самостоятельных муниципальных образований. Один из таких споров по Аксайскому району Ростовской области может стать в ближайшее время предметом судебного разбирательства.

Следует, правда, отметить, что однозначную формулировку статьи 5 областного закона («В сельских районах единым муниципальным образованием является район») смягчает статья 10 этого же закона. Вопреки императивному характеру процитированной нормы, в части 2 статьи 10 говорится, тем не менее, о возможности «создания новых муниципальных образований в границах района области (в отдельном поселении или в нескольких поселениях)». При этом устанавливается достаточно жесткое, но вполне демократичное требование: такое преобразование «осуществляется только путем принятия решения на местном референдуме, порядок проведения которого определяется областным законом». Одновременно указывается, что в случае создания нового муниципального образования в границах района разграничение предметов ведения муниципальных образований, источников доходов местных бюджетов и объектов муниципальной собственности осуществляется областными законами. Очевидно, что подобная противоречивость, непоследовательность областного закона определяется стремлением областных властей сохранить традиционный вариант

¹ В ныне действующем Областном законе Ростовской области от 28 декабря 2005 г. №436-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» в ст. 9 закреплено, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Ростовской области в городских, сельских поселениях, муниципальных районах и городских округах, а в городских округах с численностью населения более 150 тысяч человек в соответствии с областными законами местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов, что во многом повторяет положения федерального законодательства. Следовательно, имевшее место разночтение в определении территориальной основы местного самоуправления устранены (во многом в связи с изменившимся на основании Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подходом к определению роли субъектов РФ в нормативном регулировании общих принципов организации местного самоуправления).

организации власти в рамках существующего административно-территориального деления.

Правда, закон предполагает возможность изменения административно-территориального деления области в связи с созданием (упразднением) муниципальных образований. Это также подтверждает тот факт, что хотя бы косвенным образом, но областной закон следует конституционному требованию о возможности несовпадения границ административно-территориальных единиц и границ муниципальных образований. Т. е. в законе содержатся определенные возможности свободы выбора (если эта свобода не встречает противодействия со стороны областных государственных органов и органов местного самоуправления сельского района как единого муниципального образования) при создании новых муниципальных образований в отдельных поселениях.

В отличие от федерального закона, ростовский областной закон решает важную проблему, связанную с определением круга субъектов, правомочных вносить проект устава муниципального образования на утверждение. Этим правом обладают: депутаты представительного органа местного самоуправления; органы местного самоуправления; отдельные члены местного сообщества, обладающие избирательным правом, или их группы; общественные объединения граждан, проживающих в муниципальном образовании, местные отделения общероссийских и региональных общественных объединений, зарегистрированные в установленном федеральным законом порядке. Подобная множественность субъектов нормотворческой инициативы позволяет на легитимной основе при различных ситуациях (например, отсутствие представительного органа местного самоуправления, его разногласия по этим вопросам с главой местной администрации и т. п.) принимать уставы муниципальных образований, что и было подтверждено последующей практикой их разработки и принятия.

Положительным моментом в содержании областного закона является заложенная в нем возможность осуществления своих полномочий выборными лицами местного самоуправления на постоянной основе (ст. 22). Кроме того, в законе содержатся достаточно определенные положения (ст. 28), позволяющие муниципальным образованиям закреплять императивный мандат депутата представительного органа местного самоуправления. Такая возможность была реализована, например, Уставом города Ростова-на-Дону, статья 38 которого закрепляет обязанность депутата городской Думы поддерживать связи с избирателями своего округа, принимать меры по обеспечению их прав и законных интересов; депутат, не оправдавший доверия избирателей, может быть в любое время отозван по решению избирателей своего округа (это положение вызвало

на стадии принятия Устава особо сильное противодействие со стороны некоторых депутатов — сторонников свободного мандата)¹.

Есть некоторые особенности, дополнительные требования по сравнению с федеральным законом в перечне вопросов, которые должны в соответствии с областным законом получить отражение в уставах муниципальных образований. В частности, содержится требование об обязательном решении на уровне муниципальных уставов вопросов организации местного самоуправления, обусловленных компактным проживанием на территории муниципального образования казачества, национальных групп и общностей с учетом исторических и иных местных традиций. Тем самым не только допускается возможность казачьего самоуправления (это вытекает и из федерального законодательства), но муниципальным образованиям области предписывается в обязательном порядке решать на уровне своего устава этот вопрос. Хотя варианты таких решений могут быть различные, что наблюдается и в реальной практике развития местного самоуправления.

В отличие от федерального закона, областной закон о местном самоуправлении более широко трактует также порядок организации органов местного самоуправления. В соответствии со статьей 17 областного закона органы местного самоуправления образуются: посредством выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; представительным органом местного самоуправления; уполномоченным на то в соответствии с уставом муниципального образования главой муниципального образования².

Глава муниципального образования определяется в соответствии со статьей 18 областного закона высшим должностным лицом данного муниципального образования. Тот факт, что подобная характеристика правового положения главы муниципального образования взята из арсенала понятий, относящихся к государственным должностям (глава государства, глава субъекта Федерации), вряд ли

¹ Областной закон Ростовской области от 28 декабря 2005 г. №436-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» не регулирует порядок реализации отзыва, возможность которого регламентирована на федеральном уровне (ст. 24 Федерального закона №131-ФЗ).

² Действующий закон решает вопросы организационной основы местного самоуправления в традиционном (основанном на федеральном законодательстве) ключе, включая в структуру органов местного самоуправления представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (Ст. 15).

может быть основанием для отрицания правомерности ее использования на муниципально-правовом уровне. Возникает, однако, другой вопрос: все ли возможные модели местного самоуправления позволяют характеризовать главу муниципального образования именно таким образом? Например, в той же статье 18 областного закона (п. 3) предусмотрены три возможных варианта избрания главы муниципального образования: 1) на сходе, если число членов местного сообщества, обладающих избирательным правом, составляет не более 1000 человек; 2) на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; 3) представительным органом местного самоуправления из своего состава. Очевидно, что каждый из них предопределяет специфику правового положения главы муниципального образования, хотя пункт 1 этой же статьи говорит о нем как высшем должностном лице муниципального образования применительно ко всем ситуациям и всем возможным моделям местного самоуправления¹.

Определенной оригинальностью подходов, предложенных областным законом, отличается закрепление в нем конкретных форм взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти (гл. VIII). К ним закон относит: государственное регулирование местного самоуправления, которое осуществляется федеральными и областными законами; заключение договоров и соглашений между органами государственной власти и местного самоуправления; разработку и реализацию долгосрочных программ, организацию постоянного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, создание в этих целях совместных координационных, консультативных, совещательных и иных рабочих органов, как временных, так и постоянно действующих; осуществление органами местного самоуправления права законодательной инициативы в Законодательном Собрании Ростовской области; внесение предложений и обращений органов и должностных лиц местного самоуправления в органы государственной власти, которые подлежат обязательному рассмотрению теми органами государственной власти, организациями и учреждениями, в которые эти предложения направлены. Кроме того, специ-

¹ С учетом развивающегося подхода федерального законодателя к регулированию порядка замещения и определения места в структуре главы муниципального образования, направленного, помимо прочего, на обеспечение баланса интересов публичных (Федерации и субъектов) и интересов местного сообщества, развивается и региональное законодательство в этом вопросе. Это обусловило принятие в Ростовской области закона от 17 июля 2014 г. №200-ЗС «О главах городских округов в Ростовской области». Подобное региональное регулирование стало предметом рассмотрения КС РФ, который в Постановлении от 1 декабря 2015 г. №30-П сформулировал позицию относительно его конституционности. В контексте регионального правотворчества в Ростовской области этот вопрос будет рассмотрен далее.

альная статья закона предусматривает конкретные формы государственной поддержки местного самоуправления (ст. 32).

В качестве одного из звеньев в механизме взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления рассматриваются территориальные органы администрации области. В статье 34 закона о местном самоуправлении закрепляется в связи с этим положение о том, что «глава администрации Ростовской области вправе создавать территориальные органы администрации Ростовской области для решения задач государственного значения на территориях муниципальных образований и организации контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также назначать своих полномочных представителей». Предусмотрено также принятие Положения о территориальных органах администрации области и полномочных представителях главы администрации, которые утверждаются главой администрации (пока такие документы не приняты).

На нынешнем уровне зрелости местного самоуправления подобные институты вполне оправданы, особенно в сельских районах. Они, с одной стороны, должны исключить возможность полной подмены государственными органами органов местного самоуправления (как это произошло в некоторых регионах, где под предлогом усиления управляемости территорий были восстановлены местные органы государственной власти вместо или, в лучшем случае, наряду с органами местного самоуправления). С другой стороны, предусмотренные ст. 34 областного закона государственные институты взаимодействия с местным самоуправлением могут сыграть положительную роль в формировании на территории области единой системы управления на основе оптимального сочетания государственных и самоуправленческих начал с четким разграничением их предметов ведения и полномочий. Но об этом можно говорить лишь в перспективном плане, с позиций потенциальных возможностей, заложенных в областном законодательстве. Пока же оптимальные формы взаимоотношений областных органов государственной власти и органов местного самоуправления еще не сложились: слишком велика инерция административных начал во взаимоотношениях «вышестоящих» и «нижестоящих» органов, хотя с точки зрения Конституции РФ и нового законодательства соответствующие органы таковыми теперь не являются¹.

¹ Изменения в нормативно-правовом закреплении общих принципов организации местного самоуправления в Ростовской области, которые коснулись целого ряда важных вопросов, во многом объясняются корректировкой вектора развития всей системы местного самоуправления в Российской Федерации и обусловлены принятием в 2003 году нового федерального закона, который существенно изменил степень самостоятельности субъектов РФ в регулировании данной сферы общественных отношений.

Избирательная система

Становление избирательной системы в Ростовской области происходит параллельно с формированием выборных органов государственной власти и местного самоуправления.

В отличие от некоторых других регионов, которые предпочли разработку и принятие единого акта кодификационного значения (например, Избирательный кодекс Воронежской области, принятый областной Думой 6 июля 1995 года), в Ростовской области региональное избирательное законодательство носит полиструктурный характер: оно состоит из нескольких законов, определяющих порядок организации и проведения выборов, соответственно, глав администраций и депутатов различных уровней. Это — Закон «О выборах главы администрации (губернатора) Ростовской области» от 25 июля 1996 года, Закон «О выборах глав муниципальных образований Ростовской области» от 10 октября 1996 года, Закон «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Ростовской области» от 10 октября 1996 года. Что же касается закона о выборах депутатов Законодательного Собрания, то его принятие предполагается, в соответствии с областным планом законопроектных работ, лишь в октябре 1997 года. (Нынешний состав избирался в марте 1994 года на двухгодичный срок полномочий в соответствии с Положением «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ростовской области» от 28 декабря 1993 года, которое было принято действовавшим в тот период малым Советом областного Совета народных депутатов.)¹

Оценка состояния и тенденций развития избирательной системы области (процесс ее формирования еще не завершен) может быть определена в рамках общих закономерностей формирования в России новой избирательной системы. Эта оценка заключается в том, что наша избирательная система — это один из весьма унифицированных институтов демократии, который развивается в режиме достаточно строгой централизации, во многих случаях не имеющей ничего общего ни с принципами федерализма, ни с требованиями местного самоуправления.

Тонкая грань разграничения полномочий субъекта Федерации и муниципального образования в сфере выборов на региональном уровне, как правило, не выдерживается. Это имеет место и в Ростовской области. Ярким примером в этом отношении является достойная лучшего применения активная борьба за отмену как

¹ Эволюция регионального правотворчества в итоге выразилась в разработке и принятии Областного закона от 12 мая 2016 г. №525-ЗС «О выборах и референдумах в Ростовской области», в котором урегулированы основные вопросы, связанные с избирательными правоотношениями.

противоречащих действующему законодательству (в соответствии с заключением Управления юстиции при администрации области) положений Устава города Ростова-на-Дону (зарегистрированного, кстати, тем же Управлением юстиции) о том, что порядок выборов мэра города определяется не только областным законом о выборах глав муниципальных образований, по и Положением о выборах мэра города Ростова-на-Дону, утверждаемым городской Думой (ст. 43 городского Устава). Кстати, разработанный в соответствии с указанной нормой Устава проект Временного положения о выборах мэра города Ростова-на-Дону (который был опубликован для обсуждения в местной печати) подтолкнул и областного законодателя на принятие такого закона.

Сам факт строгой унификации областного избирательного законодательства предполагает, что оно основывается на общепризнанных демократических принципах всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом участие гражданина Российской Федерации в выборах является добровольным. Избирательные цензы, предусмотренные областным законодательством, полностью соответствуют требованиям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». Речь идет, во-первых, о возрастном цензе: для активного избирательного права — 18 лет; для пассивного при выборах главы администрации (губернатора) области — 30 лет, при выборах глав муниципальных образований — 21 год¹. Интересно, что Устав города Ростова-на-Дону устанавливает, кроме того, возрастной предел для кандидата в мэры — 60 лет (ст. 43 Устава), хотя ростовское областное законодательство такого ограничения не знает. Второй избирательный ценз — ценз оседлости. Областное законодательство использует его лишь применительно к пассивному избирательному праву при выборах губернатора: кандидат должен проживать на день выборов в Ростовской области не менее 1 года (ст. 2 соответствующего закона). Областной закон о выборах глав муниципальных образований такой ценз не устанавливает, но большинство уставов муниципальных образований Ростовской области, в том числе Устав города Ростова-на-Дону, закрепляют годичный ценз оседлости и для кандидатов в главы муниципальных образований, опираясь при этом непосредственно на федеральное законодательство.

¹ Ст. 4 Областного закона №525-ЗС закрепляет следующие возрастные цензы: активное избирательное право — 18 лет; пассивное избирательное право на выборах губернатора — 30 лет, на выборах Законодательного Собрания — 21 год; активное и пассивное избирательное право на муниципальном уровне — 18 лет.

Из двух возможных избирательных систем — мажоритарной и пропорциональной — ростовское областное законодательство отдает предпочтение мажоритарной. Так, статья 3 закона о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления устанавливает, что выборы депутатов этих представительных органов осуществляются исключительно на основе мажоритарной системы по одномандатным избирательным округам на основе единой для данного органа местного самоуправления нормы представительства. Выборы депутатов в Законодательное Собрание проходили в 1994 году также по мажоритарной системе. Скорее всего, и будущий закон о выборах депутатов регионального парламента закрепит мажоритарную систему¹.

Назначение всех видов региональных и муниципальных выборов в Ростовской области относится к компетенции Законодательного Собрания области. При этом никакие формы участия (в том числе консультативные) муниципальных образований в решении этого вопроса избирательным законодательством не предусматриваются. Обращают на себя внимание также законодательные ограничения, например, на совмещение выборов депутатов с проведением местного референдума, хотя это как раз вполне могло бы быть предметом полномочий самого муниципального образования.

Дополнительную централизацию в процессе организации и проведения всех видов муниципальных выборов придает тот факт, что областное законодательство включает в систему избирательных комиссий по проведению муниципальных выборов и избирательную комиссию Ростовской области, наделяя ее при этом не только методическими, но и контрольными полномочиями за проведением муниципальных выборов. Думается, это противоречит конституционному принципу самостоятельности органов местного самоуправления. Организация муниципальных выборов должна обеспечиваться муниципальными (территориальными), окружными и участковыми комиссиями, а за областной комиссией могут быть закреплены исключительно методические функции.

Важная стадия избирательного процесса, во многом предопределяющая степень его реального демократизма, — стадия выдвижения кандидатов. При выборах и губернатора, и глав муниципальных образований, равно как и депутатов представительных органов местного самоуправления, областным законодательством предусматривается возможность выдвижения соответствующих кандидатов,

¹ Действующее регулирование предусматривает для Донского парламента смешанную избирательную систему, а для представительных органов муниципальных образований закрепляет возможность использования как смешанной избирательной системы, так и мажоритарной (ст. 3 Областного закона №525-3С).

во-первых, избирательными объединениями, избирательными блоками и, во-вторых, непосредственно избирателями¹.

Например, при выборах депутатов представительных органов местного самоуправления кандидатов вправе выдвигать местные общественные объединения, местные отделения областного, межрегионального, общероссийского общественного объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах в органы местного самоуправления и зарегистрированы органами юстиции не позднее чем за 6 месяцев до объявления дня выборов. Решения о выдвижении кандидатов от избирательных объединений принимаются на конференциях или собраниях избирательных объединений. Выдвижение кандидатов от избирательного блока проводится на конференции, собрании представителей общественных объединений, входящих в избирательный блок. От каждого избирательного объединения (избирательного блока) в избирательном округе может быть выдвинут только один кандидат. Решения о выдвижении кандидатов от избирательных объединений и избирательных блоков принимаются тайным голосованием. Если общественное объединение входит в состав избирательного блока, оно не может выступать в период проведения выборов в качестве самостоятельного избирательного объединения или входить в другой избирательный блок. Избирательные блоки регистрируются муниципальной избирательной комиссией.

Что касается выдвижения кандидатов непосредственно избирателями, то областным законодательством предусматривается право каждого гражданина или группы граждан Российской Федерации, обладающих избирательным правом, образовать инициативную группу избирателей для выдвижения кандидата. Инициатива сбора подписей под заявлением кандидата о его выдвижении может исходить от любого избирателя².

¹ Ст. 20 Областного закона №525-ЗС, закрепляя право выдвижения кандидатов, исходит из следующего: на выборах губернатора кандидаты могут быть выдвинуты избирательными объединениями; на выборах Законодательного Собрания могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе областного списка кандидатов; на муниципальных выборах могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно, а при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по смешанной избирательной системе — также в составе муниципального списка кандидатов.

² Вопрос о конституционности отсутствия возможности самовыдвижения на выборах главы региона ставился перед КС РФ и получил свое разрешение в Определении от 14 января 2014 г. №7-О. Суд отметил, что право граждан участвовать в процедуре замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) путем выдвижения кандидата на эту должность в порядке самовыдвижения из Конституции РФ не вытекает, а потому и отсутствие у гражданина такой возможности не свидетельствует о нарушении каких-либо его конституционных прав и свобод (абз. 3 п. 2.2 мотивировочной части).

В части, касающейся регламентации сбора подписей в поддержку кандидата, выдвинутого как избирательным объединением, избирательным блоком, так и непосредственно избирателями, областное законодательство допускает определенное несоответствие Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». Если в соответствии со статьей 19 ФЗ максимальное количество подписей, необходимых для регистрации кандидатов, не может превышать два процента от числа избирателей соответствующего избирательного округа, то областное законодательство устанавливает, что в поддержку выдвижения кандидата должно быть собрано не менее двух процентов подписей избирателей от общего числа избирателей данного избирательного округа. Но это, естественно, не принципиальное расхождение, скорее всего, оно связано с несовершенством законодательной техники.

Для всех видов региональных и муниципальных выборов областное законодательство устанавливает, что выборы признаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее 25 % избирателей, внесенных в списки¹. При выборах депутатов результаты определяются в соответствии с принципом относительного большинства голосов, поданных за кандидата по одномандатному округу. По-разному определяются результаты выборов губернатора и глав муниципальных образований. Так, законом «О выборах главы администрации (губернатора) Ростовской области» предусматривается необходимость получения для избрания губернатором (из нескольких кандидатов) более половины голосов принявших участие в голосовании и предполагается, таким образом, возможность проведения второго тура выборов (повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей). По-иному решается вопрос о результатах выборов главы муниципального образования: избранным считается кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что число голосов, поданных за этого кандидата, больше числа голосов, поданных против всех других кандидатов. При равном числе полученных голосов избранным признается кандидат, в поддержку выдвижения которого собрано большее количество подписей избирателей.

Несмотря на то, что, как уже отмечалось, избирательная система Ростовской области находится на стадии формирования, она уже прошла

¹ На сегодняшний день решение вопроса о признании выборов состоявшимися должно приниматься с учетом положений ст. 70 ФЗ от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Областной же закон №525-ЗС содержит соответствующие требования лишь в отношении областного референдума — референдум признается состоявшимся в случае, если в нем приняло участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории проведения референдума.

свою апробацию в ходе первых в истории Донского края альтернативных выборов главы администрации (губернатора) области (29 сентября 1996 года), выборов глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления. Муниципальные выборы проходят в Ростовской области поэтапно, в различные сроки в отдельных городах и районах, начиная с декабря 1996 года.

Результаты состоявшихся выборов свидетельствуют о трудном, но последовательном утверждении в политической жизни области принципов плюрализма, политического и идеологического многообразия. Причем об этом свидетельствует теперь не только наличие политической оппозиции в лице прежде всего КПРФ (наиболее серьезную конкуренцию она составила на президентских, а затем на губернаторских выборах), но и пестрый состав с точки зрения партийной принадлежности вновь сформированных представительных органов местного самоуправления, равно как и глав муниципальных образований. (...)

Это создает, соответственно, принципиально новую ситуацию и во взаимоотношениях органов государственной власти области с соответствующими муниципальными образованиями, повышает актуальность более четкого правового регулирования этих отношений, в том числе на уровне областного законодательства. И, соответственно, сужается сфера чисто административных форм вмешательства в решение тех или иных вопросов. (...) С другой стороны, нельзя не отметить, что избирательные кампании в Ростовской области нередко сопровождались взаимными обвинениями оппонентов в подлогах и других нарушениях избирательного законодательства. Некоторые из этих нарушений были предметом рассмотрения Ростовского областного, а в последующем и Верховного Суда РФ. (...) При всем негативном отношении к реальным или возможным нарушениям избирательного законодательства (иной оценки и не может быть) следует в то же время признать, что использование судебной формы рассмотрения соответствующих споров — это тоже важный элемент формирующегося правового механизма реализации и защиты избирательных прав граждан, показатель реальности демократических перемен, происходящих в наших регионах, в данном случае — в Ростовской области. (...)



РОСТОВСКАЯ ОБЛАСТЬ КАК СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ НА НОВОМ ЭТАПЕ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

Статья опубликована в журнале «Конституционное Право: Восточноевропейское Обозрение», №4 (25) 1998 / №1 (26) 1999, автор — Н. С. Бондарь

Процесс конституционного развития Ростовской области как субъекта Российской Федерации в обозначенный период находился в общем русле сложных, противоречивых экономических процессов, поиска оптимальных путей политического развития российской государственности и обновления федерализма.

Для Ростовской области этот период совпал с 60-летним юбилеем области: 13 сентября 1937 года Ростовская область была учреждена постановлением Центрального Исполнительного Комитета СССР как новое административно-территориальное образование в составе бывшего Советского Союза. Это было сделано путем ее выделения (наряду с Краснодарским краем) из существовавшего до этого Азово-Черноморского края. На фоне предшествующего периода развития области как административно-территориальной единицы более зримым становится изменение нынешнего ее положения, проявление принципиально новых характеристик области как субъекта Российской Федерации. Это нашло свое концентрированное выражение и в основных направлениях государственно-правового развития Ростовской области во второй половине 1997–1998 годов.

1. В политическом плане для Ростовской области, как и для многих других областей, краев, обретших статус субъектов Федерации относительно недавно, это был завершающий период конституирования области в качестве государственно-территориального субъекта Российской Федерации и одновременно — один из этапов апробации эффективности функционирования складывающихся институтов региональной (донской) государственности.

Завершение процесса конституирования Ростовской области в качестве субъекта Федерации связано с формированием соответствующей региональной правовой базы и фактическим созданием на ее основе целостной региональной системы публичной власти, отвечающей всем основным характеристикам статуса субъекта Российской Федерации. При этом важно учитывать, что система региональной публичной власти включает в себя как институты государственной власти, так и местного самоуправления (муниципальной власти).

Формирование региональной системы государственной власти было завершено в Ростовской области, в своей основе, к концу 1996 года, когда были проведены первые выборы главы администрации (губернатора) области (29 сентября 1996 г.), утверждена Законо-

дательным Собранием Ростовской области новая схема управления областью в соответствии с Уставом области (решение Законодательного Собрания от 20 ноября 1996 г.), принят Областной закон от 21 января 1997 г. «О государственной службе Ростовской области», а также была сформирована законодательная база учреждения внешних атрибутов донской государственности — областные законы от 10 октября 1996 г.: «О флаге Ростовской области», «О гербе Ростовской области», «О гимне Ростовской области» (5 декабря 1997 г. Областной закон «О гербе Ростовской области» был принят в новой редакции с учетом внесенных в него изменений и дополнений)¹.

В 1997 году была осуществлена перестройка структуры Законодательного Собрания Ростовской области. Ее целью явилось усиление контрольных функций Законодательного Собрания, расширение возможностей осуществления аппаратом Собрания аналитических исследований, оказания информационно-методической помощи депутатам. Осуществлен ряд мер по упорядочению и других видов деятельности Законодательного Собрания, например, в плане усиления взаимодействия Законодательного Собрания Ростовской области с Государственной Думой, с одной стороны, и с органами местного самоуправления — с другой. Так, в 1998 году Законодательное Собрание выпустило, в порядке методической помощи, сборник материалов по организации работы представительных органов местного самоуправления, в который вошли, наряду с другими, такие документы, как: примерное положение о представительном органе местного самоуправления, регламент районного собрания (городской Думы), положение о постоянных комиссиях представительных органов самоуправления и т. д. При очевидной важности развития таких форм взаимодействия нельзя не учитывать и то, что при определенных обстоятельствах они могут породить опасения реанимации вертикальных отношений между «вышестоящими» и «нижестоящими» представительными органами. Это противоречило бы действующему законодательству и абсолютно недопустимо². (...)

¹ Тот факт, что институционализация в качестве субъекта РФ для Ростовской области (как и для всех государственно-территориальных образований) связана, помимо прочего, с формированием нормативно-правовой базы региона, подчеркивает важную конституирующую роль законодательного (представительного) органа — Донского парламента — деятельность которого гарантировала легальность и легитимность всей системы публичной власти в Ростовской области.

² В качестве логичного продолжения аналитической деятельности Донского парламента следует выделить проводимую на постоянной основе работу по исследованию состояния правотворчества в Ростовской области. Осуществление такого рода деятельности является важным фактором повышения качества правотворческой деятельности не только Законодательного Собрания, но и представительных органов местного самоуправления.

2. Логическим продолжением формирования «донской государственности» стал новый этап развития областного избирательного законодательства, которым был, в основном, завершен процесс становления областной избирательной системы.

В декабре 1997 года — январе 1998 года в Ростовской области было принято или значительно переработано семь избирательных законов. Речь идет, в частности, о принятых 5 декабря 1997 года новых областных законах «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ростовской области» и «Об избирательной комиссии Ростовской области», а также о приведении в соответствие с Федеральным законом от 19 октября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ранее принятых областных избирательных законов: о выборах главы администрации (губернатора) Ростовской области, о выборах глав муниципальных образований Ростовской области, о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Ростовской области (все эти законы действуют теперь в редакции от 21 января 1998 г.). На том же заседании Законодательного Собрания Ростовской области (21 января 1998 г.) были обновлены в соответствии с требованиями федерального закона и областные законы «Об областном референдуме» и «О местном референдуме в Ростовской области»¹.

Работа над всеми избирательными законами велась одновременно, они создавались на единой концептуальной основе и в своей совокупности составили, по сути, кодекс новых правил «старой политической игры» избирательной борьбы на региональном и муниципальном уровнях. Новизна этих правил касается большинства стадий избирательного процесса. Так, на стадии формирования избирательных комиссий законодательство гарантирует теперь не менее трети мест во всех комиссиях представителям партий, имеющих фракции в федеральном и областном парламентах. При этом государственные и муниципальные служащие могут занимать не более трети мест; введены также запреты на членство в комиссиях подчиненных или родственников кандидатов на выборные должности. Значительно расширены права наблюдателей на всех стадиях избирательной кампании, включая подсчет голосов. Более детально определен статус кандидатов, ужесточается контроль за финансированием кампании (причем не только по ее итогам, но и на отдельных стадиях, например при сборе подписей в поддержку кандидата).

¹ На сегодняшний день в Ростовской области принят и действует единый Областной закон от 12 мая 2016 г. №525-ЗС «О выборах и референдумах в Ростовской области», который можно рассматривать в качестве некоего избирательного кодекса Ростовской области, так как им охватываются все основные вопросы, которые регулируются избирательным законодательством в соответствующей сфере.

Среди региональных новаций следует отметить детальную регламентацию на законодательном уровне порядка работы избирательных комиссий, порядка агитации в региональных и местных средствах массовой информации, механизма финансирования и контроля избирательных кампаний каждого кандидата. Принципиальное значение имеет также устанавливаемая процедура получения и дальнейшей проверки подписей в поддержку кандидатов, а, стало быть, и условий их последующей регистрации. О важности этих новаций свидетельствует, кстати, и первый опыт апробации соответствующих норм избирательного права в процессе первой после принятия новых законов, избирательной кампании на Дону: на этапе проверки подписей, собранных в поддержку кандидатов в депутаты Законодательного Собрания области (выборы проводились 29 марта 1998 года), отсеялось 86 кандидатов, что составило около 28% от общего числа соискателей сорока пяти депутатских мандатов. Раньше ни на одних выборах ничего подобного не было. Но однозначную оценку новому механизму «просеивания» кандидатов в депутаты дать непросто: очевидно, что ужесточение требований к их регистрации и, соответственно, расширение оснований, по которым регистрация может быть отменена, должно сопровождаться последовательным соблюдением принципа равенства по отношению ко всем кандидатам. Тем более это важно учитывать, если иметь в виду, что, например, предусмотренные статьей 51 Областного закона «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ростовской области» основания для отмены регистрации кандидата, отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов носят, в своей основе, оценочный характер, как, например: «нарушения правил выдвижения и регистрации кандидатов», «нарушения правил ведения предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании». Наличие же в ходе избирательной кампании многочисленных судебных споров по поводу отказов в регистрации или отмены уже состоявшейся регистрации (в том числе отмена регистрации за 2–3 дня до выборов) требует более внимательного анализа первого опыта применения соответствующих институтов нового избирательного законодательства.

Новшеством не только процедурного характера, которое было введено областным избирательным законодательством, является обязательность представления в окружную избирательную комиссию основных сведений о кандидате биографического характера: образование, семейное положение, наличие гражданства иностранного государства («двойное гражданство»), об отбытии наказания в местах лишения свободы по приговору суда (в тех случаях, когда судимость не погашена либо не снята). Однако ограничения на регистрацию в качестве кандидата в депутаты по каким-либо из этих или

других обстоятельств не допускаются; речь идет лишь о реализации принципа гласности, создании условий для максимальной информированности избирателей о кандидатах, на основании чего сами избиратели должны будут решить, устраивает ли их такой кандидат (будь то с низким уровнем образования, уголовным прошлым и т. п.). (...)

3. Одним из наиболее примечательных событий соответствующего периода явилась избирательная кампания по выборам депутатов Законодательного Собрания Ростовской области, состоявшимся 29 марта 1998 года, и, соответственно, формирование нового состава Донского парламента на основе обновленного законодательства.

Законодательное Собрание первого созыва, которое было избрано 27 марта 1994 года, за 4 года своей работы приняло 214 нормативно-правовых актов, в том числе 66 областных законов. Однако за этими чисто количественными показателями вряд ли возможно оценить, насколько трудным был период становления областного законодательного органа, в котором лишь 4 депутата работали на постоянной основе и около 70% его общего состава представляли исполнительную власть (а уже потом избирателей). В этих условиях для формирования Законодательного Собрания второго созыва принципиальное значение имел подтвержденный на уровне областного избирательного законодательства запрет на совмещение депутатского мандата (не только Законодательного Собрания, но и представительных органов местного самоуправления) с замещением должностей в государственных и муниципальных органах исполнительной власти. (...)

По итогам выборов 1998 года сформирован новый состав Законодательного Собрания, в котором, наряду с абсолютным большинством так называемых независимых депутатов, представлены КПРФ (9 человек), «Яблоко» (3 депутата), а также один депутат от Ростовской региональной организации общественно-политического движения «Шахтеры России». Как и ранее, депутатские фракции в Законодательном Собрании не зарегистрированы. Из состава Законодательного Собрания первого созыва вновь избрано 11 депутатов, что должно обеспечить преемственность в работе Донского парламента. (...)

4. В современных условиях финансово-экономического кризиса на первый план законотворческой деятельности областного парламента нового созыва, безусловно, выходят проблемы формирования регионального рыночного, социально ориентированного, антикризисного законодательства.

Экономический и социальный блок регионального законодательства является, пожалуй, самым сложным и разветвленным. Только беглый взгляд на статью 72 Конституции РФ, которая определяет предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, свидетельствует о широких законотворческих возможностях субъектов Федерации в социально-экономической сфере. При их осуществлении

важно учитывать не только формально-юридические требования, например, непротиворечивости, соответствия регионального рыночного законодательства федеральному (что напрямую вытекает из требований п. «ж» ст. 71 Конституции РФ), но для формирования социально-экономического нормативно-правового блока необходима научно обоснованная программа, стратегия развития данного региона.

В Ростовской области такая работа была начата в рамках разработки (осень 1997 года) и последующего одобрения на федеральном правительственном уровне Программы социально-экономического развития Ростовской области до 2001 года. В процессе ее разработки учитывались различные концептуальные подходы к определению путей вывода области из кризиса, было изучено более 200 областных инвестиционных проектов. В итоге был предложен принципиально новый подход: в основу Программы положен не затратный принцип бюджетного финансирования, а принцип определения точек роста на базе реализации тех инвестиционных проектов, которые повлекут за собой возрождение производства, создание собственного инвестиционного потенциала области.

Очевидно, что реализация этой своего рода региональной Программы возрождения области нуждалась в собственной правовой базе. В порядке уточнения стратегических линий ее формирования Законодательное Собрание Ростовской области приняло в октябре 1997 года подготовленную областным правительством Концепцию инвестиционной политики в Ростовской области до 2001 года. Она была сориентирована на создание дополнительных стимулов для вложений, а также на установление гарантий от некоммерческих рисков потенциальным инвесторам, для которых Ростовская область по всем другим показателям (экономическим, природно-географическим, социально-демографическим и т.д.) является регионом с высокой инвестиционной привлекательностью. В развитие данной Концепции, а также в соответствии с Областным законом от 23 апреля 1997 г. «О поддержке малого предпринимательства в Ростовской области» и утвержденной решением Законодательного Собрания от 28 мая 1997 г. Региональной программой государственной поддержки малого предпринимательства в Ростовской области Законодательное Собрание утвердило своим постановлением от 3 октября 1997 г. Положение о проведении конкурсного отбора инвестиционных проектов в сфере малого предпринимательства в Ростовской области.

Одновременно в этот период законодательным органом Дона были приняты важные нормативные документы в порядке реализации конкретных направлений инвестиционной политики, например, решения Законодательного Собрания «О проведении областного облигационного займа развития телефонной сети Ростовской области» (объем выпуска — 50 млрд рублей, держатели облигаций

в первоочередном порядке получают право на установку телефона и другие льготы), «О выпуске купонных облигаций Администрации Ростовской области в целях реализации инвестиционного проекта «Газификация Ростовской области» и другие.

Вместе с тем принятые нормативные документы (среди которых имеются и другие, кроме названных, например, областные законы от 21 января 1998 г. «О защите растений на территории Ростовской области» и «Об использовании и охране земель сельскохозяйственного назначения», новая редакция Областного закона от 18 марта 1998 г. «О лесах Ростовской области») знаменовали собой лишь первые шаги по формированию региональной законодательной основы рыночных преобразований, в особенности в сфере агропромышленного комплекса, природоохраны и природопользования, что как раз и находится в сфере совместных законотворческих полномочий Российской Федерации и субъектов Федерации и представляет особую актуальность для Ростовской области. Важно однако уже то, что формирование регионального рыночного, равно как и социального, законодательства не откладывалось на вторую очередь, а происходило параллельно с процессами государственного строительства и правовым оформлением областных институтов политической власти¹.

5. Обвальным кризис августа 1998 года внес свои коррективы в развитие регионального рыночного и социального законодательства. В Ростовской области, как и в других регионах России, актуализировалась, прежде всего, проблема поиска дополнительных источников финансовых поступлений в бюджет и в связи с этим — задачи совершенствования, изменения налогового законодательства.

¹ Развитие рыночной экономики обусловило и дальнейшее совершенствование регионального законодательства. См.: Областной закон Ростовской области от 13 мая 2008 г. №20-ЗС «О развитии малого и среднего предпринимательства в Ростовской области» // Наше время. 2008. №168–170; Областной закон Ростовской области от 3 декабря 2012 г. №987-ЗС «О Программе социально-экономического развития Ростовской области на 2013–2016 годы» // Наше время. 2012. №712–715; Постановление Правительства РО от 31 июля 2013 г. №474 «Стратегия инвестиционного развития Ростовской области до 2030 года» // Наше время. 2013. №405; Постановление Правительства Ростовской области от 26 декабря 2018 г. №864 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ростовской области на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Ростовской области от 30 июля 2015 г. №485 «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Ростовской области на 2015–2020 годы» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Ростовской области от 12 марта 2015 г. №164 «Об утверждении Концепции кластерного развития Ростовской области на 2015–2020 годы» // Собрание правовых актов Ростовской области. 2015. №3. Ст. 319; Постановление Правительства Ростовской области от 30 июля 2015 г. №485 «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Ростовской области на 2015–2020 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

Заметным событием в социально-экономической жизни Ростовской области стало в этом плане принятие двух законов, которые призваны были заложить принципиально новую идеологию системы регионального и местного налогообложения. Это Областной закон от 9 сентября 1998 г. «О налоге с продаж» и Областной закон от 27 ноября 1998 г. «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности». Однако этим законам уготована была непростая судьба. Ни один из региональных законов не имел подобного общественного резонанса: областные налоговые законы буквально взбудоражили различные слои населения Дона. Региональная власть впервые столкнулась с широкой (и во многом организованной) оппозицией принятым ею нормативно-правовым актам. При этом если сентябрьский Закон «О налоге с продаж» основную волну негодования вызвал среди простого населения (главным образом, из-за чрезмерно широкого перечня товаров, работ и услуг, облагаемых 5-процентным налогом с продаж), то с принятием в ноябре 1998 года Закона «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» протестная волна значительно усилилась за счет активной и весьма организованной оппозиции новому налоговому закону со стороны предпринимателей. Данный закон затронул 70 тысяч предпринимателей и 17 тысяч предприятий Ростовской области, которые были поставлены (в условиях острого финансового кризиса) в предельно жесткие налоговые тиски. (...)

В условиях развернувшейся острой борьбы вокруг принятых налоговых законов депутаты Законодательного Собрания, особенно из числа впервые избранных, что называется, обжегшись на молоке, стали усиленно дуть на воду: порой создавалось впечатление, что они устроили соревнование, кто станет более активным защитником интересов предпринимателей в плане предлагаемых снижений только что ими же установленных областных ставок единого налога. В результате уже следующее, декабрьское (1998 г.), заседание Законодательного Собрания Ростовской области прошло под девизом: «Работа над собственными ошибками». В областные налоговые законы были внесены достаточно существенные изменения: по закону о едином налоге — в сторону снижения большинства фискальных налоговых ставок, а по закону о налоге с продаж — в плане уточнения перечня товаров и услуг, не облагаемых 5-процентным налогом. Более того, Законодательное Собрание приняло решение еще раз вернуться к закону о едином налоге, рассмотрев весной 1999 года практику его применения. И тогда не исключена новая его корректировка, что следует признать вполне нормальным процессом законодательства в трудном поиске золотой середины между несовпадающими интересами населения, предпринимателей, областного и местных бюджетов.

Важно подчеркнуть, что августовский (1998 г.) финансово-экономический коллапс не только не парализовал, но, напротив, потребовал активизации законодательной деятельности Донского парламента в социальной сфере. При этом на вооружение взят единственно возможный в сложившейся ситуации подход — решительный переход исключительно к адресной социальной помощи в условиях жесткой экономии бюджетных средств. Сегодня в области две трети населения пользуются различными льготами, которые должны оплачиваться за счет бюджетов различных уровней. Но ни один из бюджетов (ни местный, ни региональный, ни федеральный) не в состоянии сегодня реально обеспечивать декларируемые льготы. Например, льготы, предусмотренные Федеральными законами «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов», для Ростовской области финансово обеспечены (федеральным бюджетом) не более чем на 20%. В этих условиях важным является создание новой законодательной базы, основанной на реальной оценке ситуации в социальной сфере. Ноябрьское (1998 г.) заседание Законодательного Собрания Ростовской области и было посвящено обсуждению и принятию законов, призванных заложить новую, антикризисную концепцию регионального социального законодательства. Это областные законы «О прожиточном минимуме в Ростовской области», «Об адресной социальной помощи малоимущим гражданам», «Об установлении льгот и социальных гарантий приемной семье в Ростовской области»¹.

С особым энтузиазмом, единогласно и в первом же чтении депутаты Законодательного Собрания приняли Закон «Об адресной социальной помощи малоимущим гражданам». Основная идея данного закона была заключена в том, чтобы в условиях усиливающегося дефицита бюджетных средств определить более узкий круг лиц (чем это установлено действующим законодательством, в том числе федеральным), которые испытывают наиболее острую необходимость в социальной помощи, и оказывать ее им в первоочередном порядке. Но этому закону не суждено было вступить в силу: глава администрации (губернатор) области вернул его в Законодатель-

¹ Развитием социальной повестки в региональном правотворчестве можно считать принятие следующих актов: Постановление Администрации Ростовской области от 16 декабря 2009 г. №672 «Об утверждении Концепции демографической политики Ростовской области на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Ростовской области от 19.07.2012 №659 «Об утверждении Концепции развития системы образования Ростовской области на период до 2020 года» // Наше время. 2012. 432–440; Постановление Правительства Ростовской области от 6 сентября 2012 г. №871 «Об утверждении Концепции развития здравоохранения Ростовской области до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Ростовской области от 14 ноября 2013 г. №697 «Об утверждении Стратегии развития жилищного строительства в Ростовской области на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».

ное Собрание для повторного рассмотрения с указанием на необходимость устранения противоречий с действующим федеральным законодательством. Однако полное приведение данного закона в соответствие с действующим федеральным законодательством выхолостило бы основную его идею. В этих условиях Законодательным Собранием области было принято решение внести в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы проект ФЗ «О предоставлении права принятия нормативных правовых актов по выплате социальных пособий малообеспеченным слоям населения законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации». Соответствующий проект, разработанный в порядке законодательной инициативы Законодательного Собрания Ростовской области, нуждается в серьезной доработке (о чем свидетельствует даже не самый удачный вариант его названия). Однако сам подход Законодательного Собрания к данной проблеме, целеустремленность депутатов в поиске решения чрезвычайно сложных социальных проблем заслуживает поддержки. Это и есть реальные шаги в направлении выработки региональной системы социального законодательства, которое так необходимо в условиях финансово-экономического кризиса.

6. Важным направлением государственно-правового развития области в течение последних полутора лет явилось дальнейшее совершенствование законодательной базы местного самоуправления и, соответственно, развитие системы муниципальной власти.

1997 год стал завершающим этапом оформления в Ростовской области муниципальных образований, принятия ими уставов и проведения выборов депутатов представительных органов и глав муниципальных образований. Территориальной основой развития местного самоуправления в области стали города и сельские районы; ни в одном сельском поселении или городском районе муниципальное образование не было создано (всего в области — 55 муниципальных образований). Среди муниципально-правовых актов областного уровня следует назвать прежде всего Областной закон от 18 июня 1997 г. «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Ростовской области», а также Областной закон от 5 декабря 1997 г. «О муниципальной службе в Ростовской области». Это один из немногих законов, принятых в Ростовской области в опережающем порядке, т. е. до выхода соответствующего ему федерального акта (Федеральный закон от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации») ¹.

¹ Областной закон от 9 октября 2007 г. №786-ЗС «О муниципальной службе в Ростовской области» был принят в связи с введением в действие нового ФЗ РФ от 2 марта 2007 г. №25 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Вместе с тем процесс формирования надлежащей правовой основы местного самоуправления в Ростовской области пока далек от завершения. Тем более что и принимаемые акты нуждаются в постоянном совершенствовании, а некоторые из них к тому же носят, по разным причинам, временный характер. Одним из таких актов является, например, решение Законодательного Собрания Ростовской области от 16 июня 1997 г. «О временном порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ростовской области». О явно ограниченном характере регулирования данным документом столь важной сферы взаимоотношений региональной государственной власти с муниципальной свидетельствует хотя бы тот факт, что пункт 4 этого решения устанавливает, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ростовской области может быть осуществлено исключительно и только «по вопросам, которые не требуют дополнительных ассигнований из областного бюджета и расширяют права органов местного самоуправления за счет передачи им соответствующих прав органов государственной власти Ростовской области». В этих условиях Ростовская-на-Дону городская Дума внесла в апреле 1998 года в Законодательное Собрание Ростовской области в порядке законодательной инициативы проект областного закона «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями Ростовской области».

Необходимость принятия данного проекта областного закона определяется потребностями определения конкретного правового механизма реализации конституционных положений о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и передаче им необходимых для такого осуществления материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ). Законопроект учитывает реальные условия развития местного самоуправления в отдельных муниципальных образованиях области, различную степень их готовности к осуществлению отдельных государственных полномочий. Поэтому в части самой по себе передачи конкретных государственных полномочий проект закона носит рамочный характер: он устанавливает открытый перечень тех полномочий, которыми в дальнейшем, по мере готовности органов местного самоуправления к их осуществлению, могут быть наделены все или отдельные муниципальные образования. При этом особенности правового регулирования общественных отношений, относящихся к предмету предложенного проекта закона, определяются новым концептуальным подходом, в соответствии с которым государственные полномочия, переданные муниципальным образованиям, относятся к предметам совместного ведения органов государственной власти области и органов местного само-

управления. Это предполагает необходимость обеспечения тесного взаимодействия государственных и муниципальных органов как в части материально-финансового обеспечения передаваемых органам местного самоуправления государственных полномочий, так и установления условий и порядка государственного контроля за их осуществлением, равно как и возможного изъятия, а также возвращения переданных государственных полномочий.

Одновременно предложенный городской Думой проект исходит из того, что областным законом могут устанавливаться предметы совместного ведения органов государственной власти области и муниципальных образований и по другим вопросам, не связанным с передачей государственных полномочий органам местного самоуправления. В этом случае возможны альтернативные правовые способы установления вопросов, относящихся к предметам совместного ведения: это может быть решено как областным законом, так и договором, заключаемым между органом государственной власти области и органом местного самоуправления муниципального образования. Предмет и порядок заключения таких договоров определяется в проекте закона. Его принятие, думается, способствовало бы выработке новых подходов в практике развития местного самоуправления в Российской Федерации, в частности, при решении таких острых вопросов, как достижение оптимального разграничения полномочий между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Однако, к сожалению, эта законодательная инициатива Ростовской городской Думы не была поддержана Законодательным Собранием Ростовской области, пока этот закон не принят¹.

¹ Регулирование данного вопроса на сегодняшний день осуществляется следующими способами: либо принимается отдельный закон о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в определенной сфере (см., например: Областной закон Ростовской области от 29 июля 2015 г. №392-ЗС «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Ростовской области по подготовке и проведению Всероссийской сельскохозяйственной переписи» // Наше время. 2015. №209; Областной закон Ростовской области от 20 сентября 2010 г. №481-ЗС «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки по обеспечению жильем отдельных категорий граждан» // Наше время. 2010. №335–336; Областной закон Ростовской области от 6 декабря 2017 г. №1245-ЗС «О наделении органов местного самоуправления города Ростова-на-Дону государственными полномочиями Ростовской области в сфере социальной поддержки граждан, пострадавших от чрезвычайной ситуации, возникшей в результате крупного пожара, произошедшего 21 августа 2017 года в городе Ростове-на-Дону» // Собрание правовых актов Ростовской области. 2017. №12 (часть I). Ст. 1847), либо в иных нормативных правовых актах закрепляется возможность наделения органов местного самоуправления такими полномочиями (см., например: ст. 7 Областного закона Ростовской области от 22 октября 2004 г. №177-ЗС «О культуре» // Наше время. 2004. №266–269; ст. 6 Областного закона Ростовской области от 28 декабря 2005 г. №441-ЗС «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Ростовской области» // Наше время. 2005. №340–343).

В этих условиях особенно важное значение приобретает такая особенность современного этапа развития местного самоуправления, как заметная активизация нормотворческой деятельности самих органов местного самоуправления, направленная на формирование правовых условий функционирования муниципальной власти. В Ростовской области это наиболее ярко проявляется, естественно, на уровне крупных городов — в первую очередь, Ростова-на-Дону, а также Таганрога, Новочеркаска и некоторых других. Так, Ростовской-на-Дону городской Думой во второй половине 1997 года — 1998 году были приняты такие нормативно-правовые акты основополагающего муниципально-правового значения, как Положение о порядке распоряжения и управления объектами муниципальной собственности, Положение о регулировании земельных отношений в городе Ростове-на-Дону, Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Ростове-на-Дону, Положение о муниципальном казначействе города Ростова-на-Дону, Положение об общественном территориальном самоуправлении в городе, Градостроительный регламент города Ростова-на-Дону (в двух частях) и другие. С учетом накопленного нормотворческого опыта, а также принимаем во внимание необходимость дальнейшего динамичного развития и совершенствования пока еще не устоявшегося муниципально-правового массива, думается, было бы целесообразно предоставить таким крупным самобытным центрам субъектов Российской Федерации, как Ростов-на-Дону, право на издание своих, городских, законов¹. Данное предложение автора статьи в свое время получило, кстати, поддержку на городской научно-практической конференции по проблемам муниципального развития «Ростов-на-Дону в XXI веке» (ноябрь 1997 года).

7. Новым направлением современных процессов государственного-правового строительства в субъектах Федерации, которое напрямую примыкает к проблемам социальной и правовой защиты населения, является формирование региональных институтов обеспечения прав человека и гражданина. (...)

При оценке первых шагов по формированию в субъектах Российской Федерации (включая Ростовскую область) институтов гарантирования прав и свобод граждан следует учитывать весьма противоречивую ситуацию в вопросе о разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина. Проблема заключается в том, что Конституция РФ не дает четких критериев разграничения полномочий федеральных органов государствен-

¹ Следует констатировать факт, что действующее регулирование системы муниципальных правовых актов не предполагает принятие муниципальными образованиями законов, оставляя данное полномочие за органами государственной власти.

ной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в области прав человека и гражданина. Указание Конституции на то, что к федеральной компетенции относятся «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина» (п. «в» ст. 71), а к компетенции субъектов Федерации — «защита прав и свобод человека и гражданина» (п. «б» ст. 72), предполагает слишком тонкую грань для такого разграничения, которая на практике далеко не всегда выдерживается: субъекты Федерации нередко принимают правовые акты, призванные не только защищать права и свободы, но и регулировать их. Причем это регулирование направлено чаще всего отнюдь не на расширение прав и свобод. Статья 12 Устава (Основного закона) Краснодарского края, например, прямо устанавливает возможность ограничения прав граждан на основе ценза оседлости, т. е. признается тот факт, что «Устав и законы края могут предусматривать для граждан Российской Федерации в качестве условия пользования ими отдельными правами постоянное проживание на территории края» (ч. 2 ст. 12).

Примером других нарушений могут служить региональные правовые акты в области миграционной политики, прописки, условий функционирования средств массовой информации, порядка реализации права на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования и т. д. Например, право на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, в силу специфики его нормативного содержания и особенностей механизма реализации, связанных, в частности, с важной ролью органов местного самоуправления в его осуществлении, объективно нуждается в сложном, многоуровневом механизме своей регламентации. Кроме федерального уровня, представленного статьей 31 Конституции РФ, а также (до тех пор, пока не принят федеральный закон) Указом Президента РФ от 25 мая 1992 г. «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. №22. Ст. 1216), это еще и акты субъектов Федерации, а порой и акты местного самоуправления, которые нередко противоречат положениям Конституции РФ и федеральному законодательству. Так, в Ростовской области принято «Временное положение о порядке организации и проведения собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирования на территории Ростовской области» от 25 июля 1997 года. Приходится только удивляться такой «новации» в региональном законодательстве, как положение статьи 4 названного акта, где содержится указание на то, что «собрания, митинги, шествия, демонстрации и пикетирование должны проводиться в удалении от зданий территориальных органов, федеральных органов госу-

дарственной власти, областных государственных органов, органов местного самоуправления на расстоянии не менее ста пятидесяти метров». Остается гадать, какими критериями руководствовались законодатели, устанавливая именно такую «зону безопасности» между политической свободой граждан и коридорами власти. Речь уже не идет о «ростовской загадке», как можно осуществить конституционное право на пикетирование того или иного здания, не приближаясь к нему ближе 150 метров.

Неконституционность региональной практики ограничения прав и свобод граждан была однозначно определена КС РФ в процессе проверки ряда нормативных актов субъектов Федерации. Несомненный интерес представляет в связи с этим констатация КС РФ того факта, что «ограничения прав граждан... в процессе осуществления этих прав связаны с необходимостью поиска равновесия между общественными и частными интересами и зависят от ряда социально-экономических факторов» (см.: *Постановление КС РФ от 4 апреля 1996 г. // ВКС РФ. 1996. №2. С. 49*). И при решении этой проблемы «в законах субъектов Российской Федерации... должны учитываться такие конституционные принципы, как принцип равенства (ст. 19, ч. 1) и принцип соразмерного конституционно значимым целям ограничения прав и свобод (ст. 55, ч. 3)» (там же, с. 53). Очевидно, что все это не может решаться без определенного вмешательства субъектов Федерации в сферу правового регулирования прав и свобод человека и гражданина. Данный факт получил в свое время фактическое признание и в Послании Президента РФ Федеральному Собранию за 1995 год. В нем, с одной стороны, решительно констатируется, что «никакие региональные законы и иные нормативные акты субъектов Федерации не могут покушаться на конституционные основы положения личности» (О действительности государственной власти в России. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 1995. С. 77–78). С другой стороны, учитывая складывающиеся правовые реалии в этой сфере, Послание ориентирует не на запрет, а на выработку жестких ограничительных рамок регионального законодательства в сфере правового положения граждан. «Региональные различия в регулировании прав граждан допустимы лишь постольку, поскольку они отражают специфику местных традиций, обычаев, быта...» — указывается в данном документе. Одновременно подчеркивается, что «эта область правового пространства России должна находиться под особым контролем федеральных органов государственной власти» (там же, с. 78).

Очевидно, что это уже несколько иной подход к разграничению полномочий между Федерацией и ее субъектами в области регулирования и защиты прав человека по сравнению с соответствующими по-

ложениями Конституции РФ. В этой ситуации было бы целесообразно, учитывая актуальность проблем гарантирования территориального равноправия граждан, КС РФ высказаться по вопросу о толковании положений пункта «в» статьи 71 и пункта «б» статьи 72 Конституции РФ. Одновременно соответствующие конституционные положения о разграничении полномочий в области прав человека нуждаются в конкретизации на уровне федерального законодательства. Без этого требование статьи 55 Конституции РФ о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и «только в такой мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства», может оказаться пустой декларацией. Соответственно, под угрозой может оказаться и фундаментальное положение статьи 19 Конституции РФ о равенстве прав и свобод человека и гражданина независимо от «места жительства»¹.

Есть у территориального равноправия граждан и социально-экономическая сторона. Несправедливо, чтобы одни граждане жили хуже других не потому, что они хуже работают, а лишь потому, что живут в районах с плохими природно-климатическими и экономическими условиями. Поэтому актуальной является задача развития депрессивных и отсталых районов, что особенно актуально для регионов, характеризующихся большими территориальными масштабами (к таковым относится и Ростовская область). Важно при этом учитывать, что все основные социальные службы в области жилищного, коммунального хозяйства и бытового обслуживания, торговли, общественного питания, образования и здравоохранения формируются по территориальному принципу, в пределах муниципальных образований, что диктуется необходимостью максимального приближения соответствующих объектов к человеку.

При этом выравнивание, упорядочение территориального размещения объектов социальной инфраструктуры актуально не только на региональном уровне, но и в черте отдельных муниципальных образований. Последние, особенно крупные городские агломерации, также могут быть в значительной степени неоднородными по обеспеченности населения микрорайонов, административных районов города жильем, предприятиями общественного питания, социально-культурными учреждениями и т.п. Например, проведенные автором несколько лет назад соответствующие исследова-

¹ Учитывая особую важность данной проблемы, более подробно (с учетом современных реалий нормативно-доктринальных позиций, выработанных КС РФ) вопрос о разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина будет рассмотрен далее.

ния по г. Ростову-на-Дону показали, что разница в насыщенности сетью социальной инфраструктуры центральных (Кировского, Ленинского) и окраинных (Советского, Октябрьского) районов достигала 2–3 раз по предприятиям торговли, 3–4 раз по больницам, а по объектам культуры доходила до 10–12 раз (см.: Бондарь Н. С. *Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов н/Д, 1998. С. 164–165*). Все это, естественно, порождает весьма существенные различия в условиях пользования соответствующими благами для населения отдельных районов города как единого муниципального образования, что противоречит Конституции РФ, которая должна гарантировать каждому человеку право на равный доступ к культурным ценностям (ст. 44. ч. 2), медицинскому обслуживанию (ст. 41) и т. д.

В этих условиях особый интерес с точки зрения создания надлежащих условий для гарантирования прав и свобод граждан представляет формирование на региональном уровне развитой законодательной базы обеспечения социальных прав граждан. В Ростовской области, например, разработан проект регионального закона о защите прав ребенка, а ранее, еще в 1996 году, был принят Областной закон «О молодежной политике Ростовской области». К этой же группе актов примыкает Областной закон «Об организации опеки и попечительства в Ростовской области», равно как и те законы социальной направленности, о которых речь шла выше¹.

Актуальной является также проблема создания на региональном уровне специальных институтов защиты конституционных прав и свобод. Анализ государственных средств (институтов) обеспечения прав человека на уровне субъектов Федерации позволяет сделать вывод, что само понятие «региональные институты обеспечения прав человека» может употребляться в широком и узком смыслах. В широком плане к региональным институтам обеспечения прав человека можно отнести основанную на разделении властей всю систему органов государственной власти субъектов Федерации. Очевидно, что все они по-разному, в специфичных формах (путем принятия законодательных актов, осуществляя исполнительно-распорядительную деятельность и т. д.), постоянно участвуют в обеспечении прав и свобод граждан. В узком (специальном) смысле

¹ Социальные вопросы в региональном правотворчестве остаются одной из наиболее актуальных тем. Так, например, в условиях необходимости перехода на современные стандарты социального обслуживания населения в 2014 году был принят Областной закон от 3 сентября 2014 года №222-ЗС «О социальном обслуживании граждан в Ростовской области», были внесены изменения в Областной закон от 18 ноября 2011 г. №727-ЗС «О региональном материнском капитале», направленные на расширение возможностей распоряжения предоставляемыми средствами, а также на продление срока установления права на получение материнского капитала.

к региональным институтам обеспечения прав человека можно отнести, прежде всего, Уполномоченного по правам человека субъекта Федерации, Комиссию по правам человека при главе исполнительной власти субъекта Федерации, мировых судей и т. д.

Так, статья 11 Устава Ростовской области прямо предусматривает, что для реализации совместных полномочий Российской Федерации и области по защите прав человека и гражданина, защите прав национальных меньшинств на основе ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в области может быть образована служба государственного уполномоченного по правам человека. В некоторых субъектах Федерации такой институт, как известно, был создан (например, Республика Башкортостан, Астраханская область). При этом деятельность Уполномоченного не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод; Уполномоченный лишь дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан. Учреждение Уполномоченного по правам человека не исключает также необходимости сохранения созданных во многих субъектах Федерации комиссий по правам человека. Их статус и полномочия различны, взаимодополняемы в общей системе региональных институтов обеспечения прав человека. Так, если Уполномоченные назначаются законодательными органами и должны работать в тесном контакте с ними, то комиссии по правам человека создаются при главах администраций субъектов Российской Федерации.

В Ростовской области также была создана в соответствии с Постановлением главы администрации (губернатора) области от 20 сентября 1997 года Комиссия по правам человека при губернаторе Ростовской области. Первый опыт ее работы может быть оценен вполне положительно: на своих ежемесячных заседаниях только в 1998 году она рассмотрела такие острые вопросы, как, например, о нарушениях прав призывников, о фактах нарушения конституционного права на бесплатность основного общего образования, о роли средств массовой информации в защите прав граждан и т. п. Положительным является вхождение в состав Комиссии представителей нескольких правозащитных организаций Дона. Вместе с тем сам статус Комиссии (которую возглавляет один из заместителей губернатора), принципы ее деятельности свидетельствуют, что в данном варианте Комиссии сложно будет доказать свое право на лидирующее место в правозащитном движении на Дону. Комиссия по правам человека объективно, в силу своего назначения должна быть активным оппонентом (по возможности, конструктивным) официальным государственным структурам в их взаимоотношениях с населением и отдельными гражданами. Заслуживает внимания

опыт тех регионов, где комиссиям по правам человека предоставляется достаточно высокий уровень самостоятельности, в том числе в их взаимоотношениях с региональными органами исполнительной власти (несмотря на то, что формально комиссии везде существуют при главе исполнительной власти)¹.

Следует признать, что система региональных институтов обеспечения прав человека находится на начальной стадии формирования. Пока здесь много механического дублирования из существующей системы аналогичных федеральных органов; отсутствует надлежащая региональная правовая база их функционирования; не отлажены механизмы взаимодействия между складывающимися новыми институтами и государственными органами по обеспечению прав человека и т.д. От решения этих задач во многом будет зависеть, насколько успешно будут обеспечиваться права граждан в каждом регионе нашего федеративного государства исходя из общепризнанных принципов и норм международного права в области прав человека.



¹ Остается лишь отметить, что на основании Постановления Администрации Ростовской области от 22 августа 2007 №336 «Об упразднении Комиссии по правам человека при Главе Администрации (губернаторе) области» в связи с учреждением института Уполномоченного по правам человека в Ростовской области, деятельности подобной Комиссии была прекращена. Думается, что сам факт наличия в системе обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина регионального Уполномоченного не препятствует деятельности подобной Комиссии. Так, например, на федеральном уровне при Президенте РФ достаточно успешно и эффективно осуществляет свою деятельность Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Учитывая, что Уполномоченный по правам человека в Ростовской области (как и везде по общему правилу) назначается Законодательным Собранием, что подразумевает более тесный контакт именно с региональным парламентом, Комиссия могла бы выступать в качестве дополнительного механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в рамках деятельности губернатора, которые в не меньшей степени наделен полномочиями в рассматриваемой сфере.

В ПОИСКЕ ПУТЕЙ УКРЕПЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА

*Статья опубликована в журнале «Конституционное Право:
Восточноевропейское Обозрение», №4 (29) 1999,
автор — Н. С. Бондарь*

1. Законодательная деятельность Ростовской области обеспечилась в соответствующий период Законодательным Собранием области второго созыва, которое было избрано 29 марта 1998 года. Как и прежде, это был достаточно напряженный период работы. В течение первого полугодия 1999 года, например, рассмотрено около 50 вопросов, по которым принято 17 областных законов, 13 решений и 49 постановлений. С учетом того, что это был начальный этап работы депутатов нового созыва, важно отметить, что самим фактом повторного избрания в нынешний состав Законодательного Собрания почти четвертой части депутатов прежнего, первого созыва Собрания (11 из 45 депутатов) во многом была обеспечена преемственность и непрерывность в работе данного органа. Это имеет особое значение для начальных периодов деятельности органов законодательной власти краев, областей, когда ими, с одной стороны, только нарабатывается первый опыт регионального законодательства, с другой — не завершен начатый пять лет назад процесс конституирования государственности в соответствующих образованиях как новых субъектах Российской Федерации, а стало быть, нередко отсутствует должный уровень стабильности, устойчивости в функционировании региональных институтов политического властвования.

Отмечая основные факторы, под влиянием которых развивалось в соответствующий период законодательство Ростовской области, следует обратить внимание прежде всего на то обстоятельство, что ростовский законодатель придерживается позиции строгого соблюдения требований конституционного поля единого федеративного государства. Обеспечение политической и правовой стабильности традиционно является, пожалуй, одним из главных приоритетов для законодательной власти Ростовской области. Трудно назвать хотя бы один из областных законов, который был бы принят в угоду конъюнктурным, сиюминутным политическим интересам. Скорее всего, можно привести другие примеры, когда создавалось впечатление, что на фоне активной законодательской деятельности отдельных регионов (которые нередко принимали свои законы на опережение, до появления соответствующих актов федерального уровня) Ростовская область отстает, занимает в какой-то степени выжидательную позицию. В конечном счете, однако, оказывалось, что такой подход чаще всего являлся оправданным. И это не случай-

но: здоровый консерватизм в законотворческой сфере всегда имел (а сегодня особенно) большую ценность, чем какие бы то ни было формы проявления радикализма левого, правого, национально-этнического, религиозного и т. д.

Поиск же новых путей решения социально-экономических, политических, административно-управленческих проблем, в особенности на уровне отдельных регионов с учетом их исторических и иных особенностей, должен осуществляться строго в правовых формах. Важное значение в этом плане могло бы иметь использование института правового эксперимента. Между тем, в азарте «перестроек» и «радикальных» (всегда и непременно радикальных!) реформ мы стали забывать не только назначение, но и само понятие «правового эксперимента». Как тут не выразить сожаление, что действующее законодательство не регламентирует даже порядок проведения правовых экспериментов ни на федеральном, ни тем более на региональном уровнях. А ведь такой опыт правовой регламентации соответствующего института у нас был. Достаточно вспомнить Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 года, статья 1 которого определяла порядок проведения государственно-правового эксперимента в целях отработки новых подходов к структуре и системе органов местного самоуправления на определенной территории, к их компетенции и порядку деятельности. В соответствии именно с этими нормами еще до недавнего времени в Ростовской области проходил, например, достаточно интересный так называемый орловский эксперимент — отработка новых моделей финансово-экономической деятельности местного самоуправления в Орловском районе области; этот эксперимент обеспечивался в том числе специальными нормативно-правовыми актами, практика реализации которых в последующем учитывалась и в более широком плане при законодательном решении общеобластных вопросов развития местного самоуправления¹.

2. Определяя основные направления и особенности законодательной деятельности парламента Ростовской области в рассма-

¹ Действующая система регионального законодательства содержит указание на возможность проведения экспериментов в рамках реализации программ по развитию государственной гражданской службы Ростовской области и муниципальной службы в Ростовской области: ст. 20 Областного закона от 9 октября 2007 г. №786-ЗС «О муниципальной службе в Ростовской области» // Наше время. 2007. №350–356; ст. 27 Областного закона от 26 июля 2005 г. №344-ЗС «О государственной гражданской службе Ростовской области» // Наше время. 2005. №185–186; Постановление Правительства Ростовской области от 23 мая 2012 г. №429 «Об утверждении Положения о порядке проведения экспериментов в ходе реализации областных программ развития государственной гражданской службы Ростовской области и муниципальной службы в Ростовской области» // Наше время. 2012. №287–288.

триваемый период, следует отметить, что она осуществлялась, как и прежде, в соответствии с планом законотворческой работы, хотя Регламентом Законодательного Собрания области не исключается возможность подготовки и внесения на рассмотрение Собрания проектов законодательных актов вне плана. В Законодательном Собрании области сложилась практика разработки и принятия полу-годовых планов законодательной и нормотворческой деятельности Законодательного Собрания¹. (...)

2.1. В содержательном плане, пожалуй, главным направлением законодательной деятельности области в рассматриваемый период оставалось конституционное строительство, укрепление правового статуса области как субъекта Российской Федерации. Как и прежде, особо выраженными являются здесь две линии — линия государственного и линия муниципально-правового строительства.

В рамках первой линии важным событием стало принятие Областного закона «О мировых судьях в Ростовской области» от 26 апреля 1999 года. Мировые судьи относятся, как известно, наряду с конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации к судебной системе соответствующих регионов. В Ростовской области уставный суд не создан и, по крайней мере на ближайшую перспективу, эта задача не ставится. Напротив, формирование системы мировых судей, по всеобщему мнению, является неотложной задачей государственного строительства. (...) Являясь судами общей юрисдикции субъектов Российской Федерации, мировые судьи наиболее близко стоят к населению, как бы проникают с помощью специфических форм своей деятельности в систему местного самоуправления. С другой стороны, сам характер их задач и полномочий, связанных с осуществлением правосудия, предопределяет повышенные требования к профессиональным качествам кандидатов в мировые судьи. Это внутреннее противоречие (между народностью, «мировым» происхождением данного института и повышенными квалификационными требованиями к мировым судьям) особенно остро проявилось при разработке проекта областного закона в вопросе о способах отбора, требованиях, предъявляемых к мировым судьям, порядку замещения этих должностей. Федеральный закон установил, как известно, лишь общие принципы, предоставив субъектам Федерации достаточно широкую самостоятельность при решении соответствующих вопросов. Так, региональный законодатель может установить, в соответствии с федеральным законом, различные формы назначения или избрания мировых судей. Пред-

¹ В целом можно констатировать что нынешняя модель построения работы Законодательного Собрания во много осталось неизменной — парламент планоно подходит к решению вопросов об определении основных направлений законодательной деятельности.

ставляется, что закон Ростовской области предложил в этом плане достаточно интересный и во многом оптимальный, с учетом существовавших на тот момент условий, подход, который, во-первых, основан на сочетании выборности и назначения; во-вторых, обеспечивает возможность участия в формировании данного института как муниципальной власти, в лице представительных органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, так и всех трех ветвей государственной власти: областного суда в лице его председателя, главы администрации (губернатора) Ростовской области, Законодательного Собрания области. Этот подход областного закона выражен в следующей формуле статьи 6: «Мировые судьи избираются на должность Законодательным Собранием Ростовской области по представлению председателя Ростовского областного суда, согласованному с главой администрации (губернатором) Ростовской области и с учетом предложений представительных органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований». При этом мировой судья избирается на должность на три года, при повторном избрании — на пять лет, а при последующих избраниях — на десять лет.

Планом законодательной и нормотворческой работы Законодательного Собрания на второе полугодие 1999 года предусмотрено принятие в развитие Областного закона «О мировых судьях в Ростовской области» Положения о порядке согласования кандидатов на должность мирового судьи, а также Областного закона «Об образовании судебных участков и должностей мировых судей»¹. При этом областным законом о мировых судьях предусмотрено, что критерием для создания судебных участков должна быть не только численность населения на участке (как это предусмотрено федеральным законом — от 15 до 30 тысяч человек), но и «количество рассматриваемых в административно-территориальных образованиях уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях» (ст. 4). С учетом этого обстоятельства ростовский областной закон о мировых судьях допускает возможность осуществления полномочий в пределах одного судебного участка двумя мировыми судьями (ст. 9). То есть предполагается, что количество мировых судей в Ростовской области не будет совпадать с количеством судебных участков.

Интерес могут представлять и другие положения областного закона о мировых судьях: например, о порядке финансирования

¹ Принятый в 2000 г. Областной закон №78-ЗС «Об установлении должностей мировых судей и образовании судебных участков в Ростовской области» утратил силу в связи с последующим принятием Областного закона от 15 марта 2007 г. №654-ЗС «О создании должностей мировых судей и судебных участков в Ростовской области».

и материально-технического обеспечения мировых судей; о содействии их деятельности, размещении мирового судьи и его аппарата со стороны органов местного самоуправления и т. п. Учреждение мировых судей как института региональной судебной власти должно стать своего рода завершающим аккордом в процессе конституирования всех ветвей государственной власти Ростовской области субъекта Российской Федерации.

2.2. Заметным, но весьма неоднозначным событием стало принятие Областного закона «О государственной координации единой финансовой и бюджетной политики в Ростовской области» от 26 апреля 1999 года. Главная цель этого закона установить порядок взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере финансовой и бюджетной политики. Задача важная, и ее решение, как подсказывает сама жизнь, крайне необходимо. Очевиден, однако, и тот факт, что ее решение должно осуществляться исключительно в рамках действующего федерального законодательства, гарантирующего самостоятельность местного самоуправления, наряду с другими сферами, и в области местных финансов. Особое значение имеет в этом плане ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», который регламентировал, в частности, и формы, пределы участия органов государственной власти в решении вопросов организации местных бюджетов (ст. 4). Эти, как и некоторые другие, положения федерального законодательства, к сожалению, не были учтены, а порой игнорировались при разработке и принятии областного закона о государственной координации единой финансовой и бюджетной политики.

Так, статья 7 (ч. 1) областного закона, с одной стороны, справедливо констатирует, что «финансовые органы муниципальных образований Ростовской области являются органами местного самоуправления». Стало быть, на них в полной мере должно распространяться известное конституционное положение о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12 Конституции РФ). Однако, с другой стороны, в той же статье 7 (ч. 2) и статье 5 областного закона данное конституционное положение решительно опровергается, так как вопреки Конституции устанавливается, что «муниципальные финансовые органы входят в систему финансовых органов Ростовской области». Поэтому вполне естественной является вся дальнейшая противоречивость закона: декларируется, что структура и порядок формирования муниципальных финансовых органов определяется уставами муниципальных образований, но тут же «уточняется», что данные органы образуются по согласованию с Министерством финансов области; деятельность муниципальных финансовых органов осуществляется на основании положений, проекты которых «согла-

совываются с Министерством финансов области» и т. п. Очевидно, что это путь к огосударствлению одного из важных звеньев в системе органов местного самоуправления, а в конечном счете к ликвидации финансовой самостоятельности, без чего невозможно и само местное самоуправление¹.

Вместе с тем критическая оценка данного закона, конечно же, не исключает необходимости отработки, в том числе на законодательном уровне, более эффективных механизмов взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления, включая сферу финансово-бюджетных отношений, но поиск оптимального решения должен вестись, естественно, в рамках действующего федерального законодательства и конституционных основ местного самоуправления. Между тем, справедливости ради, следует признать, что в области местного самоуправления региональное законодательство особенно часто вступает в противоречие с Конституцией РФ и федеральным законодательством.

2.3. По-прежнему важное место в законодательской деятельности Законодательного Собрания области занимало формирование и развитие регионального рыночного, а также социального законодательства. В этот период была продолжена работа по совершенствованию областного налогового законодательства. В частности, на основе обобщения опыта реализации Областного закона «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности», принятие которого Законодательным Собранием 27 ноября 1998 года и вызвало острую реакцию со стороны как предпринимателей, так и многих органов местного самоуправления области (см. об этом наш предыдущий репортаж: КПВО. 1998. №4(25)/1999. №1(26). С. 98), было признано целесообразным внести в него существенные изменения и дополнения. Важно при этом отметить, что созданная сразу же после принятия данного Закона комиссия администрации области по обобщению опыта его реализации продолжает работу. Ведь в условия экономических реформ процесс совершенствования областного налогового законодательства носит непрерывный характер, что подтверждается, кстати, и внесением изменений в Областной закон «О налоге с продаж» от 9 сентября 1999 года.

Региональный массив рыночного законодательства был пополнен в соответствующий период, кроме того, такими областными законами, как Закон «Об организации страховой защиты граждан и хозяйствующих субъектов в Ростовской области» от 4 июня 1999 года; Закон «О семеноводстве» от 26 апреля 1999 года; Закон «О порядке заготовки, хранения, перемещения, переработки и реализации лома

¹ Действующая редакция закона №33-ЗС предусматривает, что финансовые органы муниципальных образований относятся к структуре исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований (ч. 2 ст. 7).

и отходов черных, цветных металлов и сплавов (кроме радиоактивных) в Ростовской области» от 26 апреля 1999 года.

Заметным событием в законотворческой деятельности области, направленной на формирование благоприятных правовых условий развития рыночной экономики, стало рассмотрение Законодательным Собранием в первом чтении проекта закона «О промышленной политике в Ростовской области». При всем том, что в процессе его обсуждения были высказаны достаточно серьезные замечания, концептуальные подходы были одобрены. Они заключаются в создании правовой, экономической и организационной поддержки для динамичного развития промышленности в Ростовской области, в установлении принципов взаимодействия между субъектами региональной промышленной политики, основных приоритетов и критериев поддержки¹.

Важно подчеркнуть, что формирование регионального рыночного законодательства идет в Ростовской области параллельно с развитием социально ориентированного, антикризисного законодательства. Наиболее значимым из принятых в первой половине 1999 года областных законов соответствующей направленности, безусловно, является Закон «Об адресной социальной помощи малоимущим жителям Ростовской области» от 26 февраля 1999 года. Это один из немногих законов Ростовской области, на который в свое время после принятия Законодательным Собранием 27 ноября 1998 года было наложено вето губернатора в связи с его несоответствием действующему федеральному и областному законодательству. Например, законом существенно сужался круг лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи; оставались нерешенными вопросы разграничения объемов финансирования соответствующих расходов между областным и местными бюджетами; не был определен статус службы адресной социальной помощи и т. п. В соответствии со статьей 88 Устава Ростовской области была создана согласительная комиссия администрации и Законодательного Собрания области, которая доработала закон в плане устранения этих и других недостатков.

Отмеченными направлениями и принятием перечисленных законов, естественно, не исчерпывалась деятельность Законодательного Собрания области в течение первого полугодия 1999 года. Однако и этого краткого обзора достаточно для того, чтобы сделать вывод о нелегком, но поступательном процессе развития донской государственности, об укреплении правового статуса области как равноправного субъекта Российской Федерации.

¹ Такой закон был принят лишь в 2015 г. См.: Областной закон от 20 октября 2015 г. №418-ЗС «О промышленной политике в Ростовской области» // Наше время. 2015. №284.



2. ПРАВОТВОРЧЕСТВО В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ ПРОСТРАНСТВЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1. ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ — ВАЖНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ КАК ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО СУБЪЕКТА РФ

Понятие правовой системы субъекта Федерации, как и региональной правовой политики, в условиях федеративного государства является относительно новым для нашей конституционно-правовой науки. Принято больше говорить о законодательстве и законотворческой деятельности субъектов РФ¹, но не о их правовых системах. Между тем, если даже не затрагивать научные аспекты этой проблематики, хотелось бы обратить внимание в связи с этим, что каждый субъект Федерации, включая Ростовскую область, имеет не только региональную систему законодательства, но и сложившуюся на этой основе свою правовую систему, которая является органической составляющей единой федеративной правовой системы России². В основе региональной правовой системы лежит конституционно-уставное законодательство и, соответственно, конституционно-уставное право субъекта РФ, как в Ростовской области — Устав области и конституционно значимые законы, определяющие с федеральным законодательством конституционно-правовой статус области как субъекта Федерации в единстве вопросов организации **публичной власти** (государственной и муниципальной), **территориальной организации**, которая также включает два уровня — административно-территориальный и муниципально-территориальный уровни, а также **населения**, что предполагает прежде всего законодательное регулирование вопросов защиты прав и свобод граждан, обеспечения законности на территории субъекта РФ.

Региональная власть — территория — население субъекта Федерации — это и есть в конечном счете основные темы регионально-

¹ См., напр.: Дудко И. Г. Законодательство Российской Федерации. Проблемы теории и практики. Саранск: Изд-во Морд. ун-та, 2004.

² Федеративный характер правовой системы в своих решениях неоднократно подтверждал КС РФ: Постановление КС РФ от 24 июня 1997 г. №9-П // СЗ РФ. 1997. №26. Ст. 3145; Постановление КС РФ от 15 декабря 2003 г. №19-П // СЗ РФ. 2003. №52 (ч. 2). Ст. 5101; Определение КС РФ от 7 октября 2005 г. №342-О; Определение КС РФ от 16 января 2018 г. №6-О; Постановление КС РФ от 27 марта 2018 г. №13-П // СЗ РФ. 2018. №15 (часть V). Ст. 2237; Постановление КС РФ от 6 декабря 2018 г. №44-П // СЗ РФ. 2018. №51. Ст. 8095.

го законодательства, региональной правовой политики и всей правовой жизни субъекта РФ. В связи с этим важно отметить, по крайней мере, два момента: во-первых, правовая политика не ограничивается государственной политикой в области самого по себе права и, во-вторых, само понятие правовой политики должно рассматриваться как политика, осуществляемая с помощью правовых средств во всех тех сферах экономической, социально-культурной, государственной, общественной жизни, которые прямо или косвенно испытывают правовое воздействие. В этом плане правовая жизнь региона отражает все многообразие правовой организации общества, включая муниципально-правовой портрет сельских и городских поселений, региональную правовую организацию всех и каждого субъекта Российской Федерации, федеральную правовую систему организации экономической, социальной, политической жизни российского общества и государства. Саму суть правовой жизни, законодательства и — одновременно — жизни права хорошо выразил известный российский философ и правовед И. А. Ильин в очень простых словах: «Цель права — установить совместную жизнь людей таким образом, чтобы на столкновение, взаимную борьбу, ожесточенные споры тратилось как можно меньше душевных сил»¹.

Сегодня эти слова звучат особенно актуально. Решение же соответствующих задач, связанных с *упорядочиванием нашей жизни на основе требований права*, должно осуществляться не только с помощью правовых актов высших органов федеральной государственной власти, но и актов органов государственной власти каждого субъекта Федерации, как и органов местного самоуправления каждого муниципального образования. При этом решающее значение в системе правовой организации общества и государства имеют акты конституционного характера, принимаемые и обладающие высшей юридической силой на всех уровнях организации власти — Конституция РФ, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований. Именно эти нормативные правовые документы лежат в основе конституционно-правовой жизни каждого поселения, каждой области, края как и общества, государства в целом. На их основе развивается текущее нормативное правотворчество, в котором получает концентрированное отражение правовая жизнь соответствующих территорий.

В этом плане хотя бы в нескольких словах следует отметить, что формирование правовой системы Ростовской области прошло весьма активно, достаточно квалифицированно и (это тоже очень важно!) в тесной увязке с политическими, социальными, хозяйственно-экономическими задачами, которые решались обла-

¹ Ильин И. А. Порядок или беспорядок? М., 1917. С. 24.

стью на каждом конкретном этапе ее развития. Так, если Донской парламент первого и отчасти второго созывов основное внимание уделял формированию политико-правовой базы утверждения области как субъекта Российской Федерации, то в дальнейшем *на первое место выходит социальное региональное законодательство*, что вполне соответствует требованиям Конституции РФ, в особенности ее ст. 72. Думается, не менее активным должен быть региональный законодатель и в сфере регулирования экономических отношений; хотя бы попутно отмечу в связи с этим, что положение Конституции РФ о том, что гражданское законодательство относится к ведению Российской Федерации (п. «о» ст. 71) КС РФ истолковывает таким образом (в нормативном единстве с другими положениями Конституции, включая п. «ж» той же ст. 71, которая относит к ведению РФ установление лишь правовых *основ* (выделено мною — Н. Б.) единого рынка), что субъекты Российской Федерации объективно не могут не включаться в регулирование соответствующих отношений¹. Яркие и весьма положительные в этом плане примеры — Законы Ростовской области о государственно-частном партнерстве², о промышленном развитии³ и т. п. Эта линия на развитие регионального рыночного законодательства заслуживает активного продолжения.

¹ См., напр.: Постановление КС РФ от 4 апреля 1997 г. №4-П по делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года «О рекламе» // СЗ РФ. 1997. №11. Ст. 1372; Постановление КС РФ от 13 июля 2010 г. №16-П по делу о проверке конституционности положений статей 6 и 7 Закона Краснодарского края «Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае» в связи с жалобой граждан В. А. Береснева, В. А. Дудко и других // СЗ РФ. 2010. №31. Ст. 4296; Определение КС РФ от 20 марта 2014 г. №610-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы межрегионального общественного фонда содействия социальной поддержке и защите прав вынужденных переселенцев, беженцев «Статус» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 1, 2, 4 и 4.1 Закона Московской области «О защите прав граждан, инвестировавших денежные средства в строительство многоквартирных домов на территории Московской области»; Определение КС РФ от 9 ноября 2017 г. №2511-О «По запросу Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности абзаца второго пункта 9 статьи 16 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

² Несмотря на тот факт, что данный закон утратил силу развитие института государственно-частного партнерства остается одной из задач, обозначенных в Стратегии инвестиционного развития Ростовской области. См.: Постановление Правительства РО от 31 июля 2013 г. №474 «Стратегия инвестиционного развития Ростовской области до 2030 года» // Наше время. 2013. №405.

³ См.: Областной закон Ростовской области от 20 октября 2015 г. №418-ЗС «О промышленной политике в Ростовской области» // Наше время. 2015. №284.

Социально-экономическое развитие Ростовской области как субъекта Российской Федерации во многом определяется качественными характеристиками регионального правотворчества, состоянием правоприменения на территории региона федерального и регионального законодательства, актов местного самоуправления. В этом плане данные формы государственно-властной деятельности (правотворчество и правоприменение) являются одновременно и важнейшими сферами конституционно-правовой жизни Ростовской области в единстве федерального и регионального уровней ее проявления.

Что же касается их качественных характеристик, то они связаны, в частности, с постоянной *диагностикой состояния региональной правовой системы и правоприменения на территории области*, с оперативным выявлением проблем, дефектов, касающихся достаточности, полноты, системности, непротиворечивости правового регулирования вопросов, относящихся к ведению региональных органов государственной власти, с действенностью используемых на уровне субъекта Российской Федерации правовых средств удовлетворения интересов и потребностей жителей.

Это предполагает комплексную оценку состояния правотворчества и правоприменения в Ростовской области, включая реализацию не только областного, но и федерального законодательства, а также муниципальных правовых актов на территории Ростовской области, анализ эффективности участия органов государственной власти Ростовской области, органов местного самоуправления в формировании федеральной правовой политики. Речь идет о *системе мониторинга правотворчества и правоприменения*, которая складывается в Ростовской области.

Начиная с 2012 г. в соответствии с распоряжениями Правительства Ростовской области организуется ежегодный мониторинг правоприменения федерального и областного законодательства (распоряжения от 10 декабря 2014 г. №601, от 2 декабря 2015 г. №108, от 16 ноября 2016 г. №597). Это, безусловно, важная, практически значимая работа, касающаяся оценки положения дел по отдельным отраслям законодательства либо группам нормативных правовых актов (документов). В этой связи вызывает некоторую озабоченность отсутствие информации относительно последующей практики осуществления мониторинга в Ростовской области. Так, по данным СПС «КонсультантПлюс», подобного распоряжения Правительством Ростовской области на 2018 году принято не было. Кроме того, такая работа вполне могла бы быть расширена посредством организации проведения системной оценки общего состояния и динамики правового регулирования и правоприменения в Ростовской области и формирования в соответствии

с этим *региональной концепции развития регионального законодательства на среднесрочную и долгосрочную перспективы*. Определенный опыт в этой сфере имеется в ряде субъектов Российской Федерации, включая, например, Республику Саха (Якутия)¹, Москву².

Важно также отметить в качестве общей тенденции последних лет, что мониторинг в субъектах Российской Федерации приобрел высокий правовой статус. По данным Минюста РФ, 70% субъектов РФ приняли законы о мониторинге. Например, в ЮФО — это Закон Краснодарского края о мониторинге нормативных правовых актов Краснодарского края от 7 ноября 2011 г., Закон Республики Крым о мониторинге нормативных правовых актов Республики Крым от 29 декабря 2016 г. Такой подход имеет очевидные преимущества, так как позволяет полнее урегулировать соответствующие вопросы, включая определение инициаторов и субъектов проведения мониторинга, взаимоотношения всех ветвей власти в связи с его проведением, включая региональный парламент, его депутатские формирования и т. д.

В основе деятельности, связанной с правовой диагностикой и мониторингом, должны лежать, прежде всего, *конституционно-правовые индикаторы состояния правовой системы*, включая, в частности, следующие вытекающие из Конституции РФ требования:

а) *надлежащее отраслевое структурирование законодательства*, недопустимость произвольного использования свойственных одним правовым отраслям методов, средств правового регулирования в других правовых отраслях;

б) *формальная определенность*, непротиворечивость, согласованность правового регулирования, норм различной отраслевой принадлежности;

в) *обеспечение единообразия в толковании и применении норм, единства правоприменительной практики*;

г) *соблюдение принципов (критериев) разграничения предметов ведения и полномочий* между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Ростовской области, а также между областными органами государственной власти и органами местного самоуправления;

¹ См.: Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 2 марта 2011 г. ГС №1000-IV «О Концепции развития природоохранного законодательства Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2011. 26 марта.

² См.: Постановление Правительства Москвы от 19 апреля 2005 г. №238-ПП (в ред. от 24 августа 2010 г.) «О совершенствовании законотворческой деятельности органов исполнительной власти города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. №27.

д) соблюдение основ разграничения нормотворческих и иных полномочий «по горизонтали» — между областными органами государственной власти в соответствии с *принципом разделения властей*;

е) обеспечение *необходимой степени гарантирования прав и свобод человека и гражданина* на территории Ростовской области. В этом плане принципиальное значение имеет положение ч. 4 ст. 3 Устава Ростовской области, согласно которому органы государственной власти Ростовской области вправе устанавливать на территории Ростовской области дополнительные гарантии прав и свобод человека и гражданина. Оценка полноты, достаточности существующих гарантий, выяснение потребностей в установлении тех или иных дополнительных мер гарантирования определенных прав и свобод должна носить постоянный характер.

Оценивая текущее состояние правовой системы Ростовской области, следует отметить достаточно высокий уровень достигнутых показателей. Так, по состоянию на сегодняшний день в Ростовской области приняты и действуют более *3000 законов и около 7000 постановлений Правительства Ростовской области*. При этом данные, размещенные в информационно-правовой системе «Консультант Плюс», свидетельствуют об устойчивом росте динамики региональной законодательной деятельности. Так, если в период 2000–2001 гг. в Ростовской области был принят **161** закон, в 2002–2003 гг. — **208**, то уже в период 2004–2005 гг. их число составило **366**, а в 2006–2007 гг. — **403**. При некотором снижении объемов законодательной деятельности в 2008–2009 гг. — до **393** законов, в 2010–2011 гг. количество принятых законодательных актов вновь возросло до **433**, в 2012–2013 гг. составило **479**, в 2014–2015 гг. — **390**, за период 2016–2017 гг. наметился резкий скачок в законодательной деятельности — было принято **834** закона. Столь большое количество принимаемых нормативных правовых актов указывает на ведущую роль Донского парламента в современном развитии региональной правовой системы.

Говоря о количественных характеристиках правовой системы Ростовской области, нужно принимать во внимание и то обстоятельство, что в ее формировании принимают участие также органы местного самоуправления *463 созданных на территории Ростовской области муниципальных образований*. Это наиболее массовидный пласт нормативной правовой системы области; так, по состоянию на 30 января 2019 г., по данным официального портала Минюста РФ, в регистр муниципальных нормативных правовых актов по Ростовской области включено *более 100 тыс. актов*, лишь за последнее время (2017–2018 гг.) в регистр включено *более*

12 тыс. муниципальных актов¹. Не остается неизменной и сфера «муниципальных конституционных актов» — уставы муниципальных образований — за 2018 г. в Главное управление Минюста России по Ростовской области на государственную регистрацию поступило 507 уставов и решений о внесении изменений и дополнений в уставы. При этом части поступивших актов было отказано в государственной регистрации: 14 уставов и 6 муниципальных правовых актов о внесении в них изменений (решений) не были зарегистрированы, в том числе в связи с нарушениями установленного порядка принятия уставов и муниципальных правовых актов о внесении в них изменений.

Затрагивая вопросы, связанные с региональным правотворчеством, нельзя не упомянуть и о роли органов прокуратуры, для которых данная сфера выступает одним из важных направлений деятельности. Она осуществляется в разных формах, имея в виду прежде всего осуществление надзора за нормативными правовыми актами, реализацию права законодательной инициативы и т. п. Так, в 2018 г. в порядке законодательной инициативы был подготовлен, внесен на рассмотрение Донского парламента и принят проект Областного закона «О внесении изменений в статью 12¹ Областного закона «О муниципальной службе в Ростовской области» и статью 3 Областного закона «О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Ростовской области, в связи с утратой доверия»). В 2018 г. принесено 9 протестов, внесено 6 представлений в отношении 45 региональных актов. По результатам рассмотрения мер прокурорского реагирования внесены изменения в 41 нормативный акт.

Применительно к муниципальному уровню нормотворчества органами прокуратуры подготовлено и направлено для рассмотрения более 40 модельных проектов муниципальных правовых актов, разработка и использование которых минимизирует риск последующего несоответствия муниципальных актов требованиям регионального и федерального законодательства. Это направление деятельности прокуратуры следует признать весьма перспективным и заслуживающим дальнейшего развития.

¹ В этой связи следует обратить внимание, что, по данным Ростовской областной прокуратуры, осуществляющей прокурорский надзор за соответствующими актами, за обозначенный период органами местного самоуправления в Ростовской области было принято около 63,5 тыс. муниципальных нормативных правовых актов, что фактически в 5 раз превышает количество актов, включенных в соответствующий регистр. Подобное расхождение в цифрах определяет необходимость дальнейшего совершенствования механизма взаимодействия всей системы органов публичной власти как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

Если же обратиться к *качественным показателям развития региональной правовой системы*, то здесь, очевидно, есть вполне определенные перспективы для дальнейшего совершенствования подходов, преодоления имеющихся проблем.

Прежде всего, сам по себе динамизм регионального законодательства может оцениваться по-разному. Важно учитывать, что *абсолютное большинство принимаемых на областном уровне законов касаются внесения изменений и дополнений в уже существующие, ранее принятые законодательные акты*. Так, по данным официального правового портала Минюста РФ, за период 2016–2018 гг. из более чем 1000 принятых законов 998 законов имели «поправочный» характер и только 43 приняты в порядке нового, «первичного» регулирования. Это требует повышенного внимания к проблемам обеспечения *устойчивости, стабильности региональной правовой системы*, концептуальной (научной), юридической и социальной обоснованности принимаемых решений, требующих последующей корректировки, что, конечно, влияет и на уровень государственной гарантированности прав и свобод человека и гражданина.

Решение подобной проблемы могло бы быть связано, в частности, с *усилением системности правового регулирования*. Так, в ряде субъектов Российской Федерации приняты *специальные законы о правовых актах субъекта Российской Федерации*, которыми устанавливаются общие принципы правотворчества, система правовых актов субъекта Российской Федерации, определяются механизмы планирования правотворчества и разработки правовых актов, основные правила юридической техники, порядок проведения экспертиз правовых актов и осуществления правового мониторинга. Такие законы действуют, в том числе, *в пяти из восьми субъектов Российской Федерации, входящих в состав Южного федерального округа: в Республике Адыгея, Краснодарском крае, Астраханской и Волгоградской областях, городе Севастополь*. Подобный закон, вероятно, был бы полезен и для Ростовской области, позволил бы рационализировать правотворческий процесс, придать ему необходимую планомерность. Справедливости ради, следует, правда, отметить, что Государственная Дума также не может на протяжении многих лет работы над проектом такого федерального закона решиться на его принятие; но это как раз тот случай, когда вряд ли стоит ориентироваться на федерального законодателя, неоперативность которого, очевидно, объясняется в данном случае отнюдь не юридическими причинами...

Решение задач по усилению системности правового регулирования в Ростовской области может быть связано также с разработкой *интегрированных по отраслевой принадлежности законодательных актов*. Речь идет, прежде всего, о возможности принятия норматив-

ных правовых актов в форме кодексов. В некоторых субъектах Российской Федерации, в том числе и сопредельных с нами, такая форма законотворческой деятельности применяется достаточно активно. Например, в Краснодарском крае и Волгоградской области действуют свои Градостроительные кодексы; в Волгоградской области, кроме того, Кодекс об административной ответственности. В области правового регулирования социальных отношений заслуживает внимания опыт Санкт-Петербурга, где принят и действует Социальный кодекс, устанавливающий как общие принципы социальной защиты, социальной поддержки на территории Санкт-Петербурга, так и конкретные механизмы, институты социального гарантирования, дифференцированно применяемые в отношении отдельных категорий граждан (это создает дополнительные удобства пользования таким законом для граждан). Подобный опыт регулирования такой конституционно значимой сферы общественных отношений перенимается и иными субъектами РФ, в том числе входящими в Южный федеральный округ, — так в Волгоградской области в 2015 году принят Социальный кодекс. В Москве же в настоящее время ведется активная работа по разработке проекта Избирательного кодекса города Москвы.

Эти, как и многие другие вопросы, свидетельствуют о *необходимости усиления единства научных и прикладных подходов при осуществлении мониторинга регионального законодательства*. Интересны в этом плане соображения Министра юстиции РФ А. В. Коновалова, который считает, что главным субъектом мониторинга правоприменения должен быть университет, а сам мониторинг должен иметь научно-прикладное значение, по его итогам необходимо проводить в регионе научно-практические конференции, научные исследования.

Не может не вызывать повышенное внимание также состояние *муниципального сегмента региональной правовой системы*. Так, согласно статистическим данным ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов в Ростовской области, *выявлено несоответствие региональному или федеральному законодательству 1823 актов, из которых 45 до сих пор действующие (по состоянию на 30.01.19)*. Более детальную картину дают данные прокурорского надзора. Так за 2018 г. количество оспоренных муниципальных правовых актов составило чуть более 3000, что на 15% больше по сравнению с 2017 г. (2645 актов). При этом возросло и количество актов, которые не были приведены в соответствие с действующим законодательством (со 187 актов в 2017 г. до 247 в 2018 г., что составляет практически 25%). При этом важно, что прокурорский надзор в Ростовской области осуществляется еще на стадии проектной работы. В 2018 г. из 32501 проекта муниципального правового акта в отно-

шении 1126 (в 2017 г. — 1277 актов) были высказаны замечания, при этом в 953 случаях были выявлены несоответствия федеральному законодательству (в 2017 г. такое несоответствие было установлено в отношении 1040 актов). Показателем эффективности прокурорского надзора является тот факт, что 98% высказанных замечаний были устранены в процессе муниципального правотворчества.

Мониторинг надзорной деятельности свидетельствует о распространенности нарушений закона со стороны органов местного самоуправления практически во всех сферах социально-экономической жизни общества, включая управление муниципальной собственностью, формирование и исполнение местных бюджетов, установление местных налогов и сборов, осуществление предпринимательской деятельности, организацию предоставления услуг в сферах жилищно-коммунального комплекса, образования, здравоохранения и культуры.

В этой связи перспективным является развитие различных *координационных форм сотрудничества органов государственной власти Ростовской области и органов местного самоуправления*, в том числе связанных с проведением единой правовой политики, подготовкой модельных муниципальных правовых актов, формированием рекомендаций органам местного самоуправления по осуществлению правового регулирования.

Представляет интерес сформированный в Ростовской области *институт государственной координации единой финансовой и бюджетной политики*. В соответствии с Областным законом Ростовской области от 26 апреля 1999 г. №33-ЗС (в ред. от 23 декабря 2013 г.) «О государственной координации единой финансовой и бюджетной политики в Ростовской области»¹ предусмотрено включение в систему финансовых органов в Ростовской области наряду с министерством финансов Ростовской области органов (должностных лиц) местных администраций муниципальных образований, осуществляющих составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовых органов муниципальных образований) (ст. 2), формы участия органов государственной власти Ростовской области в соответствии со своей компетенцией в развитии местных финансов (ст. 9). Такое участие предполагает не только осуществление регулирования взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса, участие в решении вопросов местного значения путем предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам, распределение бюджетных средств, но и, что очень важно, оказание методической

¹ Наше время. 1999. 6 мая.

помощи органам местного самоуправления в работе по формированию и исполнению местных бюджетов, а также иные формы содействия развитию местного самоуправления. Представляется, что подобный механизм заслуживает положительной оценки, укладывается в конституционную логику взаимоотношений региональной государственной власти и местного самоуправления. Как указал КС РФ в одном из своих решений, Конституция РФ исходит из признания *ценности различных неимперативных форм сотрудничества между этими уровнями публичной власти*¹.

Необходимо отметить, что в настоящее время в связи с реализацией нового, очередного этапа *муниципальной реформы* и расширением компетенции субъектов Российской Федерации в области правового регулирования организации местного самоуправления, очевидно, не только возрастает свобода усмотрения региональных органов государственной власти в рамках проводимой муниципальной политики, и существенным образом *повышается уровень ответственности субъектов Российской Федерации за состояние дел в муниципальной сфере*. КС РФ ранее указывал на то, что в силу вытекающего из Конституции РФ принципа многообразия организационных моделей построения и реализации муниципальной власти законодательное регулирование в этой сфере общественных отношений должно быть по возможности гибким и гарантировать местным сообществам реальную возможность на основании закона и в установленных им пределах самостоятельно определять конкретные требования, касающиеся организации и осуществления местного самоуправления на соответствующей территории, которые учитывали бы исторические и иные местные традиции и позволяли бы эффективно решать вопросы местного значения в интересах населения (Постановление КС РФ от 18 мая 2011 г. №9-П). Эта правовая позиция сохраняет свою силу, не утратив своего практического значения и сегодня.

Также в этой связи следует отметить полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части определения порядка формирования органов местного самоуправления в муниципальных районах, городских округах и городских поселениях, которые как муниципальное образование первичного уровня должны отвечать дополнительным критериям. В Постановлении от 1 декабря 2015 г. №30-П КС РФ выявил смысл проверяемых норм, на основании которого сделал вывод, что они по своему содержанию не противоречат Конституции РФ². КС РФ подчеркнул взаим-

¹ См.: Постановление КС РФ от 24 декабря 2012 г. №32-П // СЗ РФ. 2012. №53 (ч. 2). Ст. 8062.

² См.: Постановление КС РФ от 1 декабря 2015 г. №30-П // СЗ РФ. 2015. №50. Ст. 7226.

ную ответственность органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления за реализацию конституционно значимых задач по обеспечению комплексного социально-экономического развития территории субъекта РФ и каждого входящего в его состав муниципального образования. Признание конституционными данных положений в истолковании, данном КС РФ, накладывает обязательства нормативного характера и на Законодательное Собрание области как орган государственной власти субъекта РФ, ответственный за регулирование вопросов установления общих принципов организации системы органов местного самоуправления в Ростовской области (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) и одновременно — за поиск вытекающих из Постановления КС РФ *дифференцированных подходов к оценке законодательных полномочий субъектов Российской Федерации по вопросам определения структуры органов муниципальной власти на различных уровнях местного самоуправления* — базовом поселенческом, с одной стороны, и верхнем территориальном уровне (муниципальные районы, городские округа), с другой; эта задача является важной и непростой для регионального законодателя еще и потому, что Постановление оставило открытым вопрос о том, насколько объективными и убедительными являются предложенные в нем критерии такой дифференциации? Носят они исчерпывающий характер или законодатель, в том числе региональный, может (должен?) их конкретизировать, развивать, дополнять?¹

Вместе с тем *ответственность региональных органов государственной власти за состояние муниципально-правового сектора имеет важные не только правотворческие, но и правоприменительные аспекты*, она связана с практическим обеспечением в ходе текущей управленческой деятельности надлежащего гарантирования прав местного самоуправления. Здесь уместно вспомнить о рассмотренном КС РФ несколько лет назад обращении мэра одного из городов Ростовской области, который в связи с данной представительным органом муниципального образования неудовлетворительной оценкой его деятельности, по результатам его годового отчета о своей деятельности, настаивал на признании неконституционными ряда положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Заявитель полагал, что оспариваемые законоположения содержат внутренние противоречия, пробелы в части установления полномочий представительного органа местного самоуправления, а также критериев и методики оценки деятельности главы муниципального образова-

¹ См.: Мнение судьи КС РФ Бондаря Н. С. к Постановлению КС РФ от 1 декабря 2015 г. №30-П // СЗ РФ. 2015. №50. Ст. 7226.

ния, допускают произвольное использование подотчетности главы муниципального образования перед представительным органом, нарушают право граждан на участие в осуществлении власти через органы местного самоуправления, конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, умаляют достоинство личности и тем самым не соответствуют Конституции РФ. КС РФ в Определении от 25 января 2012 г. №114-О-О отказал в принятии обращения к рассмотрению, сославшись на свои ранее выраженные правовые позиции, в силу которых надлежащее исполнение обязательств, взятых органами местного самоуправления непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти; а удаление главы муниципального образования в отставку выступает мерой его ответственности перед представительным органом муниципального образования, а в конечном итоге — и перед населением, гарантируя восстановление установленного законом порядка осуществления местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования, подконтрольность и подотчетность главы муниципального образования населению и представителю органу муниципального образования, обеспечивая баланс полномочий представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования в системе местного самоуправления. Вместе с тем КС РФ отметил, что оценочный характер выносимого представительным органом решения предполагает при его принятии использование демократических процедур и учет различных факторов и мнений, тем самым оценка деятельности органов местного самоуправления при осуществлении контрольных полномочий представительного органа может быть различной и связанной с дискрецией этого органа.

Как известно, составной частью процедуры отправления в отставку главы муниципального образования является необходимость учета представительным органом муниципального образования мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). В Определении от 2 ноября 2011 г. №1464-О-О КС РФ установил, что законодательное наделение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) правом выражения мнения по вопросу об удалении главы муниципального образования в отставку призвано обеспечить надлежащее взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан, и определя-

ется необходимостью оказания органами государственной власти субъекта Российской Федерации содействия развитию местного самоуправления.

Таким образом, *участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в процедуре удаления главы муниципального образования в отставку можно рассматривать как одну из гарантий законности этой процедуры, надлежащего обеспечения права на осуществление местного самоуправления.* Приведенный пример может служить хорошим подтверждением того, что Конституция РФ в ее истолковании КС РФ, действующее федеральное законодательство ориентируют региональные органы государственной власти на участие в развитии местного самоуправления, прежде всего, путем создания необходимых условий для его нормального функционирования, исключения различного рода конфликтных ситуаций в этой сфере.

Правотворчество в самых различных формах его проявления является, таким образом, важным индикатором конституционно-правовой жизни региона в едином федеративном государстве с его единой правовой системой. Такое единство правовой системы России обеспечивается, в том числе, благодаря последовательной реализации конституционных принципов разграничения законотворческих полномочий между Федерацией и ее субъектами, включая Ростовскую область.

2.2. О РАЗГРАНИЧЕНИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЦИЕЙ И РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТЬЮ: ПОДХОДЫ И РЕШЕНИЯ

В ходе развития федерализма в Российской Федерации перед КС РФ неоднократно, в различных аспектах, ставились вопросы, которые непосредственно затрагивали конституционно-правовой статус субъектов РФ, в том числе имея в виду законотворческую сферу. В той или иной степени они оказывают регулятивное воздействие и на решение вопросов разграничения законотворческих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Поиск баланса в распределении нормотворческих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами является важнейшим направлением совершенствования российского федерализма, укрепления единства государственности.

Особое значение имеет в этом плане правовая позиция КС РФ относительно решения вопросов государственного суверенитета в Российской Федерации. Речь идет о том, что:

— Конституция РФ *не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации;*

— суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции РФ, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации;

— приоритет положений Конституции РФ имеет место при определении как статуса субъектов Российской Федерации, так и предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов. Следовательно, содержащееся в статье 11 (часть 3) Конституции РФ положение о том, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется на основе Конституции РФ, Федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, предполагает, что все указанные договоры должны соответствовать Конституции РФ, и потому любое допущавшееся ими ограничение либо разделение суверенитета Российской Федерации исключается¹.

Особенности решения вопроса о суверенитете в Российской Федерации предопределяют основы формирования компетенционных возможностей Ростовской области как субъекта РФ в законодотворческой сфере. В рамках поиска необходимого баланса в разграничении законодотворческих полномочий между Федерацией и ее субъектами в практике конституционного судопроизводства выработан ряд правовых позиций, направленных на нормативно-доктринальное наполнение конституционных положений и решение сложных практических вопросов, возникающих в этой сфере. Предваряя рассмотрение конкретных примеров практического осуществления законодотворческих полномочий Ростовской области, укажем на некоторые из общих позиций:

— законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации ни при каких условиях не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов²;

— Федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий. Это, в свою очередь означает, что Федеральное Собрание вправе

¹ Постановление КС РФ от 7 июня 2000 г. №10-П // СЗ РФ. 2000. №25. Ст. 2728.

² Постановление КС РФ от 24 июня 1997 г. №9-П // СЗ РФ. 1997. №26. Ст. 3145.

осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, в частности, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации¹;

— субъекты Российской Федерации — независимо от того, закрепляет ли федеральный закон какие-либо особые их полномочия, — вправе принимать акты, регулирующие отношения, относящиеся к предмету совместного ведения²;

— законодатель субъекта Российской Федерации не вправе вторгаться в сферу ведения Российской Федерации³;

— воспроизведение в законодательстве субъектов Российской Федерации положений федеральных законов, в частности общих терминов, понятий, определений и формулировок не может рассматриваться как нарушение Конституции Российской Федерации и установленного ею разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации⁴;

— в сфере совместного ведения законодатель субъекта Российской Федерации вправе развивать и конкретизировать регулирование, установленное федеральным законом, а также вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения, в случаях их неурегулирования в федеральном законе⁵. При этом важно учитывать, что, например, участие федерального законодателя в регулировании отношений по предоставлению дополнительных социальных и иных гарантий лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации, *не вступает в противоречие с конституционными положениями о разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации* и не предполагает установления конкретных публично-правовых обязательств субъектов Российской Федерации по предоставлению указанным лицам дополнительных социальных и иных гарантий в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно). *Определение же на уровне федерального закона применительно к таким общественным отношениям требований, которым должен соответствовать нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, принятый по предметам совместного ведения, имеет целью обеспечить согласование правового регулирования, осуществ-*

¹ Постановление КС РФ от 9 января 1998 г. №1-П // СЗ РФ. 1998. №3. Ст. 429.

² Определение КС РФ от 7 октября 2005 г. №342-О.

³ Определение КС РФ от 7 октября 2005 г. №342-О.

⁴ Определение КС РФ от 7 октября 2005 г. №342-О.

⁵ Постановление КС РФ от 18 июля 2012 г. №19-П // СЗ РФ. 2012. №31. Ст. 4470.

вляемого законодателем субъекта, с конституционными принципами равенства, справедливости, соразмерности и сбалансированности¹.

В одном из недавних решений КС РФ рассмотрел также вопрос о пределах самостоятельности субъектов РФ в организации системы региональных органов государственной власти, возможности их участия в формировании территориальных органов федеральных органов государственной власти. Было, в частности, отмечено, что *федеральный законодатель* — в рамках своей прерогативы по регулированию как общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, так и полномочий в рамках конкретных предметов совместного ведения и исходя из разумных представлений о том, каким образом будет обеспечен наибольший общественно полезный эффект, — *вправе путем принятия на основании статьи 76 (часть 2) Конституции РФ федерального закона избирать наиболее действенные механизмы осуществления полномочий органами государственной власти и должностными лицами, в отношении которых соответствующий порядок прямо не предусмотрен в Конституции РФ, соблюдая при этом ее принципы и обеспечивая сбалансированное сочетание полномочий и интересов Российской Федерации, с одной стороны, и субъектов Российской Федерации — с другой.*

В силу указанных положений Конституции РФ, на которых основаны приведенные правовые позиции, сформулированные в постановлениях КС Российской Федерации от 15 июля 1996 года №16-П, от 9 января 1998 года №1-П и от 21 декабря 2005 года №13-П, *федеральный законодатель*, осуществляя нормативно-правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, *вправе не только определять, какие именно полномочия возлагаются на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, но и устанавливать принадлежность отдельных полномочий органам законодательной (представительной) либо исполнительной власти, соблюдая принципы демократического федеративного правового государства, включая принцип раз-*

¹ Определение КС РФ от 16 января 2018 г. №6-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Варламова Николая Васильевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в статьи 2.1 и 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статью 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также подпунктом «а» пункта 1 статьи 1 Закона Орловской области «О внесении изменений в статьи 21 и 27.1 Закона Орловской области «О статусе депутата Орловского областного Совета народных депутатов».

деления государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, предполагающего установление системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно — их взаимодействие, исключая возможность концентрации власти у одной из них.

Этим, однако, не исключаются нормотворческие полномочия органов исполнительной власти не только федерального, но и регионального уровня, что следует в том числе из статьи 76 (часть 2) Конституции РФ, по смыслу которой правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в пределах полномочий субъекта Российской Федерации возможно путем принятия не только законов, но и других нормативных актов, издаваемых в том числе органами исполнительной власти, которые должны соответствовать Конституции РФ, федеральным законам, конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации¹.

По-прежнему актуальным является вопрос опережающего регулирования в региональном законодательстве. КС РФ, подтвердив правомерность такого законодательства субъектов РФ по предметам их совместности с Российской Федерацией ведения, выработал некоторые критерии его допустимости: последующее (после принятия нормативного правового акта на федеральном уровне) приведение региональных актов в соответствие с федеральными²; соблюдение конституционных требований о непротиворечии законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина³. При этом все ранее указанные позиции, касающиеся законодательства субъектов РФ по вопросам совместного ведения, безусловно применимы и к сфере опережающего регулирования.

Переходя к региональному закреплению разграничения законодательских полномочий между Российской Федерацией и Ростовской областью, следует отметить в первую очередь положения ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, в соответствии с которыми разграниче-

¹ Постановление КС РФ от 28.03.2017 №10-П «По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // СЗ РФ. 2017. №5 (часть VII). Ст. 2284.

² Постановление КС РФ от 4 апреля 1996 г. №9-П // СЗ РФ. 1996. №16. Ст. 1909.

³ Постановление КС РФ от 15 декабря 2003 г. №19-П // СЗ РФ. 2003. №52 (ч. 2). Ст. 5101.

ние предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации закрепляется Конституцией России, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Кроме того, Конституция РФ решает данный вопрос в контексте институционализации федеративных отношений в гл. 3 «Федеративное устройство», в особенности в ст. 71–73, закрепляющих конкретные предметы ведения Российской Федерации, совместного федерации и субъектов и исключительного ведения субъектов РФ.

Первоначально законодательное закрепление данный вопрос получил в своем системном виде в ФЗ от 24 июня 1999 г. №119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. В частности, в указанном акте нашли отражение принципы, лежащие в основе решения вопроса о разграничения компетенции Российской Федерации и её субъектов. Все эти черты способствовали стабилизации федеративных отношений и дальнейшей конституционализации процесса развития Российского федерализма.

Впоследствии основные положения этого закона, а также правовые позиции КС, нашли свое отражение в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»², который можно рассматривать в качестве системообразующего закона, регулирующего разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Анализируя региональный пласт законодательства по вопросам разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и Ростовской областью, безусловно, в первую очередь необходимо обратиться к Уставу. В ст. 6 предусмотрено, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Ростовской области осуществляется Конституцией РФ и Федеративным договором. Органы государственной власти Ростовской области могут заключать договоры с органами государственной власти Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. Это уставное положение, фактически дублируя ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, определяет всю модель построения взаимоотношений Донского края и Российской Федерации, которая

¹ СЗ РФ. 1999. №26. Ст. 3176.

² СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5005.

не может нарушать конституционно обозначенные компетенционные пределы Ростовской области.

Кроме того, в качестве определяющих в этой сфере следует называть положения ст. 7 Устава:

— Ростовская область признает на своей территории верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принятых по предметам ведения Российской Федерации, и федеральных законов, принятых по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

— до принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Ростовская область вправе осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федерального закона областные законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти Ростовской области приводятся в соответствие с принятым федеральным законом в течение трех месяцев;

— вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Ростовская область обладает всей полнотой государственной власти и осуществляет собственное правовое регулирование, включая принятие областных законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти Ростовской области;

— в случае противоречия между федеральным законом и областным законом, иным нормативным правовым актом Ростовской области, принятым в пределах полномочий области и вне пределов полномочий Федерации, не противоречащим федеральной Конституции нормативный правовой акт Ростовской области.

Заключительный элемент, завершающий нормативное определение разграничения полномочий между Федерацией и Ростовской областью — сфера исключительных полномочий области¹, включая нормотворческие, к которым Устав относит прежде всего принятие

¹ Известна дискуссия о допустимости использования категории «исключительные полномочия» в отношении вопросов о разграничении полномочий между Федерацией и ее субъектами. Она не лишена смысла, учитывая, что и субъекты РФ наделены возможности участия в решении различного рода вопросов на федеральном уровне, в том числе и тех, которые могут рассматриваться в качестве «исключительно» федеральных. А уж наличие полномочий Федерации оказывать воздействие (в первую очередь) регулятивное на порядок осуществления субъектами РФ своих полномочий не вызывает сомнений. В практике КС РФ такая терминология также используется: абз. 6 п. 2.1 мотивировочной части Постановления КС РФ от 24 декабря 2012 г. №32-П // СЗ РФ. 2012. №53 (ч. 2). Ст. 8062; абз. 4 п. 4.1 мотивировочной части Постановления КС РФ от 14 февраля 2013 г. №4-П // СЗ РФ. 2013. №8. Ст. 868.

Устава Ростовской области и поправок к нему, принятие областных законов и иных нормативных правовых актов Ростовской области.

Разграничение полномочий в сфере законотворчества между Российской Федерацией и ее субъектами является одним из наиболее актуальных вопросов в части дальнейшего развития федерализма¹. Данная проблема имманентно присуща федерации как форме государственного устройства, а ее решение подразумевает постоянный процесс поиска баланса интересов центра и периферии. Такой баланс не может быть раз и навсегда данным и неизменным; он изменяется как в силу объективных факторов, так и под влиянием иных явлений (зачастую далеких от чисто правовых). Тем не менее, решение этого вопроса — данность, с которой необходимо считаться, так как это оказывает влияние, в том числе, и на исполнение государством своих обязательств в части, например, регулирования и защиты прав и свобод человека — той сферы, которая в соответствии с Конституцией РФ в определенном аспекте отнесена и к вопросам ведения Российской Федерации, и к вопросам совместного ведения, что создает дополнительные трудности в реализации данного полномочия.

2.3. ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА — ОСОБАЯ СФЕРА ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОНСКОГО ПАРЛАМЕНТА

Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в сфере регулирования и защиты прав и свобод является одной из сложных проблем для регионального законодателя. Не случайно во многом именно этим вопросам был посвящен IV Донской юридический форум 2017 года².

Глубинной основой анализа проблем участия субъектов РФ в нормативно-правовом обеспечении прав и свобод человека и гражданина является признание социально-территориального равноправия граждан. Это находит свое отражение уже в ст. 19 Конституции РФ,

¹ В качестве замечания общего характера отметим, что одной из рекомендаций Совета Европы по результатам исследования местной и региональной демократии было указано на необходимость продолжения совершенствования распределения полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и принимать меры по сокращению числа и сфер совместных полномочий (См.: пп. «к» п. 5 Рекомендаций Совета Европы №297 (2010) (Электронный ресурс: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680719ba9#_ftn1 — дата последнего обращения 28.02.2019 г.). Это лишний раз подтверждает всю трудность решения указанного вопроса.

² См.: Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в контексте современного правотворчества и правоприменения: сборник научно-практических материалов IV Донского юридического форума 26 мая 2017 года. Азов: Азов-Принт, 2017. 120 с.

когда в ч. 2 наряду с другими факторами и обстоятельствами, которые не должны влиять на равенство прав и свобод человека и гражданина, называется, в том числе место жительства. Это весьма широкая, емкая (тем более для нашего государства с его территориальными масштабами) формула, включающая три уровня реализации социально-территориальной защиты прав граждан и обеспечения равноправия.

Во-первых, это общедо-федеральный уровень, на котором защита прав человека и социально-территориальное равноправие проявляются как императив единства, равенства конституционно-правового статуса человека и гражданина на всей территории Российской Федерации, возлагающий на Российскую Федерацию обязанность по формированию правовых, организационных и финансово-экономических основ равенства граждан независимо от места жительства.

Во-вторых, региональный уровень — в территориальных границах отдельных субъектов РФ, который проявляется как региональное равноправие граждан.

В-третьих, муниципальный уровень — в границах территории муниципальных образований, его можно определить как формирование, в том числе с помощью актов местного самоуправления, муниципально-правового статуса жителя поселения и обеспечение муниципального равноправия человека и гражданина.

Очевидно, что более существенные различия социально-экономического, а порой и правового характера проявляются на региональном уровне. Вместе с тем оба они (региональный и муниципальный уровни) тесно связаны, переплетены в единый узел социально-территориальных проблем обеспечения прав граждан.

Положения ст. 2 Конституции РФ недвусмысленно определяют права и свободы человека в качестве высшей ценности, определяющей базовые начала конституционного строя Российской Федерации. Одновременно в ст. 18 установлен еще один аспект конституционного принципа организации публичной власти в ее соотношении с человеком и гражданином. Суть данного принципа связан с тем, что права и свободы человека определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Соответственно, императив прав человека носит всеобщий, универсальный характер для всех уровней нормотворческой деятельности публичной власти, включая региональный и муниципальный.

Учитывая федеративный характер государственности России, реализация данного конструкционного положения обусловила необходимость разграничений полномочий в вопросе прав и свобод человека и гражданина, что и нашло свое отражение в ст. 71–72 Конституции РФ.

Закрепление регулятивных полномочий в этой предметной области в качестве общефедеральной функции (п. «в» ст. 71 Конституции РФ) определяется вытекающими из конституционного текста (ч. 2 ст. 6, ч. 1, 2 ст. 19) принципами равенства всех перед законом, социально-территориального равноправия, единства правового статуса человека и гражданина на всей территории. Такие принципы помимо прочего предполагают необходимость установления и гарантирования в любом месте жительства в пределах государственных границ Российской Федерации универсального набора субъективных юридических возможностей каждой личности в объеме не ниже, чем это предусмотрено Конституцией РФ.

Раскрывая смысл понятия «регулирование прав и свобод», следует учитывать имманентную взаимосвязь данного конституционного положения с нормами п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции, устанавливающими в качестве предмета уже совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов защиту прав и свобод. Эти конституционные положения, учитывая их взаимосвязь с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, предполагают осуществление субъектами РФ законодательного регулирования в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Ограничением же реализации таких полномочий выступает требование обязательного соблюдения норм федерального законодательства.

Такой конституционно-правовой смысл положений п. «в» ст. 71 необходимо учитывать при определении конституционных параметров регулирования прав и свобод человека и гражданина как предмета ведения Российской Федерации: федеральное регулирование не может препятствовать субъектам РФ исполнять в порядке реализации присущих им законотворческих полномочий конституционную правозащитную функцию.

Под защитой прав и свобод следует понимать обеспечиваемую государством эффективную возможность пользования правами и свободами путем создания социально-политических, материально-финансовых, организационно-процедурных и других условий для их осуществления, оказания помощи, содействия в их реализации и, напротив, устранения к тому препятствий, предотвращения их нарушения, а также путем воздержания самого государства от необоснованного и неправомерного вмешательства в права и свободы, от блокирования возможности воспользоваться ими, тем более от умаления их существа.

По смыслу Конституции РФ, защита прав и свобод является обязанностью всех органов и должностных лиц как государственной власти, так и местного самоуправления, что в свою очередь и определяет отнесение защиты прав и свобод человека и гражданина к предмету ведения Российской Федерации, и предмет со-

вместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72).

При этом, правда, возникает резонный вопрос о том, правомерно ли вообще говорить о региональном правотворчестве в сфере прав и свобод человека и гражданина. Указание в тексте Конституции РФ на то, что к ведению Федерации относятся «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина» (п. «в» ст. 71), а в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся «защита прав и свобод человека и гражданина» (п. «б» части 1 ст. 72) не могут рассматриваться как дающие четкие критерии законоотворчества в данной сфере для регионального законодателя¹.

Соответственно, заложенный в тексте Конституции РФ правоохранительный механизм п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ имеет конкретное, в известной мере, прикладное значение, которое определяется необходимостью разграничения нормотворческих полномочий в этой сфере между Российской Федерацией и ее субъектами. При этом данное нормативное положение коррелирует с п. «в» ст. 71 Конституции, согласно которому регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина входят в компетенцию Российской Федерации.

Очевидно, что в рамках реализации своих конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина субъекты РФ могут осуществлять и необходимое нормативно-правовое регулирование соответствующей сферы общественных отношений², посредством которого, в частности, устанавливаются (конкретизируются) механизмы реализации тех или иных прав на территории данного субъекта РФ, закрепляются региональные (которые не могут быть по уровню меньше федеральных³) гарантии реализации прав и свобод.

Подтверждением трудностей, с которыми сталкивается региональный законодатель при принятии такого рода нормативно-правовых актов, является, в частности, рассмотренное КС РФ дело по запросу Законодательного Собрания Ростовской области о толковании содержащегося в части 3 статьи 15 Конституции самого понятия «нормативно-правовые акты, затрагивающие права, свободы

¹ Подробнее см.: *Бондарь Н. С.* Комментарий к пункту «в» ст. 71 и к пункту «б» части 1 ст. 72 Конституции РФ // Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма, 211.С. 547–551, 599–603.

² *Бондарь Н. С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 361.

³ См.: абз. 3 п. 3 мотивировочной части Определения КС РФ от 22 октября 1999 г. №162-О // ВКС РФ. 2000. №2; абз. 3 п. 3 мотивировочной части Определения КС РФ от 10 апреля 2002 г. №92-О // ВКС РФ. 2002. №6; абз. 3 п. 4.1 мотивировочной части Постановления КС РФ от 29 ноября 2004 г. №17-П.

и обязанности человека и гражданина»¹, что связано с предписанием этой же статьи Конституции о том, что любые такие акты «не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». С другой стороны, все нормативные правовые акты, как это вытекает из статей 2, 18 Конституции РФ, в той или иной мере затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина. Тем самым правовое регулирование соответствующей сферы общественных отношений можно истолковать как регулирование по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина на основании пункта «б» статьи 72 Конституции.

Компетенционное разграничение между Российской Федерацией и ее субъектами в рамках защиты прав и свобод человека и гражданина, рассматриваемое в системе конституционного регулирования, а также в свете практики конституционного судопроизводства основывается на некоторых базовых положениях:

— защита прав и свобод, установление и обеспечение надлежащего функционирования правовых механизмов, гарантирующих их реализацию, составляют сферу совместной ответственности Российской Федерации и ее субъектов, а потому должны обеспечиваться органами государственной власти и Российской Федерации, и каждого из ее субъектов²;

— реализуя полномочия по защите прав и свобод, субъекты РФ, как это вытекает из взаимосвязанных положений ч. ч. 2 и 3 ст. 5, п. «б» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции, вправе осуществлять правовое регулирование в этой области общественных отношений. Такое регулирование, однако, не является регламентацией (признанием, учреждением) самих по себе прав и свобод в смысле п. «в» ст. 71 Конституции; оно носит вторичный характер и производно от базового, устанавливаемого Конституцией и федеральными законами, конкретизирует содержащиеся в них нормативные положения и механизмы реализации соответствующих прав³;

— федеральные законы в области защиты прав граждан обладают верховенством и имеют прямое действие на всей территории РФ, обладая приоритетом перед законами субъектов РФ (ч. 2 ст. 4 и ч. ч.

¹ Определение КС РФ от 14 января 2003 г. №11-О.

² См. абз. 1 п. 3.1 мотивировочной части Определения КС РФ от 1 декабря 2005 г. №462-О // СЗ РФ. 2006. №6. Ст. 733; абз. 2 п. 2 мотивировочной части Определения КС РФ от 8 февраля 2007 г. №322-О-П // ВКС РФ. 2007. №4.

³ См., например, абз. 2 и 3 п. 2.2 мотивировочной части Постановления КС РФ от 11 марта 2008 г. №4-П // СЗ РФ. 2008. №11 (ч. 2). Ст. 1073; абз. 3 п. 2 мотивировочной части Определения КС РФ от 19 января 2010 г. №151-О-О. Данную позицию КС РФ развил применительно к регулированию субъектами РФ общих принципов организации системы местного самоуправления, см.: абз. 4 п. 2.2. мотивировочной части Постановления КС РФ 1 декабря 2015 30-П // СЗ РФ. 2015. №50. Ст. 7226.

2 и 5 ст. 76 Конституции); законодательные акты субъектов РФ по вопросам защиты прав и свобод не могут противоречить федеральному законодательству как формально, так и по существу: субъекты РФ не вправе принимать законодательные решения, направленные на снижение федеральных гарантий осуществления прав (свобод)¹. При этом предполагается, что с учетом особенностей предмета правового регулирования введение необходимых дополнительных гарантий подразумевается в том числе без специальных оговорок, как, например, в случае с обеспечением избирательных прав, введением конкретных избирательных процедур²;

— субъекты РФ вправе наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными на федеральном уровне, установить в своем законе дополнительные гарантии этих прав³. В ряде случаев соответствующие полномочия субъектов РФ прямо предусматриваются в федеральных законах. Так, например, ст. 313 ТК закрепляет право субъектов РФ вводить дополнительные гарантии лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, исходя из финансовых возможностей субъектов РФ; о дополнительных региональных гарантиях избирательных прав упоминает и п. 5 ст. 1 Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме;

— при отсутствии федерального правового регулирования тех или иных вопросов защиты прав и свобод субъекты РФ до издания федерального закона вправе осуществлять собственное правовое регулирование по этому предмету совместного ведения, имея в виду так называемое опережающее правовое регулирование, с тем, однако, что принятый в опережающем порядке акт субъекта Федерации после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним. В любом случае субъекты РФ не вправе самостоятельно устанавливать ограничения прав и свобод, так как согласно ч. 3 ст. 55 Конституции ограничение может быть произведено только федеральным законом.

Данные основополагающие подходы, берущие свое начало в положениях Конституции, лежат в основе решения вопроса о разграничении регулятивной компетенции между Федерацией и ее субъектами по вопросам прав и свобод человека и гражданина. Они, таким образом, выступают нормативно-доктринальным ориентиром для орга-

¹ См. абз. 3 п. 4.1 мотивировочной части Постановления КС РФ от 29 ноября 2004 г. №17-П // СЗ РФ. 2004. №49. Ст. 4948; абз. 4 п. 4 мотивировочной части Постановления КС РФ от 18 июля 2012 г. №19-П // СЗ РФ. 2012. №31. Ст. 4470.

² См.: Определение КС РФ от 9 февраля 2016 г. №337-О.

³ См. Постановления КС РФ от 23 марта 2000 г. №4-П, от 11 марта 2008 г. №4-П; Определения КС РФ от 22 октября 1999 г. №162-О, от 10 апреля 2002 г. №92-О, от 24 февраля 2011 г. №255-О-О, от 27 января 2011 г. №63-О-О

нов государственной власти субъектов РФ при осуществлении своих полномочий, предусмотренные п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ.

Конституции (Уставы) субъектов РФ по-разному подходят к отражению перечня прав и свобод человека и гражданина. К примеру, Устав Ростовской области достаточно лаконичен в вопросах закрепления правового статуса личности, воспроизводит в своей основе базовые положения федеральной Конституции в этой части (ч. 1 и 2 ст. 3 Устава).

При этом следует обратить внимание на тот факт, что в преамбуле ценностное измерение прав человека дано применительно к каждому такому праву, а не в отношении института в целом: права и свободы человека и гражданина названы «высшими ценностями», что указывает на ценность каждого права, взятого в отдельности в своем конституционно-правовом содержании.

В преамбуле также наряду с категорией «благополучие», стремлением к которому был движим многонациональный народ РФ при принятии федеральной Конституции, используется и неизвестная федеральному конституционному праву категория «счастье», что отсылает к идейным истокам конституционализма, предполагающего право на стремление к счастью (см., например, Декларация независимости США 1776 г.). Использование подобного рода морально-этических категорий в тексте Устава ориентирует, в том числе, и регионального законодателя, который в рамках реализации своих компетенционных возможностей безусловно обязан исходить из тех целевых установок, которые обозначены в Уставе.

Ярким примером в контексте деятельности Донского парламента по защите прав и свобод человека и гражданина является его запрос в КС РФ о проверке конституционности ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 2 и ст. 3 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», предметом которого выступили вопросы, связанные с полномочиями субъектов РФ в сфере защиты права на обращение в части установления дополнительных гарантий данного права.

Положения Областного закона Ростовской области от 18 сентября 2006 года №540-ЗС «Об обращениях граждан» распространяют свое действие, в том числе, не только на обращения граждан, но и на обращения юридических лиц. КС РФ указал, что право объединений граждан, в том числе юридических лиц, обращаться в органы публичной власти производно от конституционно установленного права граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Соответственно, объединениям граждан — поскольку они не только способствуют осуществлению и защите прав и свобод граждан, но и в отдельных случаях сами являются формой их реализации — эти права и свободы, в том числе право на обраще-

ние в государственные органы и органы местного самоуправления, должны быть гарантированы¹.

Таким образом, Законодательное Собрание Ростовской области не только нормативно установило более высокий уровень гарантии реализации конституционного права граждан участвовать в управлении делами государства путем обращения в государственные органы (ч. 1 ст. 32, ст. 33 Конституции РФ), но и в рамках конституционного судопроизводства придало своей позиции конституционно-обязывающий характер, так как результатом рассмотрения данного запроса выступили изменения федерального законодательства² для урегулирования порядка рассмотрения обращений объединений граждан и юридических лиц государственными органами и органами местного самоуправления³.

В ином ключе проявились регулятивная компетенция Законодательного Собрания Ростовской области при определении границ полномочий субъекта РФ при установлении ограничений в сфере розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков. Реализуя данное полномочие, предусмотренное ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»⁴, Донской парламент принял Областной закон Ростовской области «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков на территории Ростовской области»⁵, а также Областной закон Ростовской области от 28 декабря 2005 г. №441-ЗС «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Ростовской области»⁶, где в ст. 9.1 был установлен полный запрет розничной продажи слабоалкогольных тонизирующих напитков.

Впоследствии, усмотрев неопределенность в нормах федерального законодательства, предусматривающего возможность субъектов РФ установить дополнительные ограничения в этой сфере, Законодательное Собрание Ростовской области обратилось с запросом в КС РФ с целью определить допустимые пределы полно-

¹ См.: Постановление КС РФ от 18 июля 2012 г. №19-П // СЗ РФ. 2012. №31. Ст. 4470.

² См.: ст. 2 ФЗ РФ от 7 мая 2013 г. №80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. №19. Ст. 2307.

³ См. п. 3 резолютивной части Постановления КС РФ от 18 июля 2012 г. №19-П // СЗ РФ. 2012. №31. Ст. 4470.

⁴ СЗ РФ. 1995. №48. Ст. 4553.

⁵ Наше время. 2014. №269.

⁶ Наше время. 2005. №340–343.

мочий органов государственной власти субъектов РФ в регулировании данной сферы общественных отношений¹. В своем решении КС РФ установил, что органы государственной власти субъектов РФ не обладают полномочием по установлению полного запрета на розничную продажу слабоалкогольных тонизирующих напитков, тем самым определив компетенционные рамки реализации данного полномочия органов государственной власти субъектов РФ. В этой связи Законодательное Собрание Ростовской области (в рамках исполнения решения КС РФ) исключило из Областного закона Ростовской области от 28 декабря 2005 г. №441-ЗС норму, устанавливающую полный запрет на продажу слабоалкогольных тонизирующих напитков. В данном случае, реализуя свою компетенционную возможность, предоставленную федеральным законодателем (то есть, фактически действуя в рамках Конституции РФ) и реализованную в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, Законодательное Собрание Ростовской области вышло за пределы этих полномочий, что было отмечено КС РФ. Это лишний раз подтверждает сложность (как теоретическую, так и практическую) в решении вопроса о разграничении полномочий в сфере совместного ведения, а также в определении границы регулятивных полномочий субъектов РФ.

Следовательно, деятельность Законодательного Собрания Ростовской области в части реализации своих конституционных полномочий, предусмотренных п. «б» ч. 1 ст. 72, убедительно подтверждает, что защита прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти субъектов РФ осуществляется в том числе и путем нормативно-правового регулирования. Это находит свое логическое продолжение и в иных сферах, например, в рамках отношений, складывающихся в системе местного самоуправления.

2.4. РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Не умаляя конституционно-правовой статус местного самоуправления, который определяется по смыслу статей 3 (часть 2), 12, 32 (части 1 и 2) и 130–133 Конституции РФ как система организации публичной власти, КС РФ неоднократно отмечал и то обстоятельство, что система местного самоуправления является одновременно важной сферой реализации прав и свобод человека и гражданина, неотъемлемой частью единого механизма управления делами федеративного государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными органами государственной

¹ См.: Определение КС РФ от 9 ноября 2017 г. №2511-О.

власти и органами государственной власти субъектов РФ участвуют в конституционно установленных пределах в решении вытекающих из статей 2 и 7 (часть 1) Конституции РФ задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека.

Кроме того, конституционно-правовой статус и предназначение местного самоуправления, как указывает КС, обуславливает необходимость сбалансированного сочетания в его организации и деятельности общегосударственных, региональных и местных интересов. Именно достижение указанных целей, с учетом объективно наиболее тесных взаимосвязей органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ, определяет возможность совместного участия субъекта РФ и входящих в его состав муниципальных образований в решении вопросов, касающихся организационных и функциональных аспектов осуществления публичной власти на соответствующей территории, с тем чтобы обеспечивались как развитие местного самоуправления на основе самостоятельности и приближенности к населению, так и эффективная реализация региональными органами государственной власти стоящих перед ними задач по устойчивому развитию всей территории субъекта РФ.

Самостоятельность местного самоуправления как уровня публичной власти ни в коем случае не может рассматриваться как абсолютная — она призвана исключить решающее участие органов государственности субъектов РФ в собственно формировании местного самоуправления, равно как и подмену органов местного самоуправления органами государственной власти. В связи с этим КС РФ, в частности в Постановлении от 1 декабря 2015 г. №30-П, указал, что такая самостоятельность выступает своего рода базой для интеграции местного самоуправления в систему публичной власти Российской Федерации и поддержания в ней — на основе баланса интересов — межуровневого властно-публичного взаимодействия. С учетом этого, федеральный законодатель вправе предусмотреть конкретные основания участия субъектов РФ в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления, обеспечивая при этом необходимые гарантии, исключающие произвольное ограничение самостоятельности населения в осуществлении местного самоуправления.

В то же время, помимо общих требований к нормативно-правовому регулированию, выявленных и обоснованных в рамках осуществления конституционного судопроизводства, КС РФ выявил ряд критериев, которым должно отвечать соответствующее регулирование в субъектах РФ. В противном случае установление дифференцированных способов формирования органов местного

самоуправления для тех или иных муниципальных образований без учета нормативно установленных критериев может создать предпосылки к принятию произвольных решений, в основе которых будет лежать государственная целесообразность, что не может выступать основанием для ограничения конституционных прав и свобод.

К таким критериям, выделяемым КС РФ, целесообразно отнести:

— недопустимость произвольного ограничения самостоятельности населения в осуществлении местного самоуправления (абзац второй пункта 2.3);

— необходимость учета объективных взаимосвязей организационных принципов местного самоуправления и его территориальной организации, а также функций и задач публичной власти, реализуемых на конкретной территории (уровне) (абзац второй пункта 4);

— соблюдение принципа равенства муниципальных образований, подпадающих под одни и те же критерии (абзац пятый пункта 4.2);

— недопустимость установления отличного от прямых муниципальных выборов способа формирования представительного органа местного самоуправления для муниципальных образований первичного (базового) территориального уровня (абзац седьмой пункта 4.2);

— недопустимость введения для муниципальных образований первичного (базового) территориального уровня безальтернативного (в том числе с исключением прямых муниципальных выборов) способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления (абзац седьмой пункта 4.2);

— степень концентрации возложенных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение (абзац одиннадцатый пункта 4.2.);

— необходимость использования различных форм сотрудничества участников законодательного процесса в законодательном (представительном) органе субъекта РФ с органами местного самоуправления по вопросам, непосредственно связанным с определением порядка формирования органов местного самоуправления (абзац двенадцатый пункта 4.2).

И лишь в отношении исключительного перечня видов муниципальных образований КС РФ сделал оговорку о допустимости принятия решения об определении способов формирования органов местного самоуправления для тех или иных муниципальных образований на основании непосредственного применения положений федерального законодательства (абзац тринадцатый пункта 4.2.).

Соответственно, нормативное закрепление указанных критериев, а также обязательный их учет в рамках определения способов

формирования органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, являются неотъемлемыми конституционно-правовыми гарантиями обеспечения баланса между интересами федеральными, региональными и местными и основываются на выявленном КС РФ конституционно-правовом смысле указанных положений ФЗ №131-ФЗ.

В Ростовской области права местного самоуправления помимо федерального законодательства гарантируются региональными нормативными правовыми актами, среди которых: Областной закон Ростовской области от 28.12.2005 №436-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области»; Областной закон Ростовской области от 21 ноября 2014 г. №255-ЗС «О представительных органах и главах муниципальных районов и главах поселений в Ростовской области»; Областной закон Ростовской области от 17 июля 2014 г. №200-ЗС «О главах городских округов в Ростовской области».

Именно на основании данных нормативных правовых актов и определяются пределы полномочий органов государственной власти Ростовской области в процессе установления способов формирования органов местного самоуправления. Так, в ч. 3 ст. 17 Закона «О местном самоуправлении в Ростовской области» закрепляется альтернативный способ формирования представительного органа муниципального района, который в соответствии с областным законом и уставом муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства либо может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

При этом областным законом от 3 ноября 2017 г. внесены изменения в части недопустимости вхождения в состав представительного органа муниципального района главы поселения избранного представительным органом поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, что является фактическим исполнением Постановления КС РФ от 1 декабря 2015 г. №30-П.

В этой связи следует отметить, что такой достаточно длительный процесс исполнения решения КС РФ мог быть обусловлен необходимостью внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство¹. Ведь, как вполне обоснованно отметил

¹ См.: пп. «а» п. 2 ФЗ РФ от 18 июля 2017 г. №171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. №30. Ст. 4451.

КС РФ — в вопросе определения степени вовлеченности органов государственной власти субъектов РФ в процесс формирования органов местного самоуправления ведущая роль отводится именно федеральному законодателю, а региональное регулирование в этой части является вторичным, производным.

В то же время, относительно порядка формирования представительного органа муниципального района, предусматривающего недопустимость вхождения в его состав главы муниципального образования, избранного по результатам конкурса, эта связь не является определяющей. Мог ли законодатель Ростовской области ввести опережающее регулирование данного вопроса, устранив такой запрет ранее федерального законодателя? Да, мог. Ведь такой запрет достаточно ясно вытекает из текста Постановления КС РФ и не подразумевает какого-либо дополнительного регулирования со стороны ни федерального законодателя, ни региональных законодательных (представительных) органов.

Вводимый КС РФ приоритет компетенционных возможностей федерального законодателя распространяется на установление дополнительных критериев, определяющих допустимость участия органов государственной власти субъекта РФ в процессе определения порядка формирования органов местного самоуправления. Вышеуказанный запрет к таким критериям не относится, а берет свое конституционно-правовое обоснование из ранее выраженных позиций КС РФ¹ и основывается на природе представительных органов.

Что же касается нормативного закрепления критериев, выявленных КС РФ в Постановлении и влияющих на степень вовлеченности органов государственной власти субъектов РФ, то 131-ФЗ не содержит дополнительных критериев помимо тех, которые были ранее установлены федеральным законодателем и определялись в основном видовой классификацией муниципальных образований и внутренне присущими муниципальным образованиям каждого вида особенностями.

В условиях отстранения федерального законодателя от формирования подобных дополнительных критериев и с учетом указанного выше подхода о производном характере регионального регулирования субъекты РФ чаще всего пошли по пути формального исполнения решения КС РФ. Так, в Законе о местном самоуправлении в Ростовской области в качестве единственного критерия, которым законодатель Ростовской области руководствовался в решении вопроса о выборе варианта порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципальных образо-

¹ Постановление КС РФ от 18 мая 2011 г. №9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова» // СЗ РФ. 2011. №22. Ст. 3239.

ваний определенного вида, выступает концентрация публичных полномочий в конкретном муниципальном образовании. В этой связи необходимо отметить, что данный критерий по своей природе во многом является основополагающим, но не единственным, из которого следует исходить при решении данного вопроса¹. Тем не менее, к сожалению, в практике регионального регулирования нередко имеет место формализм, заключающийся в дублировании выведенного КС РФ критерия².

В то же время заслуживает внимания практика тех региональных законодателей, которые пошли по пути расширения и развития выявленных КС РФ критериев. Так, например, в Сахалинской области установлены следующие критерии, влияющие на решение вопроса относительно порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы городского округа: органы местного самоуправления осуществляют более 80 государственных полномочий Сахалинской области; его территория относится к территории, включенной в перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; на его территории находится один или несколько населенных пунктов, расположенных в сейсмических районах, определяемых в соответствии со строительными нормами и правилами.

Следует отметить, что в отличие от достаточно неопределенной с точки зрения правовых последствий категории «степень концентрации публичных функций и задач» в данном нормативном правовом акте установлено конкретное количество полномочий, реализация которых допускает установление единственно возможного порядка избрания главы муниципального образования. Учитывая, что такого рода изменения связаны с уменьшением роли граждан в этом процессе (так как исключаются муниципальные выборы) подобный подход к регулированию, минимизирующий неопределенность, представляется целесообразным.

¹ См.: абзац третий пункта 1 Мнения судьи КС РФ Н. С. Бондаря к Постановлению КС РФ от 1 декабря 2015 г. №30-П // СЗ РФ. 2015. №50. Ст. 7226.

² См., например: ст. 5 Закона Калужской области от 24 октября 2014 г. №636-ОЗ «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Калужской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Калужской области, сроке полномочий и порядке избрания Глав муниципальных образований Калужской области» // Весть. Документы. 2014. №40; ст. 4 Закона Республики Коми от 26 июня 2017 г. №53-ПЗ «О некоторых вопросах местного самоуправления в Республике Коми» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2014. №33. Ст. 667; ст. 1.2 Закона Архангельской области от 23 сентября 2003 г. №259-внеоч.-ОЗ «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления» // Волна. 2004. №38.

Кроме того, выделены дополнительные критерии, которые не связаны непосредственно с выполнением публичных (приближенных к государственным) функций, а отражают территориально-географические особенности конкретного субъекта РФ и муниципальных образований. Подобного рода критерии не искажают конституционно-правового смысла норм федерального законодательства, на которых они основаны, а также создают дополнительные гарантии недопустимости произвольного ограничения прав местного самоуправления (абзац 2 п. 2.3. мотивировочной части).

В Тверской области в качестве подобных критериев помимо видовой принадлежности муниципального образования, также выделяются: численность населения муниципального образования; доля субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет¹; особенности административно-территориального статуса.

Следовательно, в условиях отстранения федерального законодателя от реализации соответствующей правовой позиции, сформированной в Постановлении от 1 декабря 2015 г. №30-П, некоторые субъекты РФ пошли по пути формального исполнения решения КС РФ. Тем не менее, наличие определенных элементов «опережающего регулирования», которое направлено на введение дополнительных критериев в этой сфере, позволяет говорить об активной роли субъектов РФ, которые самостоятельно стремятся выработать наиболее обоснованную с точки зрения ее соответствия Конституции РФ модель взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при решении вопроса об определении порядка избрания глав муниципальных образований.

Анализ такой практики нормативно-правового регулирования может оказаться полезным и для Законодательного Собрания Ростовской области. При этом следует учитывать еще один, весьма принципиальный момент: признание КС РФ возможности федерального законодателя отнести к компетенции субъектов РФ полномочия в сфере организации местного самоуправления ни в коей мере не должно вести к исключению, парализации вытекающей из положений ст. 131 Конституции РФ безусловной возможности (и необходимости!) участия самого населения в решении соответ-

¹ Фактически доля субвенций в бюджете муниципального образования отражает степень концентрации полномочий, переданных от органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации данному муниципальному образованию, что определяется целевым назначением субвенции как межбюджетного трансферта. См.: ст. 63 ФЗ РФ от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

ствующих вопросов, определении структуры органов местного самоуправления.

В связи с этим КС РФ дополнительно акцентировал внимание на необходимости поиска согласованных с муниципальными образованиями решений на основе широкого политического диалога и готовности к компромиссам в целях обеспечения наиболее эффективного механизма реализации публичных функций и задач на соответствующей территории в интересах населения (абзац двенадцатый пункта 4.2 мотивировочной части).

Внедрение такого механизма накладывает в первую очередь на регионального законодателя дополнительные обязательства по нормативному закреплению различных форм взаимодействия при решении указанного вопроса. В качестве безусловно оправданных форм подобного взаимодействия КС РФ выделяет направление соответствующего проекта закона субъекта РФ в представительные органы муниципальных образований для представления ими в законодательный (представительный) орган субъекта РФ отзывов; проведение парламентских слушаний; приглашение представителей муниципального сообщества для участия в заседании законодательного (представительного) органа субъекта РФ, а также использование иных сложившихся в парламентской практике форм взаимодействия.

Общие требования к законодательному процессу, которые нашли свое отражение и в регламентах законодательных (представительных) органов субъектов РФ, предполагают возможное проведение согласительных процедур при принятии законов. Так, говоря о парламентских слушаниях, проводимых Законодательным Собранием Ростовской области (гл. 10 Регламента), следует отметить, что круг выносимых на них вопросов прямо не указывает на возможность обсуждения порядка избрания глав муниципальных образований, но говорится о возможности обсуждения проектов областных законов, что косвенно может рассматриваться в качестве возможного инструмента привлечения органов местного самоуправления к участию в решении рассматриваемых вопросов.

Кроме того, ст. 95 Регламента предусматривает возможность проведения по инициативе Председателя Законодательного Собрания, его заместителей, комитетов и их председателей, депутатов Законодательного Собрания различного рода мероприятий. В контексте определения порядка формирования структуры органов местного самоуправления интерес может представлять, в частности, проведение совещаний, конференций, семинаров, консультаций с представителями общественных объединений, иных институтов гражданского общества, научного и бизнес-сообществ, общественных обсуждений и т. д.

Тем не менее следует констатировать, что остаются нормативно неопределенными возможности взаимодействия Законодательного Собрания Ростовской области и органов местного самоуправления в рамках решения вопроса о порядке избрания глав муниципальных образований. Учитывая наличие главы 11 в регламенте, определяющей порядок взаимодействия Законодательного Собрания с федеральными государственными органами и их территориальными органами, логичным выглядели бы и положения, регламентирующие подобные взаимодействия с органами местного самоуправления, что обусловлено местом муниципальной власти в единой системе публичной власти Российской Федерации¹.

Таким образом, современный этап реализации муниципальной реформы связан с непосредственной активной нормотворческой деятельностью субъектов РФ, что подтверждается также практикой деятельности Законодательного Собрания Ростовской области.

При этом одним из важных показателей уровня правового развития региона является, естественно, соответствие его законодательства Конституции России и федеральному законодательству, что предполагает возможность использования предусмотренных Конституцией специальных механизмов приведения в соответствие с Основным законом как регионального, так и федерального законодательства. Речь идет, в частности, об институте конституционного правосудия.



¹ См.: абзац второй пункта 2.1, абзац первый пункта 2.3 мотивировочной части Постановления КС РФ от 1 декабря 2015 г. №30-П. // СЗ РФ. 2015, N 50, ст. 7226.

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КС РФ О ЕДИНСТВЕ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

1. Единство суверенитета в федеративном государстве

Суверенитет РФ как демократического федеративного правового государства, распространяющийся на всю ее территорию, закреплён Конституцией РФ в качестве одной из основ конституционного строя (статья 4, часть 1). Носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ, согласно Конституции РФ, является ее многонациональный народ (статья 3, часть 1), который, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов и возрождая суверенную государственность России, принял Конституцию РФ (преамбула).

Суверенитет, предполагающий, по смыслу статей 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции РФ, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус.

Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета РФ. Суверенитет РФ, в силу Конституции РФ, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ.

Содержащееся в Конституции РФ решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты РФ не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом. По смыслу преамбулы, статей 3, 4, 5, 15 (часть 1), 65 (часть 1), 66 и 71 (пункт «б») Конституции РФ в их взаимосвязи, республики как субъекты РФ не имеют статуса суверенного государства и решить этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделять себя свойствами суверенного государства, — даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным.

Признание Конституцией РФ суверенитета только за Российской Федерацией воплощено также в конституционных принципах государственной целостности и единства системы государственной власти (статья 5, часть 3), верховенства Конституции РФ и федеральных законов, которые имеют прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации включающей в себя территории ее субъектов (статья 4, часть 2; статья 15, часть 1; статья 67, часть 1). Отсутствие у субъектов РФ, в том числе у республик, суверенитета подтверждается и положениями статей 15 (часть 4) и 79 Конституции РФ, из которых вытекает, что только Российская Федерация вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе, и только Российская Федерация как суверенное государство может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором.

Приоритет положений Конституции РФ имеет место при определении как статуса субъектов РФ, так и предметов ведения и полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти ее субъектов. Следовательно, содержащееся в статье 11 (часть 3) Конституции РФ положение о том, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов осуществляется на основе Конституции РФ, Федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, предполагает, что все указанные договоры должны соответствовать Конституции РФ, и потому любое допущавшееся ими ограничение либо разделение суверенитета РФ исключается.

► *Постановление КС РФ от 07.06.2000 №10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».*

2. Федеративный характер правовой системы

Конституция РФ не препятствует субъектам РФ до издания федеральных законов осуществлять собственное правовое регулирование по предметам их совместного с Российской Федерации ведения, включая установление общих принципов налогообложения и сборов, с тем, однако, что принятый в опережающем порядке акт субъекта РФ после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним.

► *Постановление КС РФ от 04.04.1996 №9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы».*

Федеральный закон «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», как следует из его названия и содержания, принят не в соответствии со статьями 72 (пункт «н» части 1) и 77 (часть 1) Конституции РФ, а в соответствии с ее статьей 71 (пункт «г»), которая относит установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности к ведению Российской Федерации.

Следовательно, названным Законом не устанавливаются общие для федерального парламента и органов народного представительства в субъектах РФ принципы организации, и поэтому **отсутствие в нем института отзыва депутата не препятствует в настоящее время установлению этого института законом субъекта РФ. Принятый в опережающем порядке акт субъекта РФ после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним.**

► *Постановление КС РФ от 24.12.1996 №21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации».*

В соответствии с Конституцией РФ установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «и» части 1); система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом (статья 75, часть 3).

Таким законом в настоящее время является Закон РФ от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, внесенными в него в том числе и после вступления в силу действующей Конституции РФ. Именно он определяет юридическое содержание конституционного института общих принципов налогообложения и сборов. В силу статьи 76 (часть 2) Конституции РФ законы субъектов РФ по этому предмету совместного ведения должны приниматься в соответствии с данным Законом.

Однако и при отсутствии федерального закона об общих принципах налогообложения и сборов признание за субъектами РФ права осуществлять опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения не давало бы им автоматически полномочий по решению в полном объеме вопросов, которые касаются данных принципов в части, имеющей универсальное значение как для законодателя в субъектах РФ, так и для федерального законодателя и в силу этого подлежащей регулированию федеральным законом. Такой вывод следует из статьи 76 (часть 5) Конституции РФ, согласно которой в случае противоречия между федеральным законом и законом субъекта РФ, принятыми по предмету совместного ведения, действует федеральный закон.

▶ *Постановление КС РФ от 21.03.1997 №5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».*

Как следует из статьи 76 (часть 5) Конституции РФ, **законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ ни при каких условиях не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.** В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Это требование обращено как к законодателю в субъектах РФ, так и ко всем правоприменительным органам.

▶ *Постановление КС РФ от 24.06.1997 №9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия».*

Согласно статье 11 (ч. 3) Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Конституция РФ осуществляет такое разграничение, определяя предметы ведения Российской Федерации (статья 71), предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72), а также полноту государственной власти (т. е. полномочия) субъектов РФ, которой они обладают вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения (статья 73). Статья 72 (часть 1) Конституции РФ относит вопросы владения, пользования и распоряжения землей,

недрами, водными и другими природными ресурсами (пункт «в»), разграничение государственной собственности (пункт «г»), природопользование (пункт «д»), лесное законодательство (пункт «к») к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Статья 76 Конституции РФ устанавливает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (часть 2); законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (часть 5). Следовательно, Конституция РФ осуществляет разграничение нормотворческих полномочий федерального законодателя и законодателей субъектов РФ по предметам совместного ведения. Причем, по смыслу статей 72 и 76 (части 2 и 5) Конституции РФ, до издания федерального закона по тому или иному предмету совместного ведения субъект РФ вправе принять собственный закон и иные нормативные правовые акты. Но после издания федерального закона такие акты должны быть приведены в соответствие с федеральным законом.

Федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий. Из статей 11 (часть 3), 72 (пункты «в», «г», «д» и «к» части 1), 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции РФ следует, что **Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к данным предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ.** При этом, однако, должны быть также соблюдены требования Конституции РФ, в том числе ее статей 9 и 36, относящиеся к праву собственности на природные ресурсы и к их использованию.

► *Постановление КС РФ от 09.01.1998 №1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации».*

В силу Конституции РФ законодатель субъекта РФ не вправе вторгаться в сферу ведения Российской Федерации, но по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов он может самостоятельно осуществлять правовое регулирование при отсутствии соответствующего федерального закона либо в случаях неурегулирования в федеральном законе тех или

иных общественных отношений; при этом должны быть соблюдены конституционные требования о непротиворечии законов и иных нормативных актов субъектов РФ федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

► *Постановление КС РФ от 15.12.2003 №19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области».*

Согласно Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится регулирование прав и свобод человека и гражданина (статья 71, пункт «в»), а также уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство (статья 71, пункт «о»). Соответственно, Гражданским процессуальным, Уголовно-процессуальным, Арбитражным процессуальным, Уголовно-исполнительным кодексами РФ, Кодексом РФ об административных правонарушениях, Федеральными законами «Об оперативно-розыскной деятельности», «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», «Об исполнительном производстве» и другими помимо Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (определяющего, главным образом, организационные аспекты этой деятельности) регулируется адвокатская деятельность. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 76, часть 1, Конституции РФ).

Защита прав и свобод человека и гражданина, а также адвокатура находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты «б», «л» части 1, Конституции РФ). По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов РФ (статья 76, часть 2, Конституции РФ). Из этого следует, что **субъекты РФ — независимо от того, закрепляет ли федеральный закон какие-либо особые их полномочия, — вправе принимать акты, регулирующие отношения, относящиеся к предмету совместного ведения.** При этом в силу статьи 76 (часть 5) Конституции РФ законы и иные нормативные акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, включая ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», устанавливающий равные условия реализации гражданином права на получение квалифицированной юридической помощи.

Таким образом, в соответствии с Конституцией РФ законодатель субъекта РФ не вправе по собственной воле вторгаться в сферу ведения Российской Федерации, но по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов он может самостоятельно осуществлять правовое регулирование при отсутствии соответствующего федерального закона либо в случаях неурегулирования в федеральном законе тех или иных общественных отношений; при этом должны быть соблюдены конституционные требования о непротиворечии законов и иных нормативных актов субъектов РФ федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на всей территории РФ.

В силу изложенного и с учетом конституционных положений о верховенстве Конституции Российской Федерации, ее высшей юридической силе, прямом действии и применении на всей территории РФ (статья 4, часть 2; статья 15, часть 1), пункт 1 статьи 4 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» не может рассматриваться как ограничивающий право субъектов РФ на правовое регулирование по предметам совместного ведения, а также защиту прав и свобод человека и гражданина путем принятия законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ.

Не предполагает он, вопреки утверждению заявителя, и запрет на воспроизведение в законодательстве субъектов РФ положений федеральных законов, в частности общих терминов, понятий, определений и формулировок. Такое воспроизведение само по себе не может рассматриваться как нарушение Конституции РФ и установленного ею разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов.

► *Определение КС РФ от 07.10.2005 №342-О «По запросу Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан о проверке конституционности пункта 1 статьи 4 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».*

Федеративной природой российской государственности, как она определена в статьях 1 (часть 1), 5, 11 (часть 2) и главе 3 «Федеративное устройство» Конституции РФ, обусловлено и установленное ею разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

В частности, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находятся в ведении Российской Федерации, защита прав и свобод человека и гражданина — в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 71, пункт «в»; статья 72,

пункт «б» части 1, Конституции РФ). По смыслу данных положений во взаимосвязи с положениями статей 5 (части 2 и 3), 71 (пункты «г», «о»), 72 (пункт «н» части 1), 76 и 77 Конституции РФ, субъекты РФ имеют собственное избирательное законодательство, на основе которого проводятся выборы в их законодательные (представительные) органы государственной власти и обеспечиваются избирательные права граждан применительно к указанному уровню выборов. **Соответствующий закон субъекта РФ выступает при этом в качестве конкретизирующего нормативного регулятора избирательных прав граждан, реализуемых ими при формировании органа народного представительства данного субъекта РФ.**

Такое регулирование не является регулированием прав и свобод человека и гражданина в смысле статьи 71 (пункт «в»), оно носит вторичный характер и производно от базового, устанавливаемого — в соответствии с принципом единства системы правового регулирования избирательных прав, вытекающим из статей 4 (часть 2), 15 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 71 (пункт «в»), 72 (пункт «б» части 1) и 76 Конституции РФ, — Конституцией РФ и федеральными законами, в частности ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который, как нормативный правовой акт общего действия, затрагивающий основополагающие вопросы организации и проведения выборов, определяет права и обязанности участников избирательных правоотношений, в том числе закрепляет полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ по реализации и обеспечению избирательных прав граждан, осуществляя тем самым разграничение этих полномочий.

Законодатель субъекта РФ, в свою очередь, вводя конкретные избирательные процедуры, должен — с учетом особенностей такого предмета правового регулирования, как формирование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ посредством выборов, — предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав граждан. При этом он связан требованием статьи 76 (часть 5) Конституции РФ, в соответствии с которой законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, и во всяком случае не должен снижать уровень федеральных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в Российской Федерации на основе Конституции РФ и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Законодатель субъекта РФ не вправе также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод и тем более — устанавливать такие проце-

дуры и условия, которые затрагивают само существо права на свободные выборы.

► *Постановление КС РФ от 11.03.2008 №4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил».*

Исходя из того, что жилищное законодательство является сферой совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (статья 72, пункт «к» части 1, Конституции РФ), субъекты РФ вправе осуществить надлежащее правовое регулирование, определив порядок признания жилых строений на садовых земельных участках пригодными для постоянного проживания, а органы местного самоуправления — утвердить, как это предусмотрено в статье 32 Градостроительного кодекса РФ, правила землепользования и застройки.

При этом **не исключается возможность введения субъектами РФ указанного правового регулирования в опережающем порядке.**

► *Постановление КС РФ от 14.04.2008 №7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан».*

Согласно статье 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (часть 2); законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (часть 5). **В сфере совместного ведения законодатель субъекта РФ вправе развивать и конкретизировать регулирование, установленное федеральным законом, а также вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения, в случаях их неурегулирования в федеральном законе.**

► *Постановление КС РФ от 18.07.2012 №19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области».*

Участие федерального законодателя в регулировании отношений по предоставлению дополнительных социальных и иных гарантий лицам, замещающим государственные должности субъектов РФ, **не вступает в противоречие с конституционными положениями о разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ** и не предполагает установления конкретных публично-правовых обязательств субъектов РФ по предоставлению указанным лицам дополнительных социальных и иных гарантий в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно). **Определение же на уровне федерального закона применительно к таким общественным отношениям требований**, которым должен соответствовать нормативный правовой акт субъекта РФ, принятый по предметам совместного ведения, **имеет целью обеспечить согласование правового регулирования, осуществляемого законодателем субъекта, с конституционными принципами равенства, справедливости, соразмерности и сбалансированности.**

► *Определение КС РФ от 16.01.2018 г. №6-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Варламова Николая Васильевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 1 ФЗ «О внесении изменений в статьи 2.1 и 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статью 40 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также подпунктом «а» пункта 1 статьи 1 Закона Орловской области «О внесении изменений в статьи 21 и 27.1 Закона Орловской области «О статусе депутата Орловского областного Совета народных депутатов».*

Как следует из пункта 1 части 1 статьи 3 и статьи 5 Закона Ставропольского края «О мерах социальной поддержки многодетных семей», материнский (семейный) капитал должен был предоставляться многодетной семье по достижении ребенком (детьми), на которого (которых) он подлежал выплате, трехлетнего возраста независимо от наличия права на дополнительные меры государственной поддержки в соответствии с федеральным законодательством и мог использоваться многодетной семьей в полном объеме или по частям по определенным направлениям (улучшение жилищных условий многодетной семьи на территории Ставропольского края, получение образования ребенком (детьми), получение образования родителями (одним из них) ребенка (детей).

По буквальному смыслу названных законоположений, возникновение права на материнский (семейный) капитал не обуславливалось уровнем дохода семьи, ее нуждаемостью в социальной помощи и поддержке, т. е. данная выплата имела как социальное, так и стимулирующее предназначение и, соответственно, носила комплексный характер. Следовательно, по своей правовой природе она является дополнительной мерой социальной поддержки многодетных семей, **введенной субъектом РФ, право на которую непосредственно из Конституции РФ не вытекает**, а ее установление, будучи направлено на создание благоприятных условий для воспитания детей в многодетных семьях **с учетом задач социально-экономической политики государства, включая улучшение демографической ситуации, зависит от финансовых возможностей конкретного субъекта РФ.**

Как неоднократно указывал КС РФ, **законодатель субъекта РФ, реализуя предоставленные ему полномочия в сфере социальной защиты, обладает широкой дискрецией** и вправе как определять форму, виды и условия предоставления за счет собственных средств социальной помощи (поддержки), в том числе с учетом принципа адресности и на основе оценки нуждаемости, так и изменять правовое регулирование в указанной сфере.

По смыслу приведенной правовой позиции, **сама по себе осуществленная в рамках дискреционных полномочий законодателя субъекта РФ (в данном случае — Ставропольского края) отмена одной из установленных им мер социальной поддержки многодетных семей, принимая во внимание ее правовую природу, не вступает в противоречие с предписаниями статей 7 и 38 (часть 1) Конституции РФ** при условии соблюдения в законодательном процессе требований Устава (Основного Закона) Ставропольского края (части 3 и 4 статьи 30) и Закона Ставропольского края от 24 июня 2002 года №24-кз «О порядке принятия законов Ставропольского края» (часть 2 статьи 5 и часть 3 статьи 7), согласно которым любой законопроект должен иметь финансово-экономическое обоснование и содержать прогноз социально-экономических и иных последствий его принятия, а законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет бюджета Ставропольского края, могут рассматриваться Думой Ставропольского края только по представлению губернатора Ставропольского края либо при наличии его заключения на соответствующий законопроект.

В силу принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который распространяется не только на права, закрепленные непосредственно в Конституции РФ, но и на права, приобретаемые на основании закона, наделение законодателя субъекта РФ полномочием устанавливать и отменять дополнительные меры социальной поддержки отдельных

категорий граждан не означает, что он обладает неограниченной свободой усмотрения и может произвольно отказываться от взятых на себя ранее публично-правовых обязательств. Напротив, он должен, предпринимая все усилия к их сохранению, находить баланс конституционно значимых ценностей, публичных и частных интересов, а если, с учетом состояния бюджета субъекта Российской Федерации, это оказывается объективно невозможным, — по крайней мере, максимально смягчить негативные последствия для лиц, имевших основанные на законодательном регулировании ожидания и рассчитывавших на получение соответствующих мер социальной поддержки. Иное не только противоречило бы природе социального государства, но и расходилось бы с вытекающим из статей 2 и 18 Конституции РФ и обращенным к органам публичной власти требованием обеспечения признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, которые определяют смысл, содержание и применение законов.

Между тем законодатель Ставропольского края, отменяя меру социальной поддержки многодетных семей в виде материнского (семейного) капитала, **не предусмотрел какого-либо компенсаторного механизма, направленного на смягчение неблагоприятных последствий такой отмены для семей**, которые в связи с рождением третьего ребенка или последующих детей приобрели право на получение данной выплаты на основании ранее действовавшего правового регулирования. Тем самым **были нарушены принципы социального государства и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, а также требования справедливости и соразмерности**, которые должны соблюдаться при осуществлении правового регулирования в этой сфере, что несовместимо с положениями статей 2, 7 (часть 2) и 38 (часть 1) Конституции РФ.

► *Постановление КС РФ от 27.03.2018 г. №13-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1 Закона Ставропольского края «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края» в связи с жалобой гражданки М. С. Колесниковой».*

Как указывал КС РФ, конституции и уставы субъектов РФ **находятся в особой нормативной связи с Конституцией РФ** (Постановление от 18 июля 2003 года №13-П), т. е. в основе их положений лежат принципы, установленные Конституцией РФ, которым они не могут противоречить ни буквально, ни в своей интерпретации. Исходя из этого проверка как вступивших в силу договоров (соглашений) органов государственной власти субъектов РФ, так и утверждающих их нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ — в силу положений

статьи 125 (часть 2) Конституции РФ и пункта 1 части первой статьи 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» — **может быть осуществлена КС РФ на соответствие Конституции РФ**, что позволяет обеспечить не только конституционно-правовую охрану Конституции РФ и конституций (уставов) субъектов РФ, но и единство конституционно-правового пространства в РФ как федеративном государстве, а также конституционную законность в конкретных субъектах РФ.

Принимая во внимание предписания статьи 125 (пункты «б», «в» части 2; часть 6) Конституции РФ и конкретизирующих ее пунктов «б», «в» части первой статьи 3, статей 6, 79 и 85 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», это означает, что **закон субъекта РФ, как и соглашение, заключенное его органами государственной власти с органами государственной власти другого субъекта РФ, признанные КС РФ соответствующими Конституции РФ, не могут считаться утратившими силу и подлежат действию.**

► *Постановление КС РФ от 06.12.2018 г. №44-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия».*



ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КС РФ О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ

1. Пределы самостоятельности субъектов РФ в организации системы региональных органов государственной власти, участие в формировании территориальных органов федеральных органов государственной власти

Положение пункта «с» части второй статьи 57 Устава о том, что областная Дума совместно с Администрацией области согласовывает назначение на должность председателя областного суда и председателя областного арбитражного суда, не соответствует статье 128 (часть 2) Конституции РФ, из которой следует, что судьи областных судов назначаются в порядке, установленном федеральным законом.

Согласно статье 6 Закона РФ от 26 июня 1992 года «О статусе судей в Российской Федерации» в редакции от 21 июня 1995 года судьи областных судов назначаются с учетом мнения законодательного (представительного) органа соответствующей области. Следовательно, **действующее федеральное законодательство не требует «согласования», согласия законодательного органа при решении данного вопроса. Это, однако, не исключает, что с учетом статьи 72 (пункт «л» части 1) Конституции РФ, в соответствии с которой кадры судебных и правоохранительных органов находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, законодатель может предусмотреть и иной порядок. Во всяком случае, это право остается за федеральным, а не областным законодательным органом.**

Положение пункта «с» части второй статьи 57 Устава о том, что областная Дума совместно с Администрацией области согласовывает назначение и освобождение от должности руководителей территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, а также аналогичное положение пункта «к» статьи 67 Устава противоречат статье 78 (часть 1) Конституции РФ, согласно которой должностные лица данного уровня назначаются федеральными органами исполнительной власти.

В запросе оспаривается конституционность положения части первой статьи 74 Устава о том, что судебная система области входит в судебную систему РФ. Заявитель подвергает сомнению понятие «судебная система области» и право областного законодательного органа определять судебную систему.

Согласно статье 71 Конституции РФ установление системы федеральных органов судебной власти (пункт «г»), судоустройство

(пункт «о») находятся в ведении Российской Федерации (а не ее субъектов). В статье 118 (часть 3) Конституции РФ предусмотрено, что судебная система РФ устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. До принятия этого закона действующая судебная система также определяется законом РФ и в соответствии с ним представляет собой единую судебную систему, поскольку в ней не выделены в качестве самостоятельных судебные системы субъектов РФ.

Оспариваемое положение необходимо рассматривать, однако, в контексте всей статьи 74 Устава — в ней перечислены только те действующие в области суды, которые предусмотрены федеральным законодательством, а также в сопоставлении с частью первой статьи 73, предусматривающей, что правосудие в области осуществляется судами, учрежденными и действующими в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. В этой связи **выражение «судебная система области» не означает создания какой-то особой областной судебной системы наряду с единой судебной системой РФ, которая установлена и действует на основе соответствующих предписаний Конституции и законодательства РФ.**

► *Постановление КС РФ от 01.02.1996 №3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области»*

Взапросе Президента РФ ставится под сомнение конституционность пункта «л» части 1 статьи 54 Устава области, относящего к полномочиям областной Думы утверждение руководителя управления внутренних дел области.

Согласно Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности, осуществляемые в том числе органами внутренних дел, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «б» части 1); кадры правоохранительных органов составляют предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «л» части 1). Вместе с тем в соответствии со статьей 77 (часть 2) Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов образуют единую систему исполнительной власти.

По смыслу названных конституционных норм, **регулирование порядка назначения руководителя органа внутренних дел субъекта РФ, который в силу возлагаемых на него функций входит в единую систему исполнительной власти РФ, должно осуществ-**

вляться с учетом организационно-функционального единства системы органов внутренних дел, включая территориальные управления. Поэтому приоритетное значение в кадровом обеспечении органов исполнительной власти, входящих в единую систему исполнительной власти в РФ, имеет решение федерального органа исполнительной власти (в данном случае — Министерства внутренних дел РФ), возглавляющего соответствующую систему.

В то же время орган внутренних дел в субъекте РФ имеет двойственную природу, так как выступает и в качестве органа исполнительной власти данного субъекта РФ, что обуславливает необходимость согласования кандидатуры его руководителя с субъектом РФ. Участие в процедуре согласования законодательного (представительного) органа государственной власти области не противоречит Конституции РФ, если такое участие будет предусмотрено федеральным законом.

Между тем, оспариваемое положение предоставляет областной Думе полномочие «утверждать» руководителя органа внутренних дел области, что означает введение иной процедуры решения кадрового вопроса и делает областной правовой акт приоритетным по отношению к акту федеральному. «Неутверждение» в данном случае будет означать, что произведенное федеральным органом исполнительной власти (по согласованию с исполнительной властью субъекта Российской Федерации) назначение не состоялось, а акт (приказ Министра внутренних дел Российской Федерации) о таком назначении утрачивает силу.

Закрепляя приоритет полномочий субъекта РФ по отношению к полномочиям Российской Федерации в данной сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, пункт «л» части 1 статьи 54 Устава области противоречит статьям 5 (часть 3) и 77 (часть 2) Конституции РФ и с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между и ее субъектами не согласуется со статьей 72 (пункты «б», «л» части 1) Конституции РФ.

▶ *Постановление КС РФ от 10.12.1997 №19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области».*

Из положений статей 71 (пункт «г») и 78 (часть 1) во взаимосвязи со статьей 76 (часть 1) Конституции РФ следует, что порядок создания территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, как относящийся к полномочиям РФ, определяется федеральным законом. При образовании таких территориальных органов в рамках одного или нескольких субъектов РФ федеральный законодатель, устанавливая порядок назначения их должностных лиц, в том числе руководителей, исходит из установленных Консти-

туцией РФ принципов федеративного устройства и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ (статьи 5, 71, 72, 73, 76, 77 и 78).

Если на соответствующие территориальные органы федеральных органов исполнительной власти возлагаются полномочия Российской Федерации по вопросам совместного ведения, то, по смыслу статьи 72 Конституции РФ во взаимосвязи с ее статьями 5 (часть 3), 11 (часть 3), 77 (часть 2), 78 (части 1 и 2) и 85 (часть 1), федеральный законодатель вправе предусмотреть возможность согласования с законодательным (представительным) органом субъекта РФ назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, поскольку такие должностные лица призваны обеспечивать разграничение полномочий органов исполнительной власти по предметам совместного ведения на всех уровнях. Этим не затрагиваются прерогативы Российской Федерации в конечном счете самостоятельно решать данный вопрос при условии использования установленных Конституцией РФ и федеральным законом необходимых согласительных и юрисдикционных процедур.

Из данной правовой позиции КС РФ вытекает, что:

— **регулируемый федеральным законом порядок осуществления полномочий Российской Федерации по назначению на должность и освобождению от должности руководителей территориальных органов Федеральной службы налоговой полиции РФ не предполагает передачу этих полномочий органам государственной власти субъектов РФ;**

— **органы государственной власти субъектов РФ в случаях, предусмотренных федеральным законом, вправе участвовать в решении вопросов о назначении и освобождении от должности руководителей территориальных органов Федеральной службы налоговой полиции РФ как органов исполнительной власти постольку, поскольку их деятельность связана в том числе с относящимся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов обеспечением законности и правопорядка;**

— **принятие решения о назначении и освобождении указанных должностных лиц остается, однако, за самой Федеральной службой налоговой полиции РФ, — иное могло бы препятствовать формированию единой системы исполнительной власти в РФ.**

► *Определение КС РФ от 28.11.2000 №225-О «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 6 и части первой статьи 7 Закона РФ «О федеральных органах налоговой полиции».*

Согласно Конституции РФ федеральная государственная служба находится в ведении Российской Федерации (статья 71 пункт «т»); по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 76 часть 1); федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (статья 78 часть 1).

Вопросы, связанные с поступлением на федеральную государственную гражданскую службу РФ, ее прохождением и прекращением, включая порядок назначения на должность и освобождения от должности федерального государственного гражданского служащего, регулируются ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», другими федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти (статьи 2, 3 и 5 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не предусматривает, что при решении вопроса о назначении какого-либо лица на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти или освобождения от нее необходимо согласование с органом государственной власти соответствующего субъекта РФ, хотя и не содержит положений, препятствующих такому согласованию, если оно предусмотрено иным федеральным законом, указом Президента РФ или Постановлением Правительства РФ. Так, согласно пункту 2 Указа Президента РФ от 2 июля 2005 года №773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» федеральные министры до решения вопроса о кандидате на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти согласовывают кандидатуру с высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Таким образом, **закрепленный законодательством РФ о государственной гражданской службе РФ порядок назначения на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти сам по себе не может рассматриваться как не согласующийся с конституционными положениями.**

► *Определение КС РФ от 04.06.2007 №424-О-О «По запросу Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан о проверке конституционности статьи 2 Закона Россий-*

ской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации» и части 3 статьи 30 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Единство системы государственной власти как один из принципов российского федерализма (статья 5, часть 3, Конституции РФ) и единство правовых и организационных основ федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов РФ как его неотъемлемый элемент предполагают также закрепление федеральным законодателем единого подхода к организации государственной гражданской службы, в том числе к порядку замещения должностей государственной гражданской службы, на федеральном уровне и в субъектах РФ.

Конституционное право на равный доступ к государственной службе, по смыслу статей 19 (часть 2) и 32 (часть 4) Конституции РФ, означает предоставление гражданам равной возможности реализовать свои способности к труду посредством профессиональной трудовой деятельности в системе государственной службы.

Из этого исходил федеральный законодатель, принимая ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в соответствии с которыми государственная гражданская служба является видом государственной службы РФ и представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ; государственная гражданская служба РФ подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов РФ; к числу основных принципов гражданской службы относятся приоритет прав и свобод человека и гражданина, единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации, равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданских служащих (статьи 1 и 3 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»).

Федерации», статьи 3 и 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Таким образом, по своей юридической природе и предназначению в правовой системе Российской Федерации институт конкурсного подбора для замещения должностей государственной службы, будучи демократической гарантией конституционного права на доступ к государственной службе, позволяет в большей степени обеспечить реализацию принципов равенства (равенства возможностей) и справедливости в осуществлении данного права.

Вместе с тем, вводя конкурсный порядок подбора кадров в качестве общего правила, федеральный законодатель вправе — с учетом соответствующих правомерных целей и необходимости поддержания баланса законных интересов, связанных с организацией и функционированием государственной службы, — предусматривать исключения из этого общего правила, определяя случаи, в которых конкурс на замещение должностей государственной службы не проводится. Установление таких изъятий, как непосредственно относящееся к регулированию конституционного права на доступ к государственной службе, осуществляется на основании статьи 71 (пункт «в») Конституции РФ и должно гарантировать равенство, в том числе независимо от места жительства, в реализации данного конституционного права, как того требует статья 19 (часть 2) Конституции РФ.

В силу названных конституционных предписаний **законодатель субъекта РФ не вправе выйти за рамки статьи 22 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и расширить круг предусмотренных ею исключений из общего правила, которым определяется конкурсный порядок поступления на гражданскую службу и замещения должности гражданской службы. Иное не только означало бы — в нарушение статей 71 (пункт «в») и 76 (часть 5) Конституции РФ — вторжение законодателя субъекта РФ в сферу ведения Российской Федерации, но и, по существу, представляло бы собой — в нарушение статей 19 (часть 2), 32 (части 1 и 4) и 55 (часть 3) Конституции РФ — снижение законом субъекта РФ федеральных гарантий права граждан на равный доступ к государственной службе в отдельном субъекте РФ и тем самым — неравенство в реализации этого права в зависимости от места жительства.**

► *Постановление КС РФ от 03.02.2009 №2-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов».*

Конституция РФ, относя к ведению Российской Федерации установление системы федеральных органов государственной власти, порядка их организации и деятельности, а также их формирование, равно как и федеральную государственную службу (статья 71, пункты «г», «т»), определяет в качестве предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, а также административное и трудовое законодательство (статья 72, пункты «к», «н» части 1) и закрепляет, что система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (статья 77, часть 1).

Из этого следует, что **правовое регулирование государственной гражданской службы субъектов РФ составляет предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а значит, осуществляется путем издания федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ (статья 76, часть 2 Конституции РФ) с учетом федеративной природы взаимоотношений Российской Федерации и субъектов РФ, не допускающей, как указал КС РФ, реализацию органами государственной власти РФ полномочий по предметам совместного ведения без соотнесения с интересами субъектов РФ и местом их органов власти в системе публичной власти (постановления от 9 января 1998 года №1-П, от 11 апреля 2000 года №6-П и от 3 февраля 2009 года №2-П).**

Вместе с тем, **вводя в правовое регулирование государственной гражданской службы общие для Российской Федерации и субъектов РФ правовые нормы, федеральный законодатель должен оставлять субъектам РФ пространство для собственного правового регулирования, которое находится вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ и в котором субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (статья 73 Конституции Российской Федерации).**

Кроме того, **законодатель субъекта РФ, который в силу Конституции РФ не вправе вторгаться в сферу ведения Российской Федерации, может самостоятельно осуществлять правовое регулирование по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов при отсутствии соответствующего федерального закона либо в случаях неурегулирования в федеральном законе тех или иных общественных отношений, соблюдая при этом конституционные требования о непротиворечии законов и иных**

нормативных правовых актов субъектов РФ федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина. Приведенная правовая позиция КС РФ, сформулированная в постановлении от 1 февраля 1996 года №3-П, нашла закрепление в пункте 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 4 июля 2003 года №95-ФЗ).

Таким образом, **осуществляя правовое регулирование государственно-служебных отношений, федеральный законодатель должен обеспечивать баланс законных интересов Российской Федерации и субъектов РФ, равно как и баланс связанных с организацией и функционированием государственной гражданской службы интересов органов государственной власти и государственных гражданских служащих, исходя из конституционного принципа соразмерности (пропорциональности) и при разграничении полномочий в этой сфере совместного ведения соблюдать вытекающие из принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1 Конституции РФ) требования формальной определенности, ясности и недвусмысленности правовых норм.**

Разрешение же публично-правовых споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в области разграничения нормотворческой компетенции должно основываться прежде всего на толковании компетенционных норм Конституции РФ в порядке конституционного судопроизводства (Постановление КС РФ от 11 апреля 2000 года №6-П).

Положения статьи 77 (часть 1) Конституции РФ во взаимосвязи с абзацем вторым пункта 1 статьи 3, пунктами 2 и 3 статьи 5, пунктом 4 статьи 8 и пунктом 3 статьи 9 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», статьями 1, 8 и 9 ФЗ Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», пунктом 2 статьи 4, подпунктом «м» пункта 2 статьи 5, пунктом 4 статьи 17 и пунктом 3 статьи 20 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» формируют **право субъекта РФ самостоятельно — в предусмотренных законом пределах, обусловленных объективным несопадением функций, выполняемых государственными органами РФ и государственными органами субъектов РФ, — учреждать те или иные должности государственной гражданской службы в зависимости от установленных ими системы и структуры государственных органов.**

Вместе с тем в силу статей 1 (часть 1), 5 (часть 3), 11 (части 2 и 3), 72 (пункт «н» части 1), 73 и 77 (часть 1) Конституции РФ **самостоятельность субъекта РФ при учреждении должностей государственной гражданской службы субъекта РФ не исключает право федерального законодателя требовать — исходя из конституционно значимых целей — рационального единообразия в правовом регулировании должностей государственной гражданской службы на федеральном уровне и на уровне субъекта РФ.**

Таким образом, положение части 2 статьи 10 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», являясь выражением единства правовых и организационных основ федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов РФ как неотъемлемого элемента конституционных принципов единства системы государственной власти и единства системы исполнительной власти, направлено на реализацию этих конституционных принципов, а также на обеспечение удобства граждан при их обращении в органы государственной власти за защитой своих прав, свобод и законных интересов и создание условий для равного доступа граждан к государственной гражданской службе, и **как таковое не противоречит Конституции РФ.**

Федеральный закон, принятый по предмету совместного ведения, как нормативный правовой акт общего действия определяет права и обязанности участников соответствующих правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ, осуществляя тем самым их разграничение; при этом, исходя из необходимости учета интересов субъектов РФ, соотношение компетенции Российской Федерации и компетенции субъектов РФ в той или иной сфере правового регулирования должно определяться применительно к специфике конкретных элементов данного регулирования.

Интерпретация части 2 статьи 10 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», как обязывающей субъекты РФ буквально воспроизводить положения Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы, приводит к ограничению их конституционных полномочий по учреждению должностей государственной гражданской службы в государственных органах субъектов РФ, не сопоставимых по структуре и осуществляемым функциям с федеральными государственными органами, и к унификации — без учета установленных служебными контрактами должностных полномочий — наименований должностей государственной гражданской службы, в том числе применительно к государственным органам, не входящим в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Таким образом, **положение части 2 статьи 10 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» — в той мере, в какой установленное им требование об учете субъектами РФ структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей государственной гражданской службы РФ, установленных Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы, при отсутствии в действующем правовом регулировании нормативных положений, конкретизирующих порядок использования Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы для целей определения содержания реестров должностей государственной гражданской службы субъектов РФ, рассматривается в судебной практике как подразумевающее необходимость обеспечения тождества системы государственной гражданской службы субъекта РФ системе федеральной государственной гражданской службы, — не соответствует статьям 1 (часть 1), 5 (часть 3), 11 (часть 2), 19 (часть 1), 73 и 77 Конституции РФ.**

▶ *Постановление КС РФ от 15.11.2012 №26-П «По делу о проверке конституционности положения части 2 статьи 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Камчатского края».*

Поскольку государственные должности субъекта РФ устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов данного субъекта Российской Федерации (абзац седьмой пункта 1 статьи 1 ФЗ от 27 мая 2003 года №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», пункт 1 статьи 1 ФЗ от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), **должность депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ устанавливается для его непосредственного участия в осуществлении полномочий данного законодательного (представительного) органа государственной власти.**

Исходя из этого и учитывая, что ФЗ от 8 мая 1994 года №3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», принятым в соответствии со статьей 71 (пункт «г») Конституции РФ, не закрепляются единые для федерального парламента и органов народного представительства в субъектах РФ принципы организации (Постановление КС РФ 24 декабря 1996 года № 21-П), **законодательство субъекта РФ не только не запрещается, но и прямо предписывается введение гарантий для депутатов своего законодательного (представительного) органа государственной власти — при усло-**

вии, что они согласуются с общими принципами организации данных органов государственной власти субъектов РФ, установленными федеральным законом.

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании гражданами РФ, проживающими на территории субъекта РФ и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на срок, который устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и не может превышать пяти лет (пункт 5 статьи 4, пункты 1–3 статьи 10).

Условия осуществления депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ депутатской деятельности (на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности), а также число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, определяются, согласно названному Федеральному закону, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ (пункт 6 статьи 4, пункт 1 статьи 11). Тем самым, как указал КС РФ в Постановлении от 29 октября 2010 года №19-П, **федеральным законодателем созданы правовые предпосылки самостоятельного решения субъектами РФ вопроса об условиях осуществления депутатами региональных парламентов своей деятельности — в пределах, предусмотренных федеральным законом, и с учетом всех обстоятельств, в том числе возможностей финансового обеспечения деятельности законодательного (представительного) органа конкретного субъекта РФ РФ, что согласуется с конституционными гарантиями самостоятельности субъектов РФ в установлении системы образуемых ими органов государственной власти.**

Хотя при осуществлении депутатских полномочий как в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, так и вне его (например, во взаимоотношениях с избирателями), все депутаты обладают равными правами и несут равные обязанности, на тех из них, кто осуществляет депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, налагаются дополнительные ограничения. В частности, они не могут заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством РФ, а также участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства)

по гражданскому или уголовному делу либо делу об административном правонарушении (пункты 2 и 5.1 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»).

Ограничения на занятие другой, помимо депутатской, оплачиваемой деятельностью (так называемое требование о несовместимости) общеприняты в правовых государствах с развитыми традициями демократии и парламентаризма, для которого в современных условиях типичным является профессиональный характер депутатской деятельности, обеспечивающий ее эффективность и надлежащее качество (Постановление КС РФ от 27 декабря 2012 года №34-П). Вместе с тем установление подобных ограничений предполагает предоставление депутатам, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе и реализующим таким образом конституционное право на использование своих способностей к труду, надлежащих материально-финансовых гарантий, отсутствие которых, по смыслу правовой позиции КС РФ, выраженной в определениях от 9 апреля 2002 года №162-О и от 7 октября 2005 года №341-О, не соответствует условиям функционирования законодательных (представительных) органов государственной власти в демократическом правовом государстве.

К числу материально-финансовых гарантий депутатской деятельности, осуществляемой на профессиональной постоянной основе, относятся в первую очередь ежемесячное денежное вознаграждение, денежные поощрения и иные выплаты, ежегодный оплачиваемый отпуск и др., предоставляемые депутатам в течение срока их полномочий, что — исходя из природы депутатского мандата, характера профессиональной депутатской деятельности и в целях обеспечения независимости депутатов — не исключает возможность установления для них дополнительных гарантий, предоставление которых связано с прекращением, в том числе досрочным, депутатских полномочий.

В действующем правовом регулировании предоставление различных единовременных денежных выплат при прекращении полномочий (работы) по основаниям, не связанным с виновным поведением, — довольно распространенная мера, предусматриваемая законодательством о статусе лиц, замещающих государственные, муниципальные должности, законодательством о государственной, муниципальной службе, трудовым законодательством, например для судей (пункты 3 и 3.1 статьи 15 Закона РФ от 26 июня 1992 года №3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»), гражданских служащих (часть 9 статьи 31, часть 5 статьи 35, часть 3.1 статьи 37 ФЗ от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной граждан-

ской службе Российской Федерации»), муниципальных служащих (часть 2 статьи 23 ФЗ от 2 марта 2007 года №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»), а также работников по трудовому договору (статья 178 Трудового кодекса РФ) и отдельных их категорий (статьи 181 и 279 Трудового кодекса РФ).

Трудовое законодательство, целью которого является установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей (статья 1 Трудового кодекса РФ), находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, как это предусмотрено статьей 72 (пункт «к» части 1) Конституции РФ. При этом согласно абзацу четвертому части первой статьи 6 Трудового кодекса РФ федеральные органы государственной власти уполномочены на принятие обязательных для применения на всей территории Российской Федерации федеральных законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих обеспечиваемый государством уровень трудовых прав, свобод и гарантий работникам (включая дополнительные гарантии отдельным категориям работников).

Что касается депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, осуществляющих депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, то они в силу принципа независимости парламентария не являются наемными работниками, — их правовой статус обусловлен самим актом избрания на выборах, а также решением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации об осуществлении конкретным депутатом полномочий на профессиональной постоянной основе и (или) иными предусмотренными законодательством о статусе депутатов региональных парламентов обстоятельствами.

Соответственно, реализация депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, осуществляющими депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, конституционного права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию — притом что применительно к ним прекращение статуса депутата трудовым законодательством не регламентируется — имеет ряд особенностей. В частности, отношения по предоставлению этим депутатам такой гарантии, как единовременная денежная выплата при прекращении депутатских полномочий, регулируются в рамках иного предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, который определен статьей 72 (пункт «н» части 1) Конституции РФ и, а в части установления размера этой выплаты на них распространяется действие бюджетного законодательства

РФ, составляющего предмет ведения Российской Федерации (статья 71, пункт «ж», Конституции РФ).

Таким образом, в системе действующего правового регулирования разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ по данному вопросу должно осуществляться на основе Конституции РФ в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Бюджетным кодексом РФ.

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» гарантии деятельности депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта РФ (пункт 1 статьи 13); решение вопросов материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта РФ и государственных учреждений субъекта РФ, в том числе вопросов оплаты труда работников органов государственной власти субъекта РФ и работников государственных учреждений субъекта РФ, относится к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета); по данным вопросам органы государственной власти субъекта РФ имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов РФ, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (подпункт 1 пункта 2 и пункт 3.1 статьи 26.3). Принятие указанных актов является основанием для возникновения расходных обязательств субъекта РФ, как это следует из Бюджетного кодекса РФ, который, допуская в целом возможность самостоятельного установления расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований, тем не менее предусматривает определенные ограничения в отношении условий и порядка введения новых расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований, которые в силу требований статьи 71 (пункты «в», «ж»), 72 (пункты «а», «н» части 1) и 76 (часть 5) Конституции РФ должны соблюдаться.

Приведенные законоположения распространяются и на законодательное установление единовременной денежной выплаты депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, при прекращении

их полномочий, которое, таким образом, является дискреционным полномочием самого законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Реализуя данное полномочие, **законодатель субъекта РФ обязан соблюдать баланс частных и публичных интересов, в том числе принимать во внимание социально-экономическое положение субъекта РФ и возможности его бюджета, и при определении размера указанной выплаты руководствоваться положениями бюджетного законодательства РФ** (определения КС РФ от 3 апреля 2007 года №332-О-П, от 15 января 2008 года №107-О-О и №108-О-О, от 2 апреля 2009 года №473-О-О и от 27 января 2011 года №63-О-О).

Соответствующим **законом субъекта РФ должен быть урегулирован и порядок предоставления единовременной денежной выплаты, а также определены основания прекращения депутатских полномочий, при которых депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, данная выплата предоставляется, и основания прекращения депутатских полномочий, которые не отвечают назначению данной выплаты и тем самым исключают ее предоставление (например, вступление в отношении депутата в законную силу обвинительного приговора суда).**

Таким образом, абзац четвертый части первой статьи 6 Трудового кодекса РФ не противоречит Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования он не исключает право субъекта РФ — при соблюдении требований Конституции РФ и федерального законодательства — **устанавливать законом субъекта РФ единовременную денежную выплату депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, при прекращении их полномочий.**

Вместе с тем федеральный законодатель, закрепляя основы правового статуса депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, определяя виды и состав предоставляемых им гарантий, вправе, руководствуясь статьями 71 (пункт «ж»), 72 (пункты «ж», «н» части 1), 76 (части 1, 2 и 5) и 77 (часть 1) Конституции РФ и учитывая положения статьи 3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», урегулировать непосредственно в федеральном законе предоставление единовременной денежной выплаты депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, осуществляющим депутат-

скую деятельность на профессиональной постоянной основе, при прекращении их полномочий или предусмотреть иной механизм обеспечения их прав и законных интересов.

► *Постановление КС РФ от 05.04.2013 №7-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов».*

Федеральный законодатель — в рамках своей прерогативы по регулированию как общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, так и полномочий в рамках конкретных предметов совместного ведения и исходя из разумных представлений о том, каким образом будет обеспечен наибольший общественно полезный эффект, — **вправе путем принятия на основании статьи 76 (часть 2) Конституции РФ федерального закона избирать наиболее действенные механизмы осуществления полномочий органами государственной власти и должностными лицами, в отношении которых соответствующий порядок прямо не предусмотрен в Конституции РФ, соблюдая при этом ее принципы и нормы и обеспечивая сбалансированное сочетание полномочий и интересов Российской Федерации, с одной стороны, и субъектов РФ — с другой.**

В силу указанных положений Конституции РФ, на которых основаны приведенные правовые позиции, сформулированные в постановлениях КС РФ от 15 июля 1996 года №16-П, от 9 января 1998 года №1-П и от 21 декабря 2005 года №13-П, **федеральный законодатель, осуществляя нормативно-правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, вправе не только определять, какие именно полномочия возлагаются на органы государственной власти субъектов РФ, но и устанавливать принадлежность отдельных полномочий органам законодательной (представительной) либо исполнительной власти, соблюдая принципы демократического федеративного правового государства, включая принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, предполагающего установление системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно — их взаимодействие, исключая возможность концентрации власти у одной из них.**

Этим, однако, не исключаются нормотворческие полномочия органов исполнительной власти не только федерального, но и регионального уровня, что следует в том числе из статьи 76 (часть 2) Конституции РФ, по смыслу которой правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации

и ее субъектов в пределах полномочий субъекта РФ возможно путем принятия не только законов, но и других нормативных актов, издаваемых в том числе органами исполнительной власти, которые должны соответствовать Конституции РФ, федеральным законам, конституциям (уставам) и законам субъектов РФ.

► *Постановление КС РФ от 28.03.2017 №10-П «По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительно-го кодекса РФ и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».*

2. Участие субъектов РФ в федеральном законодательном процессе

Правительство Республики Карелия считает, что Лесной кодекс РФ, являясь федеральным законом, изданным по предметам совместного ведения, должен приниматься в порядке (процедуре), определенном пунктом 3 статьи II Федеративного договора. Последний предусматривает, что законопроекты по предметам совместного ведения «направляются республикам в составе Российской Федерации, соответствующие предложения которых рассматриваются в Верховном Совете Российской Федерации». Поскольку этот порядок, по мнению заявителя, не был соблюден, Лесной кодекс РФ по порядку принятия не соответствует статье 11 (часть 3) Конституции РФ.

Как следует из статьи 71 (пункт «а») Конституции РФ, принятие и изменение всех федеральных законов находится в ведении Российской Федерации, а не в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Закрепленный Конституцией РФ порядок принятия федеральных законов (статьи 104–108) не предусматривает обязательного направления законопроекта по предметам совместного ведения республикам в составе Российской Федерации и специального рассмотрения их предложений в федеральном парламенте. Вместе с тем, поскольку, согласно Конституции РФ, законопроекты вносятся именно в Государственную Думу (статья 104, часть 2) и федеральные законы сначала принимаются Государственной Думой (статья 105, часть 1), то сама Государственная Дума была вправе, конкретизируя данные конституционные

нормы, предусмотреть в своем Регламенте положение, согласно которому законопроекты по предметам совместного ведения направляются субъектам РФ для дачи предложений и замечаний (статья 102 Регламента Государственной Думы).

Материалами дела подтверждается, что проект Лесного кодекса РФ направлялся субъектам РФ, в том числе Республике Карелии. Их предложения и замечания, в частности по статьям 19, 46 и 47 о праве собственности на лесной фонд, ее разграничении и использовании, были рассмотрены в Государственной Думе.

► *Постановление КС РФ от 09.01.1998 №1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации».*

Наделение Конституцией РФ правом законодательной инициативы законодательных (представительных) органов субъектов РФ согласуется с закрепленными ею принципами народовластия, федерализма, равноправия субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти и между собой, а также разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, по которым органы законодательной власти РФ и органы законодательной власти субъектов РФ принимают, соответственно, федеральные законы и законы субъектов РФ (статья 3, часть 1; статья 5, части 3 и 4; статьи 10, 71–73 и 76).

Таким образом, законодательные (представительные) органы субъектов РФ в предусмотренных Конституцией РФ пределах участвуют в федеральном законодательном процессе в силу своего конституционно-правового статуса, а предоставленное им право законодательной инициативы — поскольку оно осуществляется в соответствии с указанными конституционными принципами, с соблюдением конституционных целей и в установленных Конституцией РФ пределах — не может ограничиваться.

Конституция РФ устанавливает, что Правительство РФ обеспечивает наряду с Президентом РФ в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации (статья 78, часть 4), осуществляет исполнительную власть РФ (статья 110, часть 1), разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета, осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ (статья 114, пункты «а», «ж» части 1).

Именно с целью гарантирования соответствующей требованиям Конституции РФ реализации полномочий федеральной государственной власти, условиями чего являются бюджетная обеспечен-

ность этих полномочий и сбалансированность доходов и расходов федерального бюджета, Конституция РФ обязывает Правительство РФ, учрежденное в качестве коллегиального органа государственной власти, осуществляющего исполнительную власть РФ (статья 110), давать заключения на проекты федеральных законов, указанных в части 3 ее статьи 104. Такие заключения являются формой официального информирования Правительством РФ Государственной Думы уже на начальной стадии законодательного процесса о возможных последствиях принятия соответствующих законопроектов, что призвано способствовать адекватному формированию воли законодателя, выражаемой в федеральном законе.

Из этого следует, что адресатами обязанности Правительства РФ давать заключения на законопроекты, указанные в части 3 статьи 104 Конституции РФ, являются как субъект права законодательной инициативы — инициатор соответствующего законопроекта, так и Государственная Дума.

Конституция РФ не связывает реализацию законодательной инициативы соответствующим субъектом с характером даваемого Правительством РФ заключения, т. е. с тем, поддерживает оно предложенный законопроект или нет. Правительство РФ не ограничено в своем праве давать оценку законопроектам, указанным в части 3 статьи 104 Конституции РФ, однако отрицательная оценка законопроекта, свидетельствующая об отсутствии его поддержки со стороны Правительства РФ, должным образом мотивированная и опирающаяся на объективные расчетные данные, не может блокировать осуществление уполномоченными субъектами права законодательной инициативы, принадлежащего им в силу Конституции РФ и составляющего существенный элемент их конституционно-правового статуса, и потому не может служить препятствием для внесения законопроекта в Государственную Думу.

Таким образом, **наличие заключения Правительства РФ именно на соответствующий законопроект, подпадающий под установленную часть 3 статьи 104 Конституции РФ квалификацию, является предусмотренным непосредственно Конституцией РФ условием реализации права законодательной инициативы, которая, однако, не зависит от характера указанного заключения.** У субъекта права законодательной инициативы сохраняется возможность внести свой законопроект с отрицательным заключением и собственными поясняющими материалами непосредственно в Государственную Думу. Принятие же или отклонение законопроекта — прерогатива Государственной Думы, пределы усмотрения которой при осуществлении принадлежащих ей полномочий по реализации законодательной функции Федерального Собрания установлены Конституцией РФ.

Иное истолкование, допускающее, что отрицательное заключение Правительства РФ на проект федерального закона влечет невозможность его внесения в Государственную Думу и рассмотрения ею, означало бы лишение Государственной Думы как федерального законодательного органа государственной власти конституционной самостоятельности и вопреки смыслу статьи 10 Конституции РФ поставило бы реализацию принадлежащего законодательным (представительным) органам субъектов РФ конституционного права законодательной инициативы в зависимость от усмотрения Правительства РФ.

► *Постановление КС РФ от 29.11.2006 №9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации».*

Конституция РФ, осуществляя разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, определяет предметы ведения Российской Федерации (статья 71) и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72). При этом ее статьей 76 (часть 2) установлено, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, к которым относятся, в частности, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, природопользование, лесное законодательство (статья 72, пункты «в», «г», «д», «к» части 1), издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Само же принятие и изменение всех федеральных законов, как следует из статьи 71 (пункт «а») Конституции РФ, находится непосредственно в ведении Российской Федерации.

Тем самым **не предполагается, что при принятии федеральных законов по предметам совместного ведения требуется обязательное направление соответствующих законопроектов субъектам РФ и специальное рассмотрение их предложений Федеральным Собранием.** От субъектов РФ, в свою очередь, не требуется направление в Федеральное Собрание проектов законов, принимаемых ими в сфере совместного ведения. Вместе с тем, поскольку согласно Конституции РФ проекты федеральных законов вносятся именно в Государственную Думу (статья 104, часть 2) и федеральные законы принимаются Государственной Думой (статья 105, часть 1), **сама Государственная Дума была вправе предусмотреть в своем Регламенте положение о направлении законопроектов по предметам совместного ведения субъектам РФ для дачи предложений и замечаний (статья 109 Регламента Государственной Думы).**

В силу сформулированной КС РФ правовой позиции установление, исходя из требований Конституции РФ, процедуры принятия Государственной Думой решений, в том числе ее закрепление в Регламенте Государственной Думы, и соблюдение такой процедуры является существенным процессуальным элементом надлежащего, основанного на Конституции РФ порядка принятия актов и гарантирует соответствие их содержания реальному волеизъявлению представительного органа; несоблюдение вытекающих из Конституции РФ процедурных правил, имеющих существенное значение и влияющих на принятие решения, позволяет констатировать противоречие этого решения Конституции Российской Федерации; при отсутствии данных о такого рода нарушениях не может ставиться вопрос о признании закона не соответствующим Конституции РФ по указанному основанию.

Следовательно, соблюдение тех процедурных правил, которые непосредственно вытекают из предписаний статей 104–108 Конституции РФ, — безусловная обязанность Государственной Думы. Вопрос о том, являются ли таковыми по своему характеру процедуры, посредством которых Государственной Думой принят тот или иной федеральный закон, и адекватен ли данный федеральный закон реальному волеизъявлению этого представительного органа, а значит, соответствует ли он Конституции РФ по порядку принятия, разрешается КС РФ.

В Российской Федерации как государстве, имеющем федеративное устройство, предоставление ее субъектам возможности изложить Государственной Думе для обсуждения свою позицию относительно законопроекта по предмету совместного ведения способствует эффективному осуществлению Федеральным Собранием законотворческой деятельности в данной сфере. Поэтому установление процедуры, предусматривающей направление Государственной Думой законопроектов в субъекты РФ, рассмотрение внесенных ими предложений и замечаний в комитетах Государственной Думы и создание согласительных комиссий, состоящих из депутатов Государственной Думы и представителей заинтересованных субъектов РФ, в случаях, когда значительное число субъектов РФ высказывается против законопроекта в целом либо в значимой его части, призвано обеспечить принятие федерального закона, отражающего интересы как Российской Федерации, так и ее субъектов. Вместе с тем такого рода процедуры не должны препятствовать реализации вытекающего из статей 71 (пункт «а»), 94 и 105 Конституции РФ полномочия Федерального Собрания самостоятельно принимать федеральные законы, в том числе по предметам совместного ведения.

Процедура согласования имеет целью достижение взаимоприемлемого решения путем координации интересов всех ее

участников. Из этого, однако, не вытекает безусловная обязанность Государственной Думы удовлетворить требования, заявленные субъектами РФ. Проведение данной процедуры предполагает выяснение и обсуждение мнений субъектов РФ для выработки возможно более согласованного проекта федерального закона, но не получение со стороны субъектов РФ одобрения законопроекта в целом либо отдельных его положений. **Согласительные процедуры не являются необходимым элементом конституционного процесса принятия федеральных законов, а отступление от них само по себе не может служить основанием для признания федерального закона не соответствующим Конституции РФ по порядку принятия.**

При таких обстоятельствах у КС РФ нет оснований полагать, что проведенные Федеральным Собранием процедуры принятия Земельного кодекса РФ привели к искажению реального волеизъявления представительного органа, а значит — и оснований для его признания не соответствующим Конституции РФ по порядку принятия.

► *Постановление КС РФ от 23.04.2004 №8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы».*

Требование о направлении субъектам РФ проектов федеральных законов по предметам совместного ведения имеет целью достижение координации действий всех обладающих в силу Конституции РФ (статья 76, часть 2) соответствующими законодательными полномочиями органов государственной власти, тем более что, как неоднократно отмечал КС РФ, федеративные отношения в силу своей природы не допускают реализацию федеральными органами власти принадлежащих им по предметам совместного ведения полномочий без соотнесения с интересами субъектов РФ и местом их органов в системе публичной власти (постановления от 9 января 1998 года №1-П, от 11 апреля 2000 года №6-П, от 3 февраля 2009 года №2-П и от 15 ноября 2012 года №26-П).

Из этого, однако, не вытекает безусловная обязанность Государственной Думы удовлетворить пожелания, выраженные субъектами РФ, — проведение соответствующих процедур предполагает выяснение и обсуждение их мнения для выработки возможно более согласованного проекта федерального закона, а не получение одобрения законопроекта либо отдельных его положений. **Тем не менее нарушение Государственной Думой указанного требования может свидетельствовать об отступлении от имеющих конституционное значение правил принятия федеральных законов по предметам совместного ведения.**

Что касается ФЗ от 8 июня 2012 года №65-ФЗ, проект которого, как следует из представленных материалов (и не оспаривается представителями Государственной Думы, Совета Федерации и Президента РФ), не направлялся субъектам Российской Федерации ни на одной из стадий законодательного процесса, то при оценке его соответствия Конституции РФ по порядку принятия Государственной Думой необходимо учитывать сложную комплексную природу предмета регулирования данного Федерального закона, охватывающего не только сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, но и сферу ведения исключительно Российской Федерации.

Основное предназначение ФЗ от 8 июня 2012 года №65-ФЗ состоит в регулировании конституционного права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование путем определения порядка и условий реализации данного права, а также в защите прав и законных интересов граждан при проведении публичных мероприятий, т. е. им затрагивается одновременно как сфера ведения Российской Федерации, а именно регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (статья 71, пункт «в», Конституции РФ), так и сфера совместного ведения, а именно защита прав и свобод человека и гражданина (статья 72, пункт «б» части 1, Конституции РФ).

В части регулирования административной ответственности за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования как института административного и административно-процессуального законодательства, составляющего предмет совместного ведения (статья 72, пункт «к» части 1, Конституции РФ) и в то же время неразрывно связанного с ограничением прав и свобод человека и гражданина, данный Федеральный закон в силу статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции РФ также не может быть полностью выведен из сферы ведения Российской Федерации (статья 71, пункт «в», Конституции РФ).

Кроме того, ФЗ от 8 июня 2012 года №65-ФЗ не предусматривает ни самостоятельного регулирования органами государственной власти субъектов РФ соответствующих общественных отношений, ни их обременения дополнительными к ранее установленным исполнительно-распорядительными полномочиями, влекущими расходы бюджета. Возложение же на субъекты РФ таких полномочий, как определение органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации единых специально отведенных для проведения публичных мероприятий мест и установление законом субъекта РФ порядка использования таких мест, норм их предельной заполняемости и предельной численности лиц, участвующих в пу-

бличных мероприятиях, уведомления о проведении которых не требуется, а также дополнительное определение мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, по смыслу правовой позиции КС РФ, выраженной в Постановлении от 27 апреля 1998 года №12-П, следует рассматривать как конкретизацию — путем установления федеральным законом полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (что не исключается Конституцией РФ) — участия субъектов РФ в определении условий реализации конституционного права на свободу мирных собраний, регулирование которого относится к сфере ведения Российской Федерации.

Такое сочетание в ФЗ от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ различных аспектов правового регулирования, объединенных единством целей и вместе с тем относящихся к ведению Российской Федерации и одновременно — к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, позволяет сделать вывод, что ненаправление законопроекта субъектам РФ перед рассмотрением Государственной Думой в первом и во втором чтениях не может служить достаточным основанием для признания его не соответствующим Конституции РФ по порядку принятия — тем более учитывая, что претензии заявителей по настоящему делу к содержанию конкретных положений данного Федерального закона преимущественно сводятся к установлению необоснованных и чрезмерных, по их мнению, ограничений права на свободу мирных собраний, — и тем самым подтверждает, пусть косвенно, основное предназначение данного Федерального закона именно как осуществляющего регулирование названного конституционного права, составляющее предмет ведения Российской Федерации.

Кроме того, имея в виду, что ФЗ от 8 июня 2012 года №65-ФЗ не был оспорен органами законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, следует предположить, что его содержание в целом не расходится с представлением субъектов РФ относительно такого правового регулирования, интересы которых к тому же, по смыслу правовой позиции, сформулированной КС РФ в Постановлении от 9 июля 2012 года №17-П, нет оснований считать неучтенными их представителями в Совете Федерации (статья 95, часть 2, Конституции РФ), одобрившими данный Федеральный закон 6 июня 2012 года.

Исходя из этого КС РФ в настоящем деле не усматривает оснований для признания ФЗ от 8 июня 2012 года №65-ФЗ в связи с несоблюдением Государственной Думой требования о направлении законодательным (представительным) и высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации законопроекта по предмету совместного ведения перед его рассмо-

трением в первом и втором чтениях не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия, что не исключает возможности усовершенствования законодательных процедур, в том числе посредством внесения изменений в Регламент Государственной Думы, применительно к принятию федеральных законов, положения которых относятся к предметам как федерального, так и совместного ведения.

► *Постановление КС РФ от 14.02.2013 №4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко».*

В соответствии со статьей 71 Конституции РФ установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры РФ, внешнеэкономические отношения РФ, гражданское законодательство находятся в ведении Российской Федерации (пункты «ж», «к», «л», «о»).

В развитие конституционных предписаний о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» устанавливает в пункте 1 статьи 3, что в соответствии с Конституцией РФ заключение, прекращение и приостановление действия международных договоров Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации, но при этом в статье 4 предусматривает, что международный договор РФ, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ, заключается по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта РФ, на которые возложена соответствующая функция (пункт 1); основные положения или проект международного договора, затрагивающего полномочия субъекта РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, направляются федеральными органами исполнительной власти или уполномоченными организациями органам государственной власти заинтересованного субъекта РФ, на которые возложена соответствующая функция; поступившие предложения рассматриваются при подготовке проекта договора (пункт 2); при осуществлении согласования вопросов заключения международного договора РФ органы государственной власти заинтересованного субъекта РФ, на которые возложена соответствующая функция, уведомляются федеральными органами исполнительной

власти или уполномоченными организациями о предельных сроках направления предложений, составляющих не менее двух недель (пункт 3); вопросы участия представителей органов государственной власти субъекта РФ в подготовке проекта международного договора, затрагивающего вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ, или его полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а также в переговорах и процедуре его подписания решаются федеральными органами исполнительной власти или уполномоченными организациями по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта РФ, на которые возложена соответствующая функция (пункт 4).

Поскольку любой международный договор, затрагивающий ключевые вопросы экономической политики Российской Федерации, не может не затрагивать и интересы субъектов РФ, причем всех, предположение о том, что всякий раз в таком случае необходимо проведение согласительных процедур со всеми субъектами РФ, противоречило бы правовой природе России как единственно обладающей государственным суверенитетом (Постановление КС РФ от 7 июня 2000 года №10-П), который предполагает возможность определять как внутреннюю экономическую политику, так и позиционирование страны в мировом экономическом пространстве, даже если сопутствующим продуктом такого позиционирования являются какие-либо правовые или фактические последствия для субъектов РФ. При этом сам ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» увязывает согласование международного договора с субъектами РФ с возложением на них определенной функции, подтверждая тем самым, что им подразумевается согласование — с органами государственной власти конкретных субъектов РФ — тех международных договоров, которые затрагивают функциональными обременениями именно эти субъекты РФ.

Как определено статьей 14 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», в соответствии с Конституцией РФ ратификация международных договоров РФ осуществляется в форме федерального закона. Согласно Конституции РФ федеральные законы принимаются Государственной Думой (статья 105, часть 1); федеральные законы по вопросам ратификации международных договоров Российской Федерации, принятые Государственной Думой, подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации (статья 106, пункт «г»). При этом членами Совета Федерации как представителями субъектов РФ (статья 95, часть 2 Конституции РФ) — с учетом того, что Конституция РФ прямо закрепляет самостоятельность органов государственной власти в осуществлении своих функций и полномочий (статья 10), — может обеспечиваться учет позиции субъектов Российской Федерации в отношении международных до-

говоров Российской Федерации по вопросам, затрагивающим их интересы.

► *Постановление КС РФ от 09.07.2012 №17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации — Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации».*

3. Экономический, в том числе бюджетно-налоговый, федерализм

Участие субъектов РФ в процессе принятия решений на федеральном уровне — с тем чтобы более полно обеспечивался учет их потребностей и законных интересов (в социально-экономическом развитии, в области общественной безопасности, традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей и т. д.) — при условии, что такое участие носит субсидиарный характер, осуществляется в форме предварительного согласования, не предопределяющего окончательное решение вопроса, т. е. не предполагает передачу соответствующего федерального полномочия субъекту РФ, не может рассматриваться как нарушение установленного Конституцией РФ разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов.

Оспариваемое регулирование, предусматривающее для субъекта РФ возможность участвовать в согласовании вопроса о выдаче организации федеральным лицензирующим органом федеральной лицензии на производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, выражая согласие либо несогласие на получение такой лицензии, — в той мере, в какой это регулирование не является препятствием для федерального лицензирующего органа разрешить данный вопрос по существу, — отвечает указанным требованиям, а потому вводящие его взаимосвязанные положения абзаца седьмого пункта 1, пунктов 2, 6 и 11 статьи 19 ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» **не противоречат Конституции РФ.**

Отсутствие в названном Федеральном законе норм, регламентирующих порядок согласования субъектом РФ вопроса о выдаче федеральной лицензии, в том числе сроки, а также основания отказа, не означает, что при принятии соответствующего решения он вправе действовать произвольно, создавая тем самым для организации — соискателя федеральной лицензии дискриминирующие либо, напротив, необоснованно благоприятствующие условия.

При этом отказ субъекта РФ дать согласие на получение федеральной лицензии — независимо от того, является он мотивированным и основанным на предписаниях действующего законодательства либо не является таковым, — служит для федерального лицензирующего органа достаточным основанием для отказа в рассмотрении по существу вопроса о выдаче федеральной лицензии. В результате окончательное решение фактически принимается на уровне субъекта Российской Федерации, а не на уровне Российской Федерации. Тем самым осуществление федеральным органом власти (в данном случае — федеральным лицензирующим органом) принадлежащего ему полномочия по предмету ведения Российской Федерации ставится в зависимость от решения субъекта РФ, что в конечном счете не согласуется с установленным Конституцией РФ разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, признание решения субъекта РФ об отказе в даче согласия на получение федеральной лицензии безусловным препятствием для федерального лицензирующего органа в разрешении вопроса о выдаче такой лицензии означает, что ограничение свободы предпринимательской деятельности, перемещения товаров и услуг в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции может осуществляться исходя из критериев, определяемых не Российской Федерацией в лице федерального законодателя, а непосредственно субъектом РФ, что приводит к нарушению принципа юридического равенства хозяйствующих субъектов, неправомерному ограничению конституционного права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Таким образом, взаимосвязанные положения, содержащиеся в абзаце седьмом пункта 1, пунктах 2, 6 и 11 статьи 19 ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», не соответствуют Конституции РФ, ее статьям 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 55 (часть 3), 71 (пункты «в», «ж», «о») и 74 (часть 2), в той мере, в какой они служат основанием для отказа федерального лицензирующего органа от разрешения вопроса о выдаче федеральной лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции во всех случаях, когда соответствующим субъектом Российской Федерации не дано согласие на ее получение.

Этим не исключается право субъекта РФ в силу статьи 46 Конституции РФ и конкретизирующих ее норм арбитражного процессуального законодательства оспорить в судебном порядке решение

федерального лицензирующего органа о выдаче федеральной лицензии, в том числе если субъект Российской Федерации полагает, что таким решением нарушаются права и законные интересы граждан, организаций и иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

► *Постановление КС РФ от 12.11.2003 №17-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статьи 19 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» в связи с запросом Арбитражного суда Псковской области и жалобой гражданина А. Н. Тасанова».*

Федеральные органы государственной власти при разработке и осуществлении федеральной и региональной политики должны исходить из того, что **правовое равенство субъектов РФ не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т.д.** Учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов РФ.

Исходя из этого **федеральный законодатель вправе дифференцированно распределять поступления от дорожных налогов, подлежащих зачислению в Федеральный и территориальные дорожные фонды, не ограничивая при этом право субъекта федерации создавать собственные территориальные дорожные фонды за счет единых для всех налоговых источников.** Осуществляемое на территории Российской Федерации выравнивание в сфере развития сети автомобильных дорог общего пользования достигается путем перераспределения средств, поступающих от субъектов-доноров, в пользу экономически более слабых субъектов Федерации. Однако в силу конституционного принципа равноправия субъектов РФ в основу такого перераспределения должны быть положены единые критерии.

► *Постановление КС РФ от 15.07.1996 №16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года «О дорожных фондах в Российской Федерации».*

Конституция РФ относит федеральный бюджет к ведению Российской Федерации, местные бюджеты — к ведению органов местного самоуправления (пункт «з» статьи 71, статья 132). Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты РФ обладают всей

полнотой государственной власти и осуществляют собственное правовое регулирование (статья 73, часть 4 статьи 76 Конституции РФ). Следовательно, по смыслу Конституции РФ, бюджеты субъектов РФ относятся к ведению самих субъектов РФ. Это означает, что субъекты РФ, так же как и федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления, самостоятельно решают вопросы формирования своего бюджета и определяют направления использования бюджетных средств.

Согласно статье 9 Закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» отчисления из федерального бюджета субъектам Российской Федерации по регулирующим доходным источникам становятся собственным источником доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, которые они вправе распределять самостоятельно, при этом бюджеты всех уровней являются самостоятельными. Указанный принцип устройства бюджетной системы Российской Федерации соответствует основам конституционного строя и принципу федерализма. Кроме того, бюджетная самостоятельность Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления предопределяется их статусом, установленным Конституцией РФ (статьи 5, 10, 11, 12, 65, 132).

Таким образом, вопросы формирования, определения направлений использования, утверждения и исполнения бюджетов разных уровней не находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Статьей 12 Закона Ставропольского края «О краевом бюджете на 1997 год», оспариваемой заявителями, определяется конкретный процент отчислений в каждый местный бюджет края от регулирующих доходов и не затрагиваются вопросы федерального бюджета, находящиеся в ведении Российской Федерации. В ней не определяются основы и общие принципы социальной политики, не утверждаются программы социального развития и не регулируются какие-либо иные конкретные вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

► *Определение КС РФ от 08.01.1998 №4-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности статьи 12 Закона Ставропольского края от 22 марта 1997 года «О краевом бюджете на 1997 год».*

Положения Конституции РФ, закрепляющие полномочия Российской Федерации по регулированию финансовых отношений, находятся в непосредственной связи с ее положениями, устанавливающими финансово-правовой статус субъектов РФ и муниципальных образований.

Субъекты РФ в силу статьи 73 Конституции РФ обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, включая, в частности, право управлять своей собственностью, иметь собственный бюджет и самостоятельно осуществлять бюджетный процесс.

Из названных конституционных положений вытекает **обязанность федерального законодателя обеспечить в процессе финансового регулирования такую регламентацию финансовых отношений, при которой достижение конституционной цели — экономического обеспечения государственного единства и государственной целостности Российской Федерации — не должно приводить к умалению финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований.**

Бюджет каждого территориального уровня как инструмент реализации финансовой политики государства служит для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития государства и муниципальных образований. **Бюджет субъекта РФ или местный бюджет не существуют изолированно — они являются составной частью финансовой системы РФ. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов РФ или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов, что, в частности, обеспечивается посредством оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в форме предоставления дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов, бюджетных кредитов, бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта РФ (статья 133 Бюджетного кодекса РФ).**

...Достижение конституционно значимых целей в конкретных условиях развития экономической и финансовой систем РФ может оправдать установление законодателем для публично-правовых образований различных правовых форм опосредования отношений по обслуживанию счетов бюджетов. Отношения по обслуживанию счетов бюджетов Банком России (как и кредитными организациями) опосредуются заключаемыми на основе закона и по правилам норм главы 45 («Банковский счет») ГК РФ до-

говорами между уполномоченными государственными органами, органами местного самоуправления и учреждениями Банка России (подразделениями его расчетной сети), что предполагает их взаимную ответственность за надлежащее исполнение обязательств.

В правовом режиме обслуживания счетов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, предусмотренном взаимосвязанными положениями пункта 2 статьи 155 и пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса РФ, **бюджетные права сохраняются за их носителями**, — данными положениями **определяется лишь субъект обслуживания счетов бюджетов (Банк России либо кредитные организации)**, что не влечет ни **ограничение права собственности субъектов РФ и муниципальных образований на соответствующие бюджетные средства**, ни **ограничение их бюджетных полномочий, включая полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по самостоятельному исполнению бюджетов**. Поэтому сами по себе взаимосвязанные положения пункта 2 статьи 155 и пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса РФ — как содержащие в качестве общего правила предписание об обслуживании счетов бюджетов в учреждениях Банка России — не могут рассматриваться как противоречащие Конституции РФ.

В то же время **федеральным законом могут предусматриваться дифференцированные подходы к регулированию вопросов обслуживания счетов бюджетов субъектов РФ, которые во всяком случае должны иметь в своей основе объективно обусловленные социально-экономические критерии развития тех или иных субъектов РФ**. Общеправовые требования непротиворечивости, ясности, определенности правового регулирования предполагают в этом случае необходимость установления как критериев отнесения субъектов Российской Федерации к недотационным, дотационным (высокодотационным), так и требований, предъявляемых к сторонам и условиям заключения договоров об обслуживании счетов бюджетов субъектов РФ в кредитных организациях. При этом конституционные требования о правовой определенности норм в таких случаях относятся не только к содержанию, но и к надлежащей форме правового акта.

Таким образом, взаимосвязанные положения пункта 2 статьи 155 и пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса РФ не противоречат Конституции РФ, поскольку — по смыслу этих положений и исходя из их места в системе бюджетно-правового регулирования — установленный ими порядок обслуживания счетов бюджетов не нарушает финансовую самостоятельность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также не исключает возможность открывать счета бюджетов в кредитных организациях в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом.

► *Постановление КС РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия».*

В качестве одной из основ конституционного строя Конституция РФ закрепляет признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (статья 8, часть 2). Данное конституционное положение в системной связи с положениями статей 12, 72, 73, 76, 130 и 132 Конституции РФ, значимое в том числе для правового регулирования межбюджетных отношений, возлагает на федерального законодателя обязанность обеспечивать надлежащий баланс между такими конституционными ценностями, как права субъектов РФ самостоятельно управлять своей собственностью, иметь собственный бюджет и самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, с одной стороны, и самостоятельность местного самоуправления в экономической и финансовой сферах — с другой. Исходя из этого **федеральный законодатель, осуществляя реформирование системы организации государственной власти, местного самоуправления и межбюджетных отношений, обязан обеспечивать благоприятные условия финансово-экономического развития публичной власти всех уровней территориальной организации. Во всяком случае он не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией РФ и, таким образом, умаляли бы право населения субъектов РФ и (или) муниципальных образований на стремление к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни (абзац восьмой преамбулы; статья 7, часть 1, Конституции РФ).**

► *Определение КС РФ от 12.04.2005 № 142-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса губернатора Тульской области о проверке конституционности подпункта 8 пункта 3 статьи 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».*

Проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, которое обеспечивается Правительством РФ (статья 114, пункт «б» части 1, Конституции РФ) и осуществляется на основе установленных федеральными

органами государственной власти единых федеральных стандартов финансовой деятельности (статьи 7, 165, 166.1, пункт 2 статьи 225 Бюджетного кодекса РФ), в то же время не исключает совместное участие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в отдельных процедурах бюджетного процесса, в том числе на стадии исполнения бюджета субъекта РФ.

Предоставляя Федеральному казначейству полномочие по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, федеральный законодатель учитывал вытекающую из Конституции РФ необходимость усиления надежности управления публичными финансами, прозрачности бюджетного процесса. Такой вариант правового регулирования позволяет обеспечить сопоставимость показателей исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, иметь оперативную информацию о состоянии публичных финансов в целом по стране в любой момент времени, что необходимо для макроэкономического прогнозирования и принятия решений об оказании в необходимых случаях финансовой помощи бюджетам субъектов РФ, и не предполагает, что Федеральное казначейство вправе присваивать себе бюджетные полномочия, которые на основе Конституции РФ закреплены за органами исполнительной власти субъектов РФ, а именно по распоряжению средствами бюджета субъекта РФ, определению направлений их расходования и санкционированию выплат с единого счета бюджета.

Из такого понимания нормативного содержания части четвертой статьи 215.1 Бюджетного кодекса РФ исходит и правоприменительная практика, что на подзаконном уровне подтверждается, в частности, изданным в соответствии со статьей 166.1 Бюджетного кодекса РФ Порядком кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства (утвержден Приказом Федерального казначейства от 22 марта 2005 года №1 н), согласно которому все кассовые операции по исполнению соответствующего бюджета осуществляются органом Федерального казначейства от имени и по поручению финансового органа (уполномоченного органа), администратора поступлений, администратора или получателя средств бюджета на основании платежных документов, оформленных ими (пункт 1.5).

Возложение на Федеральное казначейство полномочия по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов субъектов РФ обусловливается и тем, что все без исключения субъекты РФ — как получающие дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, так и не нуждающиеся в них, — являются

получателями трансфертов из федерального бюджета (субвенций и субсидий).

Таким образом, часть четвертая статьи 215.1 Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с которой кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством, не противоречит Конституции РФ, поскольку ни по своему буквальному смыслу, ни по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, не допускает, что Федеральное казначейство вправе распоряжаться средствами бюджета субъекта РФ, определять направления их расходования и санкционировать выплаты с единого счета бюджета субъекта РФ, при том что проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет субъекта РФ и кассовым выплатам из него осуществляется Федеральным казначейством в целях централизованного учета информации о состоянии публичных финансов в целом на основе реализации конституционных полномочий Российской Федерации по финансовому регулированию, обеспечивающему наиболее эффективное функционирование всей бюджетной системы и оптимальную организацию межбюджетных отношений.

Необходимость обеспечения действенного и стабильного механизма защиты бюджетных прав субъектов РФ и их равноправия во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти в соответствии с требованиями Конституции РФ обуславливает определение основ порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов, основ взаимодействия Федерального казначейства и органов исполнительной власти субъектов РФ в процессе кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ, а также форм и мер ответственности Федерального казначейства за ненадлежащее исполнение возложенных на него функций по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов субъектов РФ на уровне федерального закона.

В соответствии со статьей 78 (часть 2) Конституции РФ, позволяющей федеральным органам исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам, **часть пятая статьи 215.1 Бюджетного кодекса РФ предусматривает, что по соглашению с исполнительным органом государственной власти субъекта РФ полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта РФ при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта РФ и наличия в собственности (пользовании, управлении) субъекта РФ необходимого для их осуществления имущества.**

При реализации названной нормы, как нормы федерального закона, принятого по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ и разграничивающего публично-властные полномочия, — в силу правовой позиции КС РФ, выраженной в Постановлении от 30 июня 2006 года №8-П по делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», — **полномочия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ должны распределяться и осуществляться таким образом, чтобы при принятии соответствующих решений обеспечивались бы учет и согласование интересов Российской Федерации и субъектов РФ.**

Указание в части пятой статьи 215.1 Бюджетного кодекса РФ на то, что полномочия Федерального казначейства «могут быть» переданы исполнительным органам государственной власти субъекта РФ, не означает, что этот вопрос решается произвольно, по усмотрению какой-либо из сторон, поскольку предполагается, что субъект РФ, выражающий намерение принять на себя указанные полномочия, в состоянии обеспечить их надлежащее финансирование за счет собственных доходов бюджета субъекта РФ и имеет в собственности (пользовании, управлении) необходимое для их осуществления имущество, а Российская Федерация гарантирует соблюдение порядка заключения соответствующего соглашения, а при наличии разногласий по проекту соглашения обеспечивает использование предусмотренных Конституцией РФ и действующим законодательством согласительных процедур.

Таким образом, часть пятая статьи 215.1 Бюджетного кодекса РФ не противоречит Конституции РФ, поскольку предполагает передачу полномочий Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ исполнительным органам государственной власти субъекта РФ только при соблюдении баланса интересов Российской Федерации и субъекта РФ как конституционно защищаемых ценностей.

► *Постановление КС РФ от 15.12.2006 №10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации».*

Принципы налогообложения и сборов в части, непосредственно предопределяемой положениями Конституции РФ, в соответствии с ее статьей 71 (пункт «а») находятся в ведении Российской Федерации. К ним относятся обеспечение единой финансовой политики, включающей в себя и единую налоговую политику, единство налоговой системы, равное налоговое бремя и установление налоговых изъятий только на основании закона.

Принцип единой финансовой политики, включая налоговую, и единство налоговой системы закреплены в ряде статей Конституции РФ, прежде всего в ее статье 114 (пункт «б» части 1), согласно которой Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики.

Эти положения развивают одну из основ конституционного строя РФ — принцип единства экономического пространства (статья 8, часть 1), означающий в том числе, что на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (статья 74, часть 1), а ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (статья 74, часть 2).

Из приведенных конституционных норм следует, в частности, что не допускается установление налогов, нарушающее единство экономического пространства Российской Федерации. С этой точки зрения недопустимо как введение региональных налогов, которое может прямо или косвенно ограничивать свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств в пределах единого экономического пространства, так и введение региональных налогов, которое позволяет формировать бюджеты одних территорий за счет налоговых доходов других территорий либо переносить уплату налогов на налогоплательщиков других регионов.

Единство экономического пространства и, следовательно, единство налоговой системы обеспечиваются единой системой федеральных налоговых органов. Налоговые органы, как относящиеся к федеральным экономическим службам, в соответствии с Конституцией РФ находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «ж»); налоговые органы в субъектах РФ являются территориальными органами федеральных органов исполнительной власти (статья 78, часть 1), а не органами субъектов РФ.

Принцип равного налогового бремени вытекает из статей 8 (часть 2), 19 и 57 Конституции РФ. В сфере налоговых отношений он означает, что не допускается установление дополнительных, а также повышенных по ставкам налогов в зависимости от формы собствен-

ности, организационно — правовой формы предпринимательской деятельности, местонахождения налогоплательщика и иных носящих дискриминационный характер оснований.

Принцип установления налогов законами закреплен в статье 57 Конституции Российской Федерации. **Применительно к налогам субъектов РФ с учетом изложенных конституционных положений «законно установленными» могут считаться только такие налоги, которые вводятся законодательными органами субъектов РФ в соответствии с общими принципами налогообложения и сборов, определенными федеральным законом.**

Таким образом, из Конституции РФ, а именно из закрепленных в ней равенства прав и свобод человека и гражданина, запрета на их ограничение иначе, как федеральным законом, единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, признания и защиты государством всех форм собственности, свободы экономической деятельности, обуславливающих соответственно принципы единой финансовой, в том числе налоговой, политики и единства налоговой системы, установления налогов только законом, равного налогового бремени, вытекает, что **общие принципы налогообложения и сборов относятся к основным гарантиям, установление которых федеральным законом обеспечивает реализацию и соблюдение основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, принципов федерализма в Российской Федерации.**

► *Постановление КС РФ от 21.03.1997 №5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».*

Принятие федерального закона о региональном налоге порождает право субъекта РФ своим законом установить и ввести в действие данный налог независимо от того, вводят ли его на своей территории другие субъекты РФ. При этом законодатель субъекта РФ может осуществлять правовое регулирование регионального налога при условии, что такое регулирование не увеличивает налоговое бремя и не ухудшает положение налогоплательщиков по сравнению с тем, как это определяется федеральным законом.

► *Постановление КС РФ от 30.01.2001 №2-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта «д» пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 года «О внесении*

изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также положений Закона Чувашской Республики «О налоге с продаж», Закона Кировской области «О налоге с продаж» и Закона Челябинской области «О налоге с продаж» в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью «Русская тройка» и ряда граждан».

Сочетание общедофедеральных и региональных интересов, а также необходимость учета интересов различных ведомств обуславливают потребность единообразной структурной организации государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию.

► *Определение КС РФ от 18.01.2001 №7-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Нижегородской области о проверке конституционности части второй статьи 6 Федерального закона «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации».*

4. Федеральная ответственность органов государственной власти субъектов РФ

Необходимость адекватных мер федерального воздействия в целях защиты Конституции РФ, обеспечения ее высшей юридической силы, верховенства и прямого действия, а также верховенства основанных на ней федеральных законов на всей территории Российской Федерации, что требует от органов государственной власти субъектов РФ соблюдения федеральной Конституции и федеральных законов, вытекает непосредственно из закрепленных Конституцией РФ основ конституционного строя РФ как демократического федеративного правового государства, обязанного обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод, единство статуса личности на всей территории Российской Федерации, а также защиту других конституционных ценностей, таких как суверенитет и государственная целостность Российской Федерации, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, единство экономического пространства, обеспечение обороны страны и безопасности государства (статья 1, часть 1; статья 2; статья 3, часть 1; статья 4, части 1 и 2; статья 5, части 1 и 3; статья 8, часть 1; статья 11, часть 3; статья 15, части 1 и 2; статья 55, часть 3).

Контроль за соблюдением Конституции РФ и федеральных законов находится в ведении Российской Федерации и регулируется посредством федеральных законов, имеющих прямое действие на всей территории РФ (статья 71, пункт «а»; статья 76, часть 1, Конституции РФ). Обеспечение соответствия Конституции РФ и федеральным законам конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «а» части 1, Конституции РФ). Тем самым обязанности по защите Конституции РФ возлагаются как на Российскую Федерацию, так и на ее субъекты. Необходимость их согласованной деятельности обусловлена также конституционным предписанием, согласно которому по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, в случае же противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (статья 76, части 1 и 5, Конституции РФ).

Следовательно, в сфере обеспечения защиты Конституции РФ и конституционного строя РФ установлены сбалансированные и взаимодополняющие обязанности Российской Федерации и ее субъектов. Исходя из этого **федеральный законодатель — с учетом конституционного принципа федерализма и вытекающих из него взаимных прав и обязанностей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, необходимости их согласованной деятельности по обеспечению соответствия нормативных актов субъектов РФ федеральной Конституции и федеральным законам — должен установить такой контрольный механизм, который обеспечивал бы эффективное исполнение органами государственной власти субъектов РФ их конституционной обязанности соблюдать Конституцию РФ и федеральные законы и не допускать принятия противоречащих им законов и иных нормативных актов.**

По смыслу указанных положений Конституции РФ, осуществление Российской Федерацией принадлежащих ей полномочий по защите Конституции РФ и контролю за ее соблюдением, а также за соблюдением федеральных законов не может не предполагать наступления для органов государственной власти субъектов РФ — в случае невыполнения ими указанной конституционной обязанности — негативных правовых последствий, включая применение мер федерального воздействия. Соответствующие меры в отношении федеральных органов государственной власти не являются предметом рассмотрения в настоящем деле.

► *Постановление КС РФ от 04.04.2002 №8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея».*

5. Конституционное (уставное) судопроизводство в субъектах РФ

Статья 125 Конституции РФ и статья 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», а равно положения иных федеральных конституционных законов **не наделяют КС РФ полномочием разрешать дела о соответствии Конституции РФ постановлений конституционных (уставных) судов субъектов РФ.** Исходя из этого отмеченные Главой Республики Ингушетия нарушения КС Республики Ингушетия процедурных правил при рассмотрении дела по запросу группы депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия, завершившемся принятием Постановления от 30 октября 2018 года №19-П, **не могут быть предметом рассмотрения КС РФ.**

Вместе с тем, **поскольку указанным Постановлением Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой признано не имеющим юридической силы для Республики Ингушетия и поскольку именно с его принятием связано обращение в КС РФ Главы Республики Ингушетия, КС РФ полагает необходимым отметить следующее.**

Частью 1 статьи 27 ФКЗ от 31 декабря 1996 года №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» 22 субъектам РФ предоставлена возможность создавать конституционный (уставный) суд субъекта РФ для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ. В то же время названная норма по своему конституционно-правовому смыслу, как указал КС РФ в Определении от 6 марта 2003 года №103-О, **не препятствует закреплению в конституциях (уставах) субъектов РФ дополнительных по сравнению с установленным ею перечнем полномочий конституционных (уставных) судов, не вторгающихся в компетенцию КС РФ, других федеральных судов и соответствующих компетенции субъекта РФ.**

Запрет конституционному (уставному) суду субъекта РФ решать дела о проверке вступившего в силу договора (соглашения), участником которого является данный субъект РФ, на соответствие его конституции (уставу) не может быть преодолен проверкой нормативного правового акта, посредством которого законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ утвердил этот договор (соглашение), поскольку признание такого нормативного правового акта противоречащим конституции (уставу) данного субъекта РФ влечет возможность неправомерного прекращения действия заключенного им договора (соглашения), т. е., по сути, имеет такой же правовой эффект, как и его непосредственная проверка, что недопустимо с точки зрения конституционно-правового регулирования.

Отсутствие у конституционных (уставных судов) субъектов РФ соответствующего **правомочия не означает, однако, что в России как федеративном государстве исключена возможность конституционного контроля договоров (соглашений) между органами государственной власти субъектов РФ.**

- ▶ *Постановление КС РФ от 06.12.2018 г. №44-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия».*





3. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ КАК СФЕРА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АКТИВНОСТИ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ, ЕЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ГРАЖДАН

3.1. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ЗАПРОС В КС РФ

При всем многообразии правовой жизни в Ростовской области и ее оценочных характеристик, очевидно, что одним из наиболее значимых показателей участия региона в общефедеральных правовых процессах является использование предусмотренного Конституцией РФ *права высших органов региональной государственной власти на обращение в КС РФ*. По этому показателю Ростовская область является одним из лидеров. По данным на январь 2019 года за период деятельности КС РФ им было рассмотрено *10 обращений от органов государственной власти Ростовской области* (все обращения — Законодательного Собрания Ростовской области). Соседние субъекты, Краснодарский край и Волгоградская область, обращались в КС РФ по 7 и 8 раз соответственно¹, Астраханская область — лишь

¹ См. принятые в связи с обращениями органов власти Краснодарского края решения: Постановление КС РФ от 3.02.2005 г. №2-П по делу о проверке конституционности положений статьи 4 и ч. 2 ст. 9 ФЗ «О карантине растений» в связи с запросом Законодательного Собрания Краснодарского края // СЗ РФ. 2005. №7. Ст. 603; Определения КС РФ: от 2.11.1995 г. №101-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Краснодарского края о проверке конституционности Указа Президента РФ от 22.12.1993 г. №2266 «О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации»; от 01.07.1999 г. №110-О по запросу Законодательного Собрания Краснодарского края и Главы администрации Краснодарского края о проверке конституционности Указов Президента РФ «О мерах по либерализации цен», «О государственном регулировании цен на отдельные виды энергоресурсов» и «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)»; от 14.06.2000 г. №157-О по запросу Законодательного Собрания Краснодарского края о проверке конституционности Постановления Верховного Совета РФ от 27.12.1991 года «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» и Указа Президента РФ от 22.12.1993 года «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»; от 12.11.2008 г. №974-О-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Краснодарского края о проверке конституционности п. 94 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам; от 14.07.2011 г. №1020-О-О об отказе в принятии к рассмотрению за-

1 раз¹. Правда, органами государственной власти Республики Башкортостан в КС РФ было направлено 18 запросов, Республики Татарстан — 11 запросов, Москвы — 9 запросов.

В этой связи целесообразным представляется краткое освещение нормативных возможностей субъектов РФ на обращение в КС РФ. В первую очередь следует отметить, что в соответствии с ч. 2 ст. 125 Конституции РФ органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ отнесены к субъектам, чьи запросы выступают основанием для разрешения дел о соответствии Конституции РФ как в порядке конкретного, так и абстрактного нормоконтроля. Это

проса Департамента по транспорту Краснодарского края о проверке конституционности подпункта «а» п. 3 ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О защите конкуренции»; от 3 апреля 2012 г. №630-О по запросу Администрации Краснодарского края о проверке конституционности подпункта «а» п. 3 ч. 1 ст. 23 АР «О защите конкуренции». Принятые в связи с обращениями органов власти Волгоградской области решения: Постановления КС РФ: от 03.11.1998 г. №25-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с запросами Волгоградской областной Думы, Дмитровского районного суда Московской области и жалобой гражданина В. А. Мостипанова // СЗ РФ. 1998. №45. ст. 5603; от 31.05.2005 г. №6-П по делу о проверке конституционности Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи с запросами Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С. Н. Шевцова // СЗ РФ. 2005. №23. Ст. 2311; от 24.12.2013 г. №30-П по делу о проверке конституционности ст. 4, 5 и п. 5 ст. 14 ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» в связи с запросами Правительства Волгоградской области и Правительства Сахалинской области // СЗ РФ. 2014. №1. Ст. 80; Определения КС РФ: от 5.11.1998 г. №172-О по запросу Волгоградской областной Думы о проверке конституционности ст. 5 Закона Республики Калмыкия — Хальмг Тангч «О предоставлении налоговых льгот отдельной категории плательщиков»; от 7.10.1999 г. №169-О по запросу Волгоградской областной Думы о проверке конституционности положений ст. 2 ФЗ от 31.07.1998 года «О внесении изменений и дополнений в ст. 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»; от 6.07.2000 г. №133-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Волгоградской областной Думы о проверке конституционности п. 1 и абз. 2 п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 24.12.1993 г. №2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации»; от 8.04.2004 г. №128-О по запросу Волгоградской областной Думы о проверке конституционности п. 5 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации; от 15.01.2015 г. №2-О-Р по ходатайству Администрации Волгоградской области о разъяснении Постановления КС РФ от 24 декабря 2013 года №30-П.

¹ См. Постановление КС РФ от 16 июня 2006 г. №7-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области // СЗ РФ. 2006. №27. Ст. 2970.

конституционное положение позволяет говорить о равенстве органов государственной власти субъектов РФ и органов государственной власти Федерации в реализации указанных возможностей.

Региональные органы государственной власти реализуют данное полномочие как в отношении федерального законодательства, так и в отношении законодательства субъектов РФ, что является одним из признаков федеративного государства. Вопрос о конституционности того или иного федерального нормативного правового акта, поставленный субъектом РФ перед КС РФ, может повлечь необходимость его корректировки, что является подтверждением вовлеченности конкретного субъекта РФ в совершенствование федеральной нормативной базы.

Кроме того, данное полномочие необходимо рассматривать в контексте положения п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции касательно того, что защита прав и свобод человека и гражданина находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Соответственно, запрос в КС РФ, направленный органом законодательной или исполнительной власти субъекта РФ, является частным случаем реализации конституционно закрепленного полномочия субъектов РФ по защите прав и свобод человека и гражданина.

Имеют место достаточно высокие количественные показатели решений в сфере конституционного судопроизводства, предметом которых было региональное законодательство. Так, по состоянию на 1 января 2019 года КС РФ исследовал нормы 365 региональных законов из 75 субъектов РФ. При этом 33 из них — это конституции (уставы) субъектов РФ (12 конституций, 21 устав). В результате было принято 73 постановления, в которых представлена оценка КС РФ на соответствие региональных законов Конституции РФ.

Если же говорить непосредственно о запросах органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ, то по данным на 31 декабря 2018 г., размещенным на официальном сайте КС РФ, таких запросов, по которым были приняты итоговые решения в форме Постановлений, было 86 (за последний 2018 год — 2 запроса), а в форме Определения — 276 запросов¹.

¹ Электронный ресурс — <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Statistics/Pages/default.aspx> (дата последнего обращения — 28.02.2019 г.). Несмотря на кажущиеся существенные количественные показатели запросов органов государственной власти субъектов РФ, в целом необходимо констатировать снижение роли абстрактного нормоконтроля в деятельности КС РФ, что автоматически ведет к пересмотру соотношения публичных и частных начал в конституционной жалобе: Бондарь Н. С. О развитии института индивидуальной жалобы в практике конституционного правосудия: соотношение частных и публичных начал // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства: Сборник научных трудов. Конституционный Суд Республики Татарстан. Казань, 2012. С. 34–50.

В качестве общих требований, определяющих в этой части правосубъектность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, выступают в первую очередь *правила допустимости запроса*, установленные ст. 85 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ». Речь идет, в частности, о двух критериях допустимости: 1) запрос в КС РФ допустим, если заявитель считает не подлежащими действию проверяемые положения из-за неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов Российской Федерации или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции РФ или вопреки официально принятому межгосударственным органом по защите прав и свобод человека решению, в котором констатируется нарушение в Российской Федерации прав и свобод человека при применении соответствующего нормативного акта или договора и необходимость внесения в них изменений, устраняющих отмеченные нарушения; 2) запрос о проверке конституционности нормативного акта субъекта Российской Федерации допустим, если нормативный акт издан по вопросу, относящемуся к ведению органов государственной власти Российской Федерации или к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, на допустимость запроса о проверке регионально-го закона не влияет факт рассмотрения судом общей юрисдикции дел о проверке нормативных актов (в том числе законов субъектов Российской Федерации, принятых по предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов), в результате которого такие нормативные акты могут быть признаны противоречащими федеральному закону, так как это не исключает их последующей проверке в порядке конституционного судопроизводства¹.

В продолжение этого тезиса необходимо отметить целесообразность выделения в системе регионального законодательства элементов исключительного конституционно-судебного контроля на федеральном уровне: в частности, к таковым следует отнести конституции (уставы) субъектов РФ², что определяется общно-

¹ См.: Постановления КС РФ от 16 июня 1998 года №19-П, от 11 апреля 2000 года №6-П, от 15 декабря 2003 года №19-П.

² Постановление КС РФ от 18 июля 2003 г. №13-П по делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан // СЗ РФ. 2003. №30. Ст. 3101.

стью их нормативно-правовой природы с федеральной Конституцией.

Важным в сфере конституционного нормоконтроля в отношении регионального законодательства является вопрос исполнения решения КС РФ. В этой связи следует учитывать особенности исполнения решений КС РФ, предметом которых выступало региональное законодательство. К ним относятся: особый умножающийся нормативный эффект итогового акта конституционного правосудия, который распространяется и на аналогичные законы других субъектов РФ¹; допустимость применения мер конституционной (федеративной) ответственности, что определяется фактом издания субъектами РФ, их органами государственной власти нормативно-правового акта, противоречащего федеральной конституции и федеральному законодательству, являющимся правонарушением в сфере правотворчества и правоприменения в результате злоупотребления правом издавать нормативно-властные решения; специфика общих начал разграничения полномочий между уровнями публичной власти в области нормоконтроля и, соответственно, по реализации его итоговых актов.

Следовательно, используя предоставленную Конституцией РФ и федеральным законодательством возможность обратиться с запросом в КС РФ в рамках реализации конституционного полномочия по защите прав и свободе человека и гражданина (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), органы законодательной (представительной) и исполнительной власти должны осознавать все организационно-правовые последствия вынесенного итогового решения КС РФ (вплоть до его фактического исполнения, даже если органы конкретного субъекта РФ не являлись субъектами конституционного судопроизводства).

Концентрируя свое внимание на вовлеченности Донского парламента в сферу конституционного судопроизводства, следует учитывать также возможности других субъектов на обращения в КС РФ. Речь идет, в частности, о федеральных судах, а также мировых судьях, действующих на территории Ростовской области. Их роль в процессе защиты прав и свобод человека и гражданина проявляется, во-первых, в наличии возможности обратиться с запросом в КС РФ (обзорная информация о такого рода запросах представлена в подборке документов, размещенных в конце данного раздела), во-вторых, в непосредственном применении позиций КС РФ в рамках разрешения конкретных дел.

¹ Это обусловлено ст. 87 ФКЗ «О Конституционном Суде», в которой закреплено, что признание не соответствующими Конституции РФ нормативного акта субъекта РФ, договора субъекта РФ или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке органами государственной власти других субъектов РФ положений принятых ими нормативных актов либо заключенных договоров, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными.

В частности, практика использования судами в Ростовской области решений КС РФ, которая подтверждается различного рода аналитической информацией, является дополнительным фактором реального воздействия конституционного правосудия на сферу защиты прав и свобод человека и гражданина не только на федеральном, но и на региональном уровне. В этом плане, пожалуй своего рода рекордсменом по обращениям в КС РФ является Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд, располагающийся в Ростове-на-Дону. Речь идет о реализации им конституционного полномочия направлять запросы в КС РФ (в соответствии с ч. 4 ст. 125 Конституции РФ) по вопросу о конституционности закона, подлежащего применению в конкретном судебном деле. На 1 января 2019 года Конституционным Судом было рассмотрено 6 таких запросов, в отношении которых были приняты Определения КС РФ.

Одновременно вовлеченность судов общей и арбитражной юрисдикций в конституционное правосудие проявляется в непосредственном применении судом правовых позиций КС РФ при разрешении судебных дел. Так, за 2018 год Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд в решениях почти 3 тыс. дел исходил из тех позиций, которые были сформированы КС РФ. При этом следует обратить внимание, что наиболее часто встречающиеся вопросы, при решении которых суды прибегают к помощи позиций КС РФ связаны с разрешением налоговых споров, а также с разрешением споров, сопряженных с применением норм права, предполагающих судебское усмотрение (споры о взыскании неустойки за нарушение договорных обязательств, рассмотрение заявлений о взыскании судебных издержек по делу и т. п.)

В деятельности судов общей юрисдикции также достаточно часто используются правовые позиции КС РФ. При этом, как и для арбитражных судов, наиболее часто подобная практика встречается в делах, по которым высока степень судебного усмотрения, и когда суду в конкретном деле необходимо выработать правовое обоснование мотивировки решения. В этом случае использование правовых позиций КС РФ позволяет сформировать конституционно-взвешенную судебскую позицию при поиске баланса интересов спорящих сторон. Предметная же сфера применения позиций КС РФ крайне широка: семейные правоотношения (алиментные обязательства, место жительства ребенка); гражданские правоотношения (правила снижения размеров неустойки в случае ее чрезмерности); вопросы пенсионного обеспечения; дела об административных правонарушениях (в частности в решениях вопросов об административной ответственности) и др. Важным также является и тот факт, что позиции КС РФ зачастую выступают в качестве основания для отмены решения судов первой инстанции.

Более подробная информация о сути поставленных вопросов перед КС РФ в запросах федеральных судов, работающих на территории Ростовской области, представлена в подборке материалов к данному разделу (см. приложение 2).

Но особый интерес вызывает, естественно, обзор вопросов, которые ставил перед КС РФ сам региональный законодатель в лице Донского парламента (см. приложение 1, размещенное в материалах к данному разделу). Это тем более важно, имея в виду, что в отличие от судов, граждан и их объединений, законодательный орган субъекта РФ может оспаривать в КС РФ закон не только в порядке конкретного нормоконтроля, связанного в конечном счете с защитой прав конкретных граждан, организаций, других субъектов права, но и в порядке абстрактного нормоконтроля, т. е. безотносительно к его применению в конкретном деле.

3.2. КАКИЕ ВОПРОСЫ СТАВИЛ ДОНСКОЙ ПАРЛАМЕНТ ПЕРЕД КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ?

Характер обращений органов государственной власти Ростовской области в КС РФ свидетельствует о разноплановости и фундаментальности затрагивавшихся в них проблем, заинтересованности области решать не только свои собственные задачи, но и оказывать активное влияние на развитие федерального законодательства, добиваться его последовательного соответствия требованиям Конституции России. Решения КС РФ, принимавшиеся по итогам их рассмотрения, имели важное значение для конституционно-правовой жизни не только Ростовской области, но и России в целом.

Нельзя не признать, что на протяжении многих лет своего рода локомотивом продвижения этих вопросов на уровень конституционного правосудия был Комитет по законодательству, государственному строительству, местному самоуправлению и правопорядку Законодательного Собрания Ростовской области (которым в разные годы руководили, в частности А. В. Ищенко, И. В. Рукавишникова).

В обзорном порядке в этом плане можно отметить следующие решения, сферой реализации которых являются самые различные отношения, включая бизнес, социальную сферу, политические права граждан, достаточно широкие проблемы федерализма с точки зрения взаимоотношений Центра и региона и т. д. Так, в **Определении от 10 ноября 2002 г. №321-О**¹ КС РФ сделал принципиальный для

¹ См.: Определение КС РФ от 10 ноября 2002 г. №321-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности статьи 10 Федерального закона «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс РФ и в некоторые законодательные акты РФ о налогах и сборах // ВКС РФ. 2003. №2.

развития налогового законодательства вывод о том, что *конституционные принципы налогообложения*, исключая придание обратной силы нормам налогового права, ухудшающим положение налогоплательщиков, *не препятствует приданию обратной силы тем нормам, которые положение налогоплательщиков улучшают*. При этом КС указал, что само по себе некоторое изменение налоговых обязанностей тех или иных категорий налогоплательщиков, связанное с изменением, в частности, объекта налогообложения и налоговой базы, еще не означает ухудшение их положения.

В ряде других решений по запросам Законодательного Собрания Ростовской области КС РФ были даны значимые интерпретации ключевых конституционных положений, в которых раскрываются *различные аспекты российского федерализма*.

Наиболее заметным стало в этом плане «выигранное» ростовским областным парламентом у федерального законодателя дело, по итогам которого было принято Постановление от 18 июля 2012 г. №19-П¹ КС РФ, столкнувшись с ситуацией, когда Ростовская область по существу в порядке опережающего законодательного регулирования расширила в сравнении с федеральным правом круг субъектов права на обращение за счет отнесения к ним юридических лиц, объединений граждан, а также круг адресатов подобных обращений за счет государственных и муниципальных предприятий и учреждений, признал не соответствующими Конституции РФ оспаривавшиеся Законодательным Собранием нормы федерального закона и подтвердил в условиях современного этапа развития российской государственности свои ранее выработанные подходы, состоящие в том, что:

— во-первых, *в сфере совместного ведения законодатель субъекта РФ вправе развивать и конкретизировать регулирование, установленное федеральным законом*, а также вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения, в случаях их не урегулирования в федеральном законе;

— во-вторых, находящаяся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ *защита прав и свобод человека и гражданина может осуществляться путем установления дополнительных правовых предписаний*, имеющих целью защиту того или иного права, что не является регулированием прав и свобод человека и гражданина в смысле статьи 71 (пункт «в»), поскольку носит вторичный характер и производно от базового, и, соответственно, субъекты Российской

¹ См.: Постановление КС РФ от 18 июля 2012 г. №19-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области // СЗ РФ. 2012. №31. Ст. 4470.

Федерации вправе в порядке собственного правового регулирования расширять федеральные гарантии конституционных прав¹;

— в-третьих, *расширение законодателем субъекта РФ объема гарантий конституционного права не должно влечь за собой возложение на тех или иных субъектов дополнительных обременений*, не обусловленных требованиями федерального законодательства, т. е. не может ограничивать права и свободы человека и гражданина.

В конечном итоге КС РФ признал взаимосвязанные положения части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой они — в силу неопределенности нормативного содержания, порождающей на практике неоднозначное их истолкование и, соответственно, возможность произвольного применения, — препятствуют распространению положений данного федерального закона на отношения, связанные с рассмотрением органами государственной власти и органами местного самоуправления обращений объединений граждан, включая юридические лица, а также рассмотрение обращений осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями и иными организациями, в том числе введению законом субъекта РФ положений о возможности рассмотрения обращений такими учреждениями и организациями. Федеральному законодателю было предписано урегулировать порядок рассмотрения обращений объединений граждан и юридических лиц государственными органами и органами местного самоуправления, а также гарантии рассмотрения обращений граждан государственными учреждениями и иными организациями, осуществляющими публично значимые функции. Инициированное ростовчанами поручение КС РФ было реализовано в рамках ФЗ от 7 мая 2013 г. №80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса РФ об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»². Это и есть яркий пример активного участия Ростовской области в конституционно-правовой жизни России!

¹ Хотя бы попутно следует отметить, что поставленный 3С Ростовской области в этой части вопрос представляет собой одну из очень важных и не имеющих однозначных подходов к решению проблем разграничения правотворческих полномочий между Федерацией и ее субъектами по защите прав и свобод человека и гражданина. Чтобы убедиться в этом, достаточно внимательно прочитать и сопоставить содержание п. «в» ст. 71 и п. «б» ст. 72 Конституции РФ, которые относят данное полномочие и к ведению Федерации, и к полномочиям ее субъектов. Подробнее об этом см. подготовленный в своей основе судьями и аппаратом КС РФ: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. Д. Зорькина. 3-е изд. М.: Норма, 2013 (автор комментария к указанным положениям ст.ст. 71 и 72 Конституции — Н. С. Бондарь).

² СЗ РФ. 2013. №19. Ст. 2307.

Важным с точки зрения развития конституционализации взаимоотношений Федерации и ее субъектов явилось Постановление КС РФ от 2 июля 2018 г. №27-П¹. В своем запросе Законодательное Собрание Ростовской области полагало, что установление в качестве императивного условия наделения должностных лиц органов внутренних дел (полиции) правом составления протоколов о предусмотренных законами субъектов РФ административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, заключение между Министерством внутренних дел Российской Федерации как федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти заинтересованных субъектов РФ соглашений о передаче осуществления части соответствующих полномочий, вступает в противоречие с рядом конституционных принципов, а именно:

— принципом равенства, так как порождает различия в применении должностными лицами органов внутренних дел (полиции) законов субъектов РФ об административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности в силу отсутствия или наличия заключенных соглашений;

— принципом неотвратимости ответственности за нарушение закона в силу того, что не позволяет субъектам РФ привлекать должностных лиц органов внутренних дел (полиции) к возбуждению дел о посягающих на общественный порядок и общественную безопасность административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, без заключения с Министерством внутренних дел РФ соглашения о передаче им осуществления полномочий по составлению протоколов о таких административных правонарушениях;

— принципом разделения властей, так как данное регулирование не исключает вмешательства Министерства внутренних дел РФ в компетенцию региональных парламентов, фактически обязывая субъекты РФ к заключению соглашений о передаче осуществления указанных полномочий;

— принципом определенности правового регулирования, в связи с отсутствием требований, предъявляемых к содержанию соответствующего соглашения, порядку его заключения и разрешения возникающих разногласий.

Признав оспариваемые положения соответствующими Конституции РФ, КС РФ отметил, что по своему нормативному содержанию в системе действующего правового регулирования они предполагают, что:

¹ См.: Постановление КС РФ от 2 июля 2018 г. №27-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // СЗ РФ. 2018. №29. Ст. 4527.

1) заключение подобных соглашений направлено на обеспечение сбалансированного сочетания интересов образующих единую систему исполнительной власти РФ федеральных и региональных органов исполнительной власти, отвечающего задачам эффективной административно-правовой защиты прав и свобод граждан;

2) инициатива заключения таких соглашений должна исходить от органов исполнительной власти субъектов РФ, которые не могут быть принуждены к их подписанию на неприемлемых для себя условиях, а федеральные органы, не вправе произвольно отказывать органам исполнительной власти субъектов РФ в их заключении в случаях, когда проекты соответствующих соглашений отвечают нормативно установленным требованиям;

3) должностные лица органов внутренних дел (полиции) обязаны — в рамках полномочий, возложенных на них Кодексом РФ об административных правонарушениях и Федеральным законом «О полиции», — оказывать содействие в привлечении виновных в совершении предусмотренных законами субъектов РФ административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, и при отсутствии соответствующих заключенных соглашений.

Как результат, по факту запроса Законодательного Собрания Ростовской области была нормативно-доктринально обоснована необходимость взаимодействия органов исполнительной власти РФ и ее субъектов в сфере защиты прав и свобод граждан, что в полной мере основывается на положениях Конституции РФ, в частности, определяющей, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита являются обязанностью государства и распространяются на все уровни публичной власти (ст. 2 Конституции РФ). Важно при этом отметить, что соответствующее обращение областного Законодательного Собрания в КС РФ и принятое по итогам его рассмотрения Постановление Суда получили широкую поддержку других субъектов РФ, а также высокую оценку как у специалистов, так и в средствах массовой информации. В частности, в прессе отмечалось, что благодаря Законодательному Собранию Ростовской области «Конституционный суд РФ обязал органы правопорядка сотрудничать с регионами. Положения статьи 28.3 КоАП признаны не противоречащими Конституции РФ, но получили исчерпывающее конституционно-правовое толкование». При этом один из экспертов отметил: «Хотя, на первый взгляд, постановление касается узкого момента, в конечном счете, оно затрагивает личные права и свободы граждан». Другой посчитал, что решение будет способствовать более активному процессу передачи подобных полномочий от региональных властей федеральным орга-

нам¹. В целом же можно сделать вывод, что данное решение КС РФ — заметный шаг в конституционализации одного из важных институтов административного права и в формировании в конечном счете административного конституционализма не только на федеральном, но и на региональном уровне законотворчества субъектов РФ.

Что касается других обращений в КС, то по их итогам, например, в *Определении от 8 апреля 2004 г. №137-О²* КС РФ конкретизировал смысл конституционно-правовых подходов к полномочиям субъектов РФ по установлению мер административной ответственности за нарушения в сфере бюджетного законодательства (опять же, к чести моих земляков это было одно из первых обращений в КС по данной проблематике). КС РФ пришел к выводу, что соответствующие нарушения являются по сути нарушениями в сфере финансового и кредитного регулирования, относящегося к предметам ведения Российской Федерации, что в основном и предопределило установление на федеральном уровне ответственности за административные правонарушения в отношении бюджетов всех уровней, включая бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Однако и в рассматриваемых сферах субъекты РФ обладают в силу статьи 73 Конституции РФ собственными нормотворческими полномочиями. Закрепленный Конституцией РФ принцип единства экономического пространства предопределяет проведение единой финансовой политики и, соответственно, наличие единой финансовой системы, включая бюджетную и налоговую; при этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в финансовых, валютных и кредитных отношениях, имеющих общенациональное значение, в той мере и постольку, в какой и поскольку это предусмотрено и допускается федеральными законами, иными правовыми актами федеральных органов государственной власти; *отнесение финансового, валютного, кредитного регулирования к ведению Российской Федерации не препятствует органам государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществлять меры по мобилизации и расходованию собственных финансовых ресурсов.* Таким образом, субъекты РФ

¹ См. об этом: *Голубкова М.* По местным законам. КС РФ обязал органы правопорядка сотрудничать с регионами // Российская газета. 2018. 04 июля; *Павлова З.* КС разъяснил распределение полномочий между федеральными и региональными властями // Новая адвокатская газета. 2018. 5 июля; *Деркачëв С.* Конституционный суд РФ запретил полиции брать деньги за выполнение законов Ростовской области // Donnews. 2018.5 июля; *Федорова И.* КС разобрался с «необязательностью» региональных законов // Право.ру. 2018. 4 июля; и др.

² См.: *Определение КС РФ от 8 апреля 2004 г. №137-О* об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности статей 15.14, 15.15, 15.16 и 23.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях // ВКС РФ. 2004. №6.

не лишены полномочий по установлению административной ответственности, в том числе в определенных сферах финансового регулирования. Одновременно Суд сделал принципиальный вывод о том, что КоАП РФ исходит из общего правила, в соответствии с которым наделение юрисдикционными полномочиями органов исполнительной власти находится в прямой зависимости от того, законом какого уровня определены материальные нормы об ответственности за административные правонарушения, и потому субъект Федерации может установить, какой из его органов исполнительной власти также вправе осуществлять юрисдикционные полномочия при наличии совершенных в отношении средств регионального и местного бюджетов административных правонарушений, предусмотренных нормами федерального права, при условии соответствующего воспроизведения диспозиций указанных норм об административной ответственности в законе субъекта Российской Федерации. Эта позиция сохраняет актуальность и сегодня.

В Определениях КС РФ от 9 июня 2004 г. №218-О¹ и от 8 июля 2004 г. №240-О² сформулированы принципы взаимоотношений федеральных и региональных органов государственной власти при решении кадровых вопросов, касающиеся участия субъектов РФ в назначении судей федеральных судов, должностных лиц в структуре Судебного департамента при Верховном Суде РФ. Позиция КС РФ, основанная на ранее выработанных им подходах, сводится к тому, что реализация полномочия Президента РФ назначать судей федеральных судов не может быть обусловлена согласием или несогласием субъекта РФ; определение статуса федеральных судей, условий и порядка занятия должности федерального судьи является исключительным правом федерального законодателя и не предполагает обязательного участия субъектов РФ в правовом регулировании в данной сфере. Вместе с тем не может рассматриваться как форма участия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в назначении судей федеральных судов назначение ими представителей общественности в состав квалификационной коллегии судей субъекта РФ. Включение в состав квалификационных коллегий судей по решению указанных органов

¹ См.: Определение КС РФ от 9 июня 2004 г. №218-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности пункта 32 части 2 статьи 43 Устава Ростовской области» // ВКС РФ. 2005. №1.

² См.: Определение КС РФ от 8 июля 2004 г. №240-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке соответствия Конституции РФ Федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О Судебном департаменте при Верховном Суде РФ» // СЗ РФ. 2004. №40. Ст. 3991.

представителей общественности выступает одной из гарантий самостоятельности этих органов судейского сообщества и не означает, что такие лица наделяются государственно-властными полномочиями или выполняют функции представителей органов государственной власти, в том числе законодательных; при этом для обеспечения самостоятельности квалификационных коллегий судей федеральный законодатель вправе избрать различные механизмы их формирования, в том числе предусмотреть определенные требования и ограничения в отношении членов квалификационных коллегий.

Нормативное регулирование же вопроса о Судебном департаменте при ВС РФ, входящих в его систему органов в субъектах РФ, включая назначение и освобождение от должности их руководителей, является производным по отношению к нормативному регулированию деятельности федеральных судов общей юрисдикции, осуществляемому в порядке статьи 76 (часть 1) Конституции РФ. Из Конституции РФ не вытекает обязательное установление федеральным законом согласования с субъектами РФ назначения на должность и освобождения от должности начальников управлений (отделов) Судебного департамента при Верховном Суде РФ в субъектах РФ. Во всяком случае возможность предусмотреть учет мнения субъектов РФ при назначении и освобождении указанных должностных лиц является правом, а не обязанностью федерального законодателя. Следовательно, и назначение начальника управления (отдела) Судебного департамента в субъекте РФ, и освобождение его как государственного служащего федерального государственного органа от должности также регулируется федеральным законом. В то же время предусмотренное федеральным законодательством согласование назначения и освобождения от должности начальников управлений (отделов) Судебного департамента в субъекте РФ с председателями соответствующих судов и советом судей субъекта РФ обеспечивает учет мнения судейского сообщества на территории субъекта Российской Федерации.

Казалось бы, что в данном случае на соответствующие обращения ЗС Ростовской области КС был дан отрицательный ответ. Это, однако, совершенно не так. Во-первых, благодаря данному запросу у КС появилась возможность устранить различия в практике отдельных регионов по решению соответствующих вопросов (не секрет, что особенно отдельные республики как субъекты РФ проявляли в этот период желание «перетянуть одеяло на себя» при решении фактически вопросов федерального значения). А, во-вторых, — и это очень знаменательно (!) — КС подчеркнул, что *Законодательное Собрание Ростовской области вправе внести в Государственную Думу проект федерального закона, предусматривающего порядок и формы участия законодательного органа субъекта РФ в формировании ка-*

дров судебных органов, а также имеет возможность участвовать в данном процессе в других основанных на федеральном законе формах. Что это означает? Если ответить предельно лаконично, то речь идет о том, что в данном случае КС признал достаточно высокий уровень дискреции (самостоятельности) за законодателем. А, стало быть, если даже проверяемые нормы не противоречат Конституции, заявитель (в данном случае в лице ЗС Ростовской области) вправе инициировать изменение Федерального закона, что будет соответствовать требованиям Конституции. Таким образом, здесь мера участия заявителя в конституционно-правовой жизни России как бы удваивается — решением КС, по существу, «благословляется» возможное в будущем обращение ЗС области в федеральный парламент с законодательной инициативой, которая в своей основе оценивается Судом как не противоречащая Конституции РФ. Разве это не есть весьма положительный результат обращения?!

Есть основания упомянуть и о других принятых по запросам Законодательного Собрания Ростовской области решениях КС РФ, которые имеют, на первый взгляд, формальный, отказной, а следовательно, вроде бы неудачный для заявителя характер. Однако в этих случаях сама постановка соответствующих вопросов имела большое значение с точки зрения определения болевых точек развития российской конституционно-правовой системы, что в полной мере подтвердилось впоследствии, когда КС РФ в связи с обращениями уже иных субъектов вновь вернулся к соответствующим вопросам и, не имея формально-процессуальных преград для их рассмотрения, дал на них содержательные ответы.

На первое место я поставил бы в этом плане *Определение КС РФ от 14 января 2003 г. №11-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о толковании статей 2, 15 (часть 3) и 18 Конституции РФ*. Не будет секретом, если скажу, что стенограммы заседания по данному делу сохранили запись моих выступлений, где была попытка доказать необходимость принятия запроса к публичному слушанию. Заявитель просил *дать толкование содержащегося в части 3 статьи 15 Конституции РФ понятия «нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина» в контексте статей 2 и 18 Конституции РФ*. Выявление смысла данного понятия, как указывалось в запросе, необходимо для решения вопроса об опубликовании нормативных правовых актов. При этом сам заявитель считал, что все нормативные правовые акты затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина и потому подлежат официальному опубликованию для всеобщего сведения. В ответ на это обращение КС указал, что заявитель, обосновывая свою позицию, не приводит какие-либо доводы, указывающие на наличие

неопределенности в понимании положения части 3 статьи 15 Конституции РФ, которая препятствует ему в реализации функций и полномочий, связанных с решением вопроса об официальном опубликовании для всеобщего сведения нормативных правовых актов Ростовской области. При этом, правда (что также очень важно!), Суд не исключил возможность последующего обращения с запросом о проверке конституционности законоположений, конкретизирующих нормативное содержание части 3 статьи 15 Конституции РФ, в КС РФ или в соответствующий суд — в случае применения неопубликованного официально для всеобщего сведения нормативного правового акта, затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Определенным подтверждением правильности позиции тех, кто выступал за рассмотрение запроса ЗС Ростовской области по существу, явилось то обстоятельство, что два года спустя такой по своей сути вопрос вновь был поставлен перед КС РФ в запросе Самарского областного суда, настаивавшего на проверке конституционности положений пункта 5 статьи 8 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. На рассмотрении суда находилось дело в связи с заявлением прокурора Самарской области о признании недействующими положений пункта 2 статьи 6 и абзаца первого статьи 19 Закона Самарской области «О лицензировании розничной продажи алкогольной продукции на территории Самарской области», в соответствии с которыми данный Закон вступает в силу со дня его официального опубликования; с учетом же того, что он относится к нормативным правовым актам, затрагивающим вопросы защиты прав и свобод человека, он не мог быть введен в действие ранее, чем через десять дней после его официального опубликования. Самарский областной суд по предложению Самарской Губернской думы приостановил производство по делу и направил в КС РФ запрос о проверке конституционности п. 5 ст. 8 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому конституция (устав) и закон субъекта РФ вступают в силу после их официального опубликования, а законы и иные нормативные правовые акты субъекта РФ по вопросам защиты прав и свобод человека

¹ См.: Определение КС РФ от 10 марта 2005 г. №71-О по запросу Самарского областного суда о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // ВКС РФ. 2005. №5.

и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования. Заявитель полагал, что неопределенность в вопросе о том, какие именно законы следует считать принимаемыми по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, не согласуется со статьями 15 (часть 1 и 3), 19 (часть 1) и 45 (часть 1) Конституции РФ.

КС дал в рамках данного дела *казуальную интерпретацию ч. 3 ст. 15 Конституции РФ*, указав, что содержащиеся в ней конституционные предписания являются одной из гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина, носят императивный характер и в равной мере распространяются на все законы и другие нормативные акты, как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ. При этом Суд счел, что определение порядка вступления в силу федерального закона в любом случае является дискрецией федерального законодателя, который вправе при соблюдении требований Конституции РФ и в соответствии со своей компетенцией либо применить общее правило, либо предусмотреть — также в качестве гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина — специальные требования к срокам вступления в силу конкретного акта (его частей), в том числе, следовательно, и законов субъектов РФ, которые принимаются в соответствии с федеральными законами, изданными по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. При этом, по мнению Суда, *содержащееся в оспариваемой норме регулирование, согласно которому нормативные акты по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования, не препятствует субъекту РФ самому определять порядок вступления в силу своих законов.*

Еще одно обращение ЗС Ростовской области в КС. *Определением КС РФ от 15 июня 2004 г. №140* было прекращено производство по делу о проверке конституционности пункта 16 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в связи с отзывом запроса Законодательного Собрания Ростовской области¹. Заявитель настаивал на неконституционности пункта 16 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», которой предусматривались *преференции для парламентских партий*, связанные с регистрацией выдвинутых ими кандидатов без сбора подписей и внесения избирательного залога.

¹ См.: Определение КС РФ от 15 июня 2004 г. №140-О о прекращении производства по делу о проверке конституционности пункта 16 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области.

Не будем вдаваться в причины, по которым Донской парламент отозвал свой запрос. Но соответствующая проблема вновь встала перед КС спустя... восемь лет, и она была разрешена в Определении КС РФ от 7 февраля 2012 г. №233-О-О¹. Суд РФ указал, что:

— во-первых, законодательное регулирование, обязывающее гражданина, выдвинутого кандидатом, если иное не установлено законом, собрать в поддержку своего выдвижения необходимое количество подписей избирателей и представить их в соответствующую избирательную комиссию для решения вопроса о регистрации в качестве кандидата, не выходит за рамки дискреционных полномочий Федерального Собрания, которое, определяя порядок выдвижения и регистрации кандидатов на должности, замещаемые путем выборов, вправе предусмотреть в интересах избирателей специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей. Требование закона, возлагающее на кандидата обязанность сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения, при условии, что необходимое количество таких подписей является разумным и не приводит к чрезмерному обременению кандидата, не препятствует реализации пассивного избирательного права граждан и само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права и свободы;

— во-вторых, освобождая от обязанности собирать подписи избирателей кандидатов, выдвинутых на выборах в органы местного самоуправления политическими партиями (региональными отделениями, иными структурными подразделениями), если выдвинутые ими списки кандидатов на основании состоявшихся федеральных, региональных или муниципальных выборов были допущены к распределению депутатских мандатов, федеральный законодатель исходил из того, что результаты прежнего участия в выборах подтверждают наличие у таких избирательных объединений, а стало быть, и у выдвигаемых ими кандидатов необходимой поддержки избирателей. Иными словами, такой подход основан на объективном различии электоральных статусов региональных отделений политических партий, обусловленном итогами их предшествующего участия в выборах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Наконец, стоит упомянуть и о таком, получившем определенный резонанс, обращении Законодательного Собрания Ростовской

¹ См.: Определение КС РФ от 7 февраля 2012 г. №233-О-О по жалобе гражданина Симона Александра Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 16.2 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // ВКС РФ. 2012. №5.

области в КС РФ как *запрос о проверке конституционности положений пункта 2 части первой статьи 26, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса РФ и статьи 5 Закона Ростовской области «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области»*. Несмотря на то, что КС РФ не нашел оснований для принятия запроса к рассмотрению, сославшись при этом, главным образом, на формальные обстоятельства, поставленные в нем вопросы, безусловно, заслуживают самого пристального внимания и имеют большую актуальность¹.

Заявителем было поставлено два основных вопроса. *Первый касался установленных ГПК РФ правил подведомственности, в соответствии с которыми к подсудности областных и иных равных по уровню судов отнесено рассмотрение гражданских дел об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций*. По мнению заявителя, эти законоположения по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, противоречат Конституции РФ, поскольку допускают осуществление судами общей юрисдикции проверки закона субъекта РФ на соответствие федеральным законам в случае, когда таким законом субъекта Российской Федерации устанавливается нормативное правовое регулирование по предмету, не урегулированному федеральным законодательством, а также в случае отсутствия законодательного разграничения законотворческих полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ в соответствующей сфере общественных отношений.

Второй вопрос был связан с установленными на уровне законодательства Ростовской области нормами, позволяющими *в порядке опережающего регулирования определять таксы и методики исчисления размера вреда, причиненного зеленому фонду поселений и городских округов, не относящемуся к лесным насаждениям*.

Не вдаваясь в оценку тех аргументов, которые были сформулированы в качестве основания для отказа в принятии запроса к рассмотрению КС РФ, нужно отметить, что *вопрос разграничения нормоконтрольных полномочий внутри судебной системы* является одним из наиболее проблемных и острых. Очевидно, что реализуемое в рамках гражданского (и пока еще арбитражного) процесса адми-

¹ См.: Определение КС РФ от 4 июня 2013 г. №882-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности положений пункта 2 части первой статьи 26, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса РФ и статьи 5 Закона Ростовской области «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области» // ВКС РФ. 2014. №1.

нистративное судопроизводство плохо совместимо по своему предназначению и характеру с проверкой на соответствие нормативным актам более высокого уровня законов. Поэтому *федеральному законодателю еще предстоит решить вопрос, связанный с избавлением гражданского процесса от несвойственных ему функций, в рамках судебной реформы.*

Что же касается возможностей опережающего правового регулирования на уровне субъекта Российской Федерации компенсационных выплат в связи с причинением экологического вреда, то будет достаточным ограничиться в данном случае ссылкой на то, что согласно представленному в КС РФ ответу на запрос Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 24 апреля 2013 г. №01–12–35 / 7782 *«установление нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации такс и методик исчисления размера вреда, причиненного зеленому фонду поселений и городских округов, не относящемуся к лесным насаждениям... не противоречит положениям законов, имеющих большую юридическую силу»* (с. 2).

Также внимания заслуживает запрос Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности абзаца второго пункта 9 статьи 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Конституционно-правовая проблема заключалась в неопределенности правового регулирования, которое не позволяло установить *пределы полномочий органов государственной власти субъектов РФ в части возможности введения полного запрета на розничную продажу отдельных видов алкогольной продукции.* КС РФ посчитал не подлежащим дальнейшему рассмотрению указанный запрос, так как для разрешения поставленного вопроса не требуется вынесения итогового решения в виде Постановления, в связи с чем было принято Определение от 9 ноября 2017 г. №2511-О¹. Следует подчеркнуть, что проблема, поставленная в запросе, является достаточно острой, так как непосредственно оказывает влияние на здоровье человека, в том числе в связи с широкой распространенностью подобных тонизирующих напитков в молодежной среде, о чем в запросе упоминало Законодательное Собрание Ростовской области.

Тем не менее КС РФ пришел к выводу, что в системе действующего нормативно-правового регулирования органы государственной

¹ Определение КС РФ от 09.11.2017 №2511-О «По запросу Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности абзаца второго пункта 9 статьи 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

власти субъектов РФ *не обладают полномочием по установлению полного запрета* на розничную продажу слабоалкогольных тонизирующих напитков. В связи с этим Законодательное Собрание исключило подобный запрет из регионального законодательства, оставив лишь ограничения в части невозможности розничной продажи отдельных видов алкогольной продукции в зависимости от времени и места. В любом случае запрос и принятое на его основе решение КС РФ устранили (путем истолкования) неопределенность в понимании соответствующих правовых норм, что имеет важное, в том числе, правоприменительное значение.

Проведенный обзор свидетельствует о том, что Ростовская область выступает активным субъектом конституционно-правовой жизни в России, оказывает самое непосредственное влияние на решение фундаментальных проблем государственного развития Российской Федерации.

Хотя бы попутно следует отметить, что не менее интересным мог бы стать анализ обращений федеральных судов, действующих на территории Ростовской области, а также граждан — жителей Ростовской области и их объединений. Соответствующие обращения с кратким изложением сути вопроса принятых по ним КС РФ решений даны в приложении. Читателю предоставляется возможность внимательнее проанализировать этот материал и получить дополнительное подтверждение многообразия форм участия в конституционно-правовой жизни не только органов государственной власти Ростовской области, но и граждан — жителей Донского края.

В качестве продолжения ознакомления с деятельностью Законодательного Собрания Ростовской области в сфере конституционного судопроизводства в приложении к настоящей главе предлагается обзор решений КС РФ, принятых по итогам рассмотрения запросов Донского парламента.

3.3. ОБ ИНЫХ ФОРМАХ УЧАСТИЯ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ РОССИИ

Правовые позиции КС РФ, в том числе сформулированные на основе обращений Законодательного Собрания Ростовской области, позволяют обозначить хотя бы в тезисном порядке также некоторые другие (наряду с обращением к средствам конституционного правосудия) направления участия Ростовской области в конституционно-правовой жизни России. Среди них:

1) *совершенствование*, в том числе в порядке реализации права на законодательную инициативу в Государственной Думе, *институтов согласования федеральных, региональных и местных интересов при разработке и принятии федеральных законов, решении кадровых*

вопросов, относящихся к ведению федеральных органов государственной власти, но непосредственно затрагивающих Ростовскую область. На конституционную ценность таких институтов неоднократно указывал КС РФ, в том числе в недавних решениях¹;

2) требует своего решения, казалось бы, весьма конкретная, но достаточно болевая, напрямую затрагивающая права граждан, проблема, связанная с созданием органов государственной власти субъекта РФ, которые должны составлять протоколы, рассматривать дела об административных правонарушениях в сфере общественной безопасности, предусмотренные законом субъекта Российской Федерации. В Ростовской области действует норма, которая наделяет должностных лиц полиции полномочием составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Законом Ростовской области от 25.10.2002 №273-ЗС «Об административных правонарушениях» (пункт 6 части 2 статьи 11.1). Однако согласованность такого правового регулирования с требованиями КоАП РФ не очевидна. В начале этого года вопрос о наличии неопределенности с точки зрения соответствия Конституции РФ норм федерального законодательства, на основании которых решается вопрос о возможности наделения законом субъекта РФ органов полиции полномочием по составлению протоколов об административных правонарушениях в области общественной безопасности, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации, а также о рассмотрении дел о таких правонарушениях, был поставлен перед КС РФ в запросе КС Республики Карелия. КС РФ отказал в принятии этого запроса к рассмотрению, но основанием для этого послужило формальное несоответствие запроса установленным процессуальным требованиям². Актуальность же этой проблемы по существу сохраняется;

¹ См.: Постановление КС РФ от 9 июля 2012 г. №17-П по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации — Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации // СЗ РФ, 2012. №29. Ст. 4169; Постановление КС РФ от 14 февраля 2013 г. №4-П по делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко // СЗ РФ. 2013. №8. Ст. 868.

² См.: Определение КС РФ от 14 января 2014 г. №6-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Конституционного Суда Республики Карелия о проверке конституционности положений части 2 статьи 22.1, части 6 статьи 22.2 и части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях во взаимосвязи с частью 2 статьи 3, пунктом 11 части 1 статьи 12 и пунктом 8 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции».

3) говоря об административно-правовой проблематике, нельзя не упомянуть и поставленный перед КС недавно *вопрос, касающийся установления дифференцированной ответственности на территории субъекта РФ за административные правонарушения в области дорожного движения*. КС РФ в Постановлении от 22 апреля 2014 г. №13-П¹ указал, что федеральный законодатель вправе рассмотреть вопрос о внесении в Кодекс РФ об административных правонарушениях изменений, которые позволят субъектам РФ осуществлять в установленных федеральным законом пределах правовое регулирование в части определения размеров административных штрафов за административные правонарушения, предусмотренные частями 5 и 7 статьи 12.16, частью 1.2 статьи 12.17, частями 5 и 6 статьи 12.19 и частью 2 статьи 12.28 КоАП РФ, а также за другие предусмотренные данным Кодексом административные правонарушения в области дорожного движения, негативные последствия совершения которых для охраняемых общественных отношений требуют оценки с учетом особенностей их проявления на территории конкретного субъекта РФ. При этом Суд также указал, что субъекты РФ в рамках реализации права законодательной инициативы, предусмотренного им статьей 104 (часть 1) Конституции РФ, во всяком случае не лишены возможности обратиться к Федеральному Собранию с предложением рассмотреть вопрос об установлении повышенной административной ответственности за нарушения в области дорожного движения в отдельных населенных пунктах, если этого требует специфика дорожно-транспортной обстановки. Очевидно, что эта проблема весьма актуальна для Ростовской области, в особенности для Ростова-на-Дону;

4) немало проблем в сфере избирательного законодательства, которое относится к ведению не только Федерации, но и ее субъектов. Так, важным является вопрос, связанный с определением *наиболее оптимальных способов выдвижения кандидатов на выборах высшего должностного лица субъекта РФ*. Сегодня, как известно, субъектами выдвижения являются, по общему правилу, политические партии, но возможно и самовыдвижение, если такое решение будет принято субъектом РФ. В Определении от 14 января 2014 года №7-О² КС

¹ См.: Постановление КС РФ от 22 апреля 2014 г. №13-П по делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1.2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // Рос-сийская газета. 2014. 30 апреля.

² См.: Определение КС РФ от 14 января 2014 г. №7-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Иванова Вячеслава Константиновича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Новгородской области «О выборах губернатора Новгородской области».

РФ указал, что использованная федеральным законодателем модель правового регулирования, предполагает самостоятельную оценку региональным законодателем возможности установления дополнительных гарантий участия граждан в выборах высшего должностного лица субъекта РФ и направлена на то, чтобы выборный порядок замещения соответствующей должности был, по возможности, согласован с реальными политико-правовыми условиями того или иного региона, учитывал уровень развития в нем партийной системы и иные значимые обстоятельства. В связи с этим есть основания для того, чтобы на основе сформулированной КС РФ правовой позиции вновь вернуться к вопросу о возможности и необходимости в конкретных региональных условиях использовать механизм самовыдвижения;

5) при всех возможных различных оценках получившего широкий резонанс решения КС РФ в отношении *досрочного голосования на выборах*, оно должно безусловно исполняться. Как известно, в Постановлении от 15 апреля 2014 года №11-П¹ КС РФ признал пункт 1 статьи 65 Закона об основных гарантиях не соответствующим Конституции в той мере, в какой содержащиеся в нем положения — в системе действующего правового регулирования — исключают для гражданина РФ, который в день голосования будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, на котором он включен в список избирателей, по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья), возможность проголосовать досрочно на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления в порядке, аналогичном установленному п. п. 2–9 той же статьи. Данное решение Суда было оперативно исполнено законодателем. Однако ФЗ от 05.05.2014 №95-ФЗ расширил основания для досрочного голосования по сравнению с тем, как они перечислены в решении Суда. В Законе дан открытый перечень: отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья и иные уважительные причины. Определение иных уважительных причин, по видимому, ложится на регионального законодателя;

6) заслуживает внимания также проблема *определения круга вопросов, которые могут быть вынесены на региональный референдум*,

¹ См.: Постановление КС РФ от 15 апреля 2014 г. №11-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области // СЗ РФ. 2014. №16. Ст. 1922.

а также выявления и учета мнения населения субъекта РФ по вопросам, которые, входя в предметы ведения Российской Федерации и, соответственно, в компетенцию федеральных органов, могут оказать существенное влияние на жизнедеятельность на территории субъекта РФ. Данная проблема была затронута в Определении КС РФ от 24 сентября 2013 года №1337-О¹. Применительно к проблемам выявления и учета мнения населения следует заметить, что федеральное законодательство, в частности ФЗ «О государственной экологической экспертизе», предусматривает проведение такой экспертизы и в рамках нее публичных слушаний только для разработки месторождений полезных ископаемых во внутренних морских водах, континентальном шельфе, тогда как разработка на материковой части России под действие этого закона не подпадает.

Важно, таким образом, подчеркнуть, что подавляющая часть решений КС РФ, инициированных как Законодательным Собранием, так и другими органами (прежде всего функционирующими на территории Ростовской области судами), равно как и самими гражданами, направлена, непосредственно или в конечном счете, на защиту прав и свобод человека и гражданина, которыми определяется смысл и основное содержание в том числе и регионального законодательства². Иллюстрацией этого являются и приложения №3–5 к настоящей главе, в которых достаточно широко представлена соответствующая практика КС РФ.



¹ См.: Определение КС РФ от 24 сентября 2013 г. №1337-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Воронежской областной просветительской общественной организации «Русские люди» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 10 части первой статьи 3 Закона Российской Федерации «О недрах».

² Подробнее об этом см.: *Бондарь Н. С.* Конституционные стандарты прав человека, их значение для регионального и муниципального правотворчества (в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации) // Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в контексте современного правотворчества и правоприменения: сборник научно-практических материалов IV Донского юридического форума 26 мая 2017 года. Азов: Азов-Принт, 2017. С. 15–22.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

**ОБРАЩЕНИЯ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

– 1 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение КС РФ от 10 ноября 2002 г. №321-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности статьи 10 Федерального закона «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс РФ и в некоторые законодательные акты РФ о налогах и сборах».

ОПУБЛИКОВАНО: *ВКС РФ. 2003. №2.*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: По мнению заявителя, оспариваемая норма, согласно которой ФЗ «О внесении дополнений и изменений в НК РФ и в некоторые законодательные акты РФ о налогах и сборах» вступает в силу с 1 января 2002 года, не соответствует статье 57 Конституции РФ, поскольку, введя названный Федеральный закон в действие до момента опубликования, законодатель тем самым придал ему обратную силу, ухудшив при этом положение налогоплательщиков. Заявитель ссылаясь при этом на то, что измененное правовое регулирование расширяет перечень налогов и сборов, подлежащих взиманию с плательщиков единого налога на вмененный доход за счет единого социального налога, а также по-иному определяет объект и налогооблагаемую базу по единому социальному налогу в отношении индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения. Заявитель полагал также, что законодатель нарушил принцип разумного срока введения в действие налоговых обременений.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: Для разрешения поставленного вопроса оспариваемый Закон следует рассматривать в системной связи с иными изменениями, внесенными в налоговое регулирование. В рамках налоговой реформы единый социальный налог включен в перечень налогов, замененных единым налогом на вмененный доход, и одновременно предусмотрен зачет сумм единого социального налога, уплаченных в 2002 году налогоплательщиками, которые были переведены на уплату единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности, в счет сумм, подлежащих уплате в федеральный бюджет и соответствующие социальные внебюджетные фонды, и уменьшение налогоплательщиками суммы единого налога, исчисленной за соответствующий налоговый

(отчетный) период в 2002 году, на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплаченных ими в соответствии с законодательством РФ. При этом законодатель придал соответствующим нормам обратную силу, распространив на отношения, возникшие с 1 января 2002 года, что не противоречит Конституции, поскольку положение налогоплательщиков законом улучшается.

Следовательно, положение о включении единого социального налога в перечень обязательных платежей, которые должны уплачиваться плательщиками единого налога на вмененный доход, с 29 августа 2002 года, фактически не применяется (при том, что суммы за соответствующий налоговый (отчетный) период в 2002 году, уплаченные налогоплательщиками, переведенными на единый налог на вмененный доход, подлежат зачету). Тем самым фактически отменено и дополнительное налоговое бремя, возложенное на налогоплательщиков, и устранены причины нарушения их конституционных прав.

Что касается изменения налоговых обязанностей индивидуальных предпринимателей, которые применяют упрощенную систему налогообложения, по уплате единого социального налога, связанное с изменением объекта налогообложения и налоговой базы, то само по себе это не означает ухудшение их положения, а потому не может быть истолковано как увеличение налогового бремени.

Определение экономической целесообразности как установления, так и изменения существенных элементов налогового обязательства относится к полномочиям законодателя; разрешение подобных вопросов Конституционному Суду РФ неподведомственно, за исключением случаев, когда новому законодательному акту придается обратная сила и им ухудшается положение налогоплательщиков.

– 2 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение КС РФ от 14 января 2003 г. №11-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о толковании статей 2, 15 (часть 3) и 18 Конституции РФ».

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: Заявитель просил дать толкование содержащегося в части 3 статьи 15 Конституции РФ понятия «нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина» в контексте статей 2 и 18 Конституции РФ. Выявление смысла данного понятия, как указывалось в запросе, необходимо для решения вопроса об опубликовании нормативных правовых актов. При этом сам заявитель считал, что все нормативные правовые акты затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина и потому подлежат официальному опубликованию для всеобщего сведения.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: Толкование Конституции РФ преследует цель устранить обнаружившуюся неопределенность в понимании конституционных положений и обеспечить тем самым их надлежащую реализацию; именно неопределенность в понимании положений Конституции РФ является основанием к рассмотрению КС РФ дела о толковании этих положений. Между тем заявитель, обосновывая свою позицию, не приводит какие-либо доводы, указывающие на наличие неопределенности в понимании положения части 3 статьи 15 Конституции РФ, которая препятствует ему в реализации функций и полномочий, связанных с решением вопроса об официальном опубликовании для всеобщего сведения нормативных правовых актов Ростовской области.

По существу, содержание запроса свидетельствует о том, что к КС РФ обращено требование обязать органы государственной власти, издающие нормативные правовые акты, публиковать официально для всеобщего сведения — вопреки действительному смыслу понятия «нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина» — любые нормативные правовые акты, что, однако, не входит в полномочия КС РФ.

Этим не исключается возможность последующего обращения с запросом о проверке конституционности законоположений, конкретизирующих нормативное содержание части 3 статьи 15 Конституции РФ, в КС РФ или в соответствующий суд — в случае применения неопубликованного официально для всеобщего сведения нормативного правового акта, затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина.

– 3 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: **Определение КС РФ от 8 апреля 2004 г. №137-О** «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности статей 15.14, 15.15, 15.16 и 23.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях».

ОПУБЛИКОВАНО: *ВКС РФ. 2004. №6.*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: Оспариваемые нормы КоАП РФ предусматривают меры административной ответственности за отдельные нарушения бюджетного законодательства, а также относят рассмотрение дел о соответствующих административных правонарушениях к ведению органов, ответственных за исполнение федерального бюджета. Заявитель утверждал, что устанавливая централизованную полномочий по применению мер административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства, эти нормы не предусматривают механизм применения административной ответственности за нецелевое использова-

ние, нарушение срока возврата и невозврат средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, чем нарушается право субъектов РФ осуществлять всю полноту государственной власти, ограничивается право местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, подрываются конституционные гарантии защиты собственности и нарушается принцип равенства всех перед законом и судом.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: Указанные в оспариваемых нормах нарушения являются нарушениями в сфере финансового и кредитного регулирования, относящегося к предметам ведения РФ, что в основном и предопределило установление на федеральном уровне ответственности за административные правонарушения в отношении бюджетов всех уровней, включая бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Однако и в рассматриваемых сферах субъекты РФ обладают в силу статьи 73 Конституции РФ собственными нормотворческими полномочиями. Закрепленный Конституцией РФ принцип единства экономического пространства предопределяет проведение единой финансовой политики и, соответственно, наличие единой финансовой системы, включая бюджетную и налоговую; при этом органы государственной власти субъектов РФ участвуют в финансовых, валютных и кредитных отношениях, имеющих общедоказательное значение, в той мере и постольку, в какой и постольку это предусмотрено и допускается федеральными законами, иными правовыми актами федеральных органов государственной власти; отнесение финансового, валютного, кредитного регулирования к ведению РФ не препятствует органам государственной власти субъекта РФ в пределах своих полномочий осуществлять меры по мобилизации и расходованию собственных финансовых ресурсов.

Таким образом, субъекты РФ не лишены оспариваемыми нормами полномочий по установлению административной ответственности, в том числе в определенных сферах финансового регулирования.

Вместе с тем КоАП РФ закрепил принцип, в соответствии с которым наделение юрисдикционными полномочиями органов исполнительной власти находится в прямой зависимости от того, законом какого уровня определены материальные нормы об ответственности за административные правонарушения. Следовательно, субъект РФ может установить, какой из органов исполнительной власти субъекта РФ также вправе осуществлять юрисдикционные полномочия при наличии совершенных в отношении средств регионального и местного бюджетов административных правонарушений, предусмотренных статьями 15.14, 15.15 и 15.16 КоАП РФ, при условии соответствующего воспроизведения диспозиций указанных норм об административной ответственности в законе субъекта РФ.

– 4 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение КС РФ от 9 июня 2004 г. №218-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности пункта 32 части 2 статьи 43 Устава Ростовской области».

ОПУБЛИКОВАНО: *ВКС РФ. 2005. №1.*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: Согласно пункту 32 части 2 статьи 43 Устава Ростовской области к компетенции Законодательного Собрания Ростовской области относится участие в назначении судей федеральных судов в соответствии с федеральными законами. Данная норма по заявлению прокурора Ростовской области признана судом недействующей и не подлежащей применению как противоречащая статье 6 Закона РФ «О статусе судей в РФ». Заявитель указывал, что соответствующий Закон РФ ранее предусматривал назначение судей ряда федеральных судов Президентом РФ по представлению соответственно Председателя ВС РФ и Председателя ВАС РФ с учетом мнения законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта РФ, но впоследствии подобный учет был исключен. По мнению заявителя, федеральный законодатель не имел права исключать участие субъектов РФ в назначении судей федеральных судов.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: Норма пункта 32 части 2 статьи 43 Устава Ростовской области по своей юридической природе является бланкетной, а потому проверка ее конституционности возможна лишь в системном единстве с предписаниями тех федеральных законов, которыми урегулирован соответствующий вопрос. Что касается Закона РФ «О статусе судей в РФ» в ранее действовавшей редакции, то КС уже высказывался в отношении норм, предусматривающих участие субъектов РФ в решении вопросов о назначении судей федеральных судов. КС РФ указал, что, по смыслу соответствующих положений, при представлении Президенту РФ кандидатуры для назначения на должность судьи соответствующего суда необходимо соблюдение определенных согласительных процедур с участием законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, причем его несогласие с назначением конкретного лица на должность судьи не исключает как возможность представления данной кандидатуры Президенту РФ, так и право Президента РФ назначить на должность то лицо, чья кандидатура не была согласована с законодательным (представительным) органом. Оценивая указанный Закон РФ уже в новой редакции, КС РФ подтвердил, что реализация полномочия Президента РФ назначать судей федеральных судов не может быть обусловлена согласием или несогласием субъекта РФ; определение статуса федеральных судей, условий и порядка занятия должности

федерального судьи является исключительным правом федерального законодателя и не предполагает обязательного участия субъектов РФ в правовом регулировании в данной сфере (Определение от 4 декабря 2003 г. №428-О). С учетом этих позиций должны оцениваться и соответствующие нормы Устава Ростовской области.

Вместе с тем не может рассматриваться как форма участия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в назначении судей федеральных судов назначение ими представителей общественности в состав квалификационной коллегии судей субъекта РФ. Включение в состав квалификационных коллегий судей по решению указанных органов представителей общественности выступает одной из гарантий самостоятельности этих органов судейского сообщества и не означает, что такие лица наделяются государственно-властными полномочиями или выполняют функции представителей органов государственной власти, в том числе законодательных; при этом для обеспечения самостоятельности квалификационных коллегий судей федеральный законодатель вправе избрать различные механизмы их формирования, в том числе предусмотреть определенные требования и ограничения в отношении членов квалификационных коллегий

Вместе с тем Законодательное Собрание Ростовской области вправе внести в Государственную Думу проект федерального закона, предусматривающего порядок и формы участия законодательного органа субъекта РФ в формировании кадров судебных органов, а также имеет возможность участвовать в данном процессе в других основанных на федеральном законе формах.

– 5 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение КС РФ от 15 июня 2004 г. №140-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности пункта 16 статьи 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области»

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: Заявитель настаивал на неконституционности пункта 16 статьи 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», которой предусматривались преференции для парламентских партий, связанные с регистрацией выдвинутых ими кандидатов без сбора подписей и внесения избирательного залога.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: 3 июня 2004 года, т. е. до начала рассмотрения дела в заседании КС РФ, Законодательное Собрание Ростовской области приняло Постановление №397, в котором ходатайствует об отзыве своего запроса. Согласно статье 44 ФКЗ

«О Конституционном Суде РФ» обращение в КС РФ может быть отозвано заявителем до начала рассмотрения дела в заседании КС РФ; в случае отзыва обращения производство по делу прекращается.

– 6 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение КС РФ от 8 июля 2004 г. №240-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке соответствия Конституции РФ Федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О Судебном департаменте при Верховном Суде РФ».

ОПУБЛИКОВАНО: *СЗ РФ. 2004. №40. Ст. 3991.*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: ФЗ от 27 октября 2003 года «О внесении изменения в Федеральный закон «О Судебном департаменте при Верховном Суде РФ» из пункта 1 статьи 15 Федерального закона от 8 января 1998 года «О Судебном департаменте при Верховном Суде РФ» было исключено положение о согласовании назначения и освобождения от должности начальника управления (отдела) Судебного департамента в субъекте РФ с органами государственной власти субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта РФ.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: Нормативное регулирование вопроса о Судебном департаменте при ВС РФ, входящих в его систему органах в субъектах РФ, включая назначение и освобождение от должности их руководителей, является производным по отношению к нормативному регулированию деятельности федеральных судов общей юрисдикции, осуществляемому в порядке статьи 76 (часть 1) Конституции РФ. Из Конституции РФ не вытекает обязательное установление федеральным законом согласования с субъектами РФ назначения на должность и освобождения от должности начальников управлений (отделов) Судебного департамента при Верховном Суде РФ в субъектах РФ. Во всяком случае, возможность предусмотреть учет мнения субъектов РФ при назначении и освобождении указанных должностных лиц является правом, а не обязанностью федерального законодателя. Следовательно, и назначение начальника управления (отдела) Судебного департамента в субъекте РФ, и освобождение его, как государственного служащего федерального государственного органа, от должности также регулируется федеральным законом. В то же время предусмотренное федеральным законодательством согласование назначения и освобождения от должности начальников управлений (отделов) Судебного департамента в субъекте РФ с председателями соответствующих судов и советом судей субъекта РФ обеспечивает учет мнения судейского сообщества на территории субъекта РФ.

– 7 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: **Постановление КС РФ от 18 июля 2012 г. №19-П** «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области».

ОПУБЛИКОВАНО: *СЗ РФ РФ, 2012. №31. Ст. 4470.*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: Заявитель просил признать названные законоположения противоречащими Конституции РФ, в той мере, в какой они не распространяют на юридические лица право направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, не предусматривают гарантии прав граждан при их обращении к государственным и муниципальным предприятиям и учреждениям и, соответственно, не определяют пределы полномочий органов государственной власти субъектов РФ по установлению гарантий права граждан на обращение, дополняющих гарантии, предусмотренные федеральным законом, в том числе в части обращения к государственным и муниципальным предприятиям и учреждениям, а также в части распространения гарантий, установленных для обращения граждан, на обращения юридических лиц.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: КС РФ признал положения части 1 статьи 1 и статьи 3 оспариваемого Федерального закона не противоречащими Конституции РФ, поскольку — по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования — сами по себе они не препятствуют введению законами субъекта РФ в целях защиты конституционного права граждан на обращение положений, которые дополняют федеральные гарантии данного права и не предполагают возложение новых обязанностей (ограничений прав) на физических и юридических лиц.

Одновременно взаимосвязанные положения части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 оспариваемого ФЗ признаны не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой они — в силу неопределенности нормативного содержания, порождающей на практике неоднозначное их истолкование и, соответственно, возможность произвольного применения, — препятствуют распространению положений данного Федерального закона на отношения, связанные с рассмотрением органами государственной власти и органами местного самоуправления обращений объединений граждан, включая юридические лица, а также рассмотрению обращений осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями и иными организациями, в том числе введению законом субъекта РФ положений о возможности рассмотрения обращений такими учреждениями и организациями.

Федеральному законодателю предписано урегулировать порядок рассмотрения обращений объединений граждан и юридических лиц государственными органами и органами местного самоуправления, а также гарантии рассмотрения обращений граждан государственными учреждениями и иными организациями, осуществляющими публично значимые функции.

– 8 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение КС РФ от 4 июня 2013 г. №882-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности положений пункта 2 части первой статьи 26, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса РФ и статьи 5 Закона Ростовской области «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области»

ОПУБЛИКОВАНО: *ВКС РФ. 2014. №1.*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: Заявитель оспаривал конституционность положений ГПК РФ, устанавливающих подсудность верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа в качестве суда первой инстанции гражданских дел об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций, закрепляющих правила подачи заявлений об оспаривании нормативных правовых актов, а также порядок признания нормативного правового акта недействующим, правила вступления решения суда в силу и правила публикации решения суда в печатном издании. По мнению заявителя, эти законоположения по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, противоречат Конституции РФ, поскольку допускают осуществление судами общей юрисдикции проверки закона субъекта РФ на соответствие федеральным законам в случае, когда таким законом субъекта РФ устанавливается нормативное правовое регулирование по предмету, не урегулированному федеральным законодательством, а также в случае отсутствия законодательного разграничения законотворческих полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ в соответствующей сфере общественных отношений.

Кроме того, заявитель просил проверить на соответствие Конституции РФ статью 5 Закона Ростовской области от 3 августа 2007 года №747-ЗС «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области» (в редакции Закона Ростовской области от 26 июля 2012 года №921-ЗС), согласно которой вред окру-

жающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности в результате нарушения требований данного Закона, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности в порядке, установленном законодательством в области охраны окружающей среды. Согласно указанной статье в первоначальной редакции вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, подлежал возмещению в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными администрацией Ростовской области, а при их отсутствии — исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды (часть 2), при этом методики исчисления размера вреда окружающей среде могли учитывать фактические затраты на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, понесенные убытки, в том числе упущенную выгоду, коэффициент приживаемости зеленых насаждений, коэффициент обеспеченности зелеными насаждениями и иные факторы, влияющие на размер вреда окружающей среде (часть 3). Законом Ростовской области от 26 июля 2012 года №921-ЗС «О внесении изменений в Областной закон «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области» данная статья была изложена в новой редакции. Заявитель утверждал, что статьей 5 Закона Ростовской области «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области» в новой редакции, так же как и данной статьей в прежней редакции, не исключается полномочие органов исполнительной власти Ростовской области по утверждению в порядке опережающего правового регулирования такс и методик исчисления размера вреда, причиненного зеленому фонду поселений и городских округов, не относящемуся к лесным насаждениям.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: По смыслу ФКЗ о КС РФ, КС РФ в процессе конституционного судопроизводства проверяет по жалобам граждан и по запросам иных субъектов обращения в КС РФ конституционность действующих нормативных правовых актов; в предусмотренных частью второй его статьи 43 случаях в целях защиты конституционных прав и свобод граждан он может по жалобам граждан проверить конституционность закона, отмененного или утратившего силу к началу или в период рассмотрения дела, однако если оспариваемый закон отменен или утратил силу до начала производства в КС РФ, КС РФ отказывает в принятии жалобы к рассмотрению. Утративший силу нормативный правовой акт во всяком случае не может быть предметом рассмотрения в КС РФ в порядке абстрактного нормоконтроля. Отмена же нормативного правового акта самим принявшим этот акт

органом государственной власти с очевидностью свидетельствует о том, что такой акт расценивается им как более не подлежащий действию, при этом мотивы, которыми руководствуется данный орган государственной власти, не имеют существенного значения для целей конституционного судопроизводства.

Что же касается оспариваемых норм ГПК РФ, то они, обеспечивая право на судебную защиту и согласуясь с одним из вытекающих из Конституции РФ принципов правосудия, предусматривающим, что надлежащим судом для рассмотрения дела признается суд, компетенция которого определена законом, устанавливающим как разграничение видов судебной юрисдикции, так и определение предметной, территориальной и инстанционной подсудности, — исключают нечеткое или расширительное определение компетенции суда в вопросах оспаривания нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, а также произвольное толкование правоприменителем и потому сами по себе не могут рассматриваться как не соответствующие Конституции РФ в указанном заявителем аспекте.

– 9 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение КС РФ от 9 ноября 2017 г. №2511-О «По запросу Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности абзаца второго пункта 9 статьи 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: По мнению заявителя, оспариваемое законоположение в силу неопределенности содержания не позволяет установить пределы полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования оборота алкогольной продукции в части возможности введения на территории субъекта РФ полного запрета на розничную продажу отдельных видов алкогольной продукции, а потому не соответствует статьям 1 (часть 1), 6 (часть 2), 10, 11, 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 41 (часть 1), 76 (части 3–6), 118 (часть 2), 125 (части 2, 3 и 5), 126 и 128 (часть 3) Конституции РФ.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: Установление пунктом 8 статьи 11 ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» запрета на оборот (за исключением закупок, поставок, хранения и (или) перевозок в целях вывоза за пределы территории Российской Федерации (экспорта) алкогольной продукции с содержанием этилового спирта менее 15 процентов объема

готовой продукции, содержащей тонизирующие вещества (компоненты), означает, что органы государственной власти субъектов РФ не обладают полномочием по установлению указанного запрета на своей территории, в том числе в части полного запрета на розничную продажу слабоалкогольных тонизирующих напитков.

Таким образом, в вопросе о соответствии Конституции РФ абзаца второго пункта 9 статьи 16 ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» неопределенность, наличие которой могло бы дать основание к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ, отсутствует.

– 10 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Постановление КС РФ от 2 июля 2018 г. №27-П «По делу о проверке конституционности абзаца второй части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области»

ОПУБЛИКОВАНО: СЗ РФ. 2018. №29. Ст. 4527.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: По мнению заявителя, названное законоположение, устанавливая в качестве императивного условия наделения должностных лиц органов внутренних дел (полиции) правом составления протоколов о предусмотренных законами субъектов РФ административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, заключение между Министерством внутренних дел РФ как федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти заинтересованных субъектов РФ соглашений о передаче осуществления части соответствующих полномочий, вступает в противоречие с Конституцией РФ, ее статьями 1 (часть 1), 4 (часть 2), 10, 15 (части 1 и 2), 19 (части 1 и 2) и 45 (часть 1), поскольку:

— вопреки конституционному принципу равенства порождает различия в применении должностными лицами органов внутренних дел (полиции) законов субъектов РФ об административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности и как следствие — в механизме правовой защиты прав и свобод граждан от соответствующих посягательств, производные от наличия (отсутствия) заключенных между компетентным федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ соглашений о передаче осуществления полномочий по составлению протоколов об указанных административных правонарушениях должностным лицам органов внутренних дел (полиции);

— в отступление от общеправового принципа неотвратимости ответственности за нарушение закона в правовом государ-

стве не позволяет субъектам РФ привлекать должностных лиц органов внутренних дел (полиции) к возбуждению дел о посягающих на общественный порядок и общественную безопасность административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, без заключения с Министерством внутренних дел РФ соглашения о передаче им осуществления полномочий по составлению протоколов о таких административных правонарушениях;

— в нарушение конституционного принципа разделения властей не исключает вмешательства Министерства внутренних дел РФ в компетенцию региональных парламентов, фактически обязывая субъекты РФ к заключению, к тому же на возмездных началах, соглашений о передаче осуществления полномочий по составлению протоколов о посягающих на общественный порядок и общественную безопасность административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, должностным лицам органов внутренних дел (полиции) на условиях, устанавливаемых этим Министерством, в том числе относительно конкретных составов таких административных правонарушений;

— не отвечает конституционным критериям определенности правового регулирования по причине умолчания о требованиях, предъявляемых к содержанию соответствующего соглашения, порядку его заключения и разрешения возникающих разногласий.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: Перечень должностных лиц, наделенных полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законом данного субъекта РФ, могут быть включены лишь должностные лица органов государственной власти самого субъекта РФ и (или) должностные лица органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на его территории, что исключает непосредственное (прямое) законодательное возложение субъектом РФ указанных полномочий на должностных лиц федерального уровня, поскольку иное выходило бы за пределы компетенции его органов государственной власти, очерченные федеральным законодателем, и тем самым, по сути, приводило бы к расхождению со статьей 71 (пункт «г») Конституции РФ, относящей установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, равно как и порядка их организации и деятельности к ведению Российской Федерации;

Возложение на субъекты РФ в случае заключения с Министерством внутренних дел РФ соглашений, предусмотренных абзацем вторым части 6 статьи 28.3 КоАП РФ, обязанности по передаче необходимых для их исполнения финансовых средств — особенно принимая во внимание зачисление уплаченных сумм админи-

стративных штрафов, наложенных за совершение административных правонарушений, предусмотренных законами субъектов РФ, в бюджеты соответствующих субъектов РФ по нормативу 100 процентов (пункт 4 статьи 46 Бюджетного кодекса РФ) — не может рассматриваться как препятствующее им в защите прав и свобод человека и гражданина и в обеспечении законности, правопорядка и общественной безопасности (статья 72, пункт «б» части 1, Конституции РФ).

Соответственно, абзац второй части 6 статьи 28.3 КоАП РФ не может быть признан противоречащим Конституции РФ, поскольку по своему нормативному содержанию в системе действующего правового регулирования он предполагает, что:

1) заключение соглашений о передаче осуществления полномочий по составлению протоколов о предусмотренных законами субъектов РФ административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, должностным лицам органов внутренних дел (полиции) направлено на обеспечение сбалансированного сочетания интересов образующих единую систему исполнительной власти РФ федеральных и региональных органов исполнительной власти, отвечающего задачам эффективной административно-правовой защиты прав и свобод граждан;

2) инициатива заключения таких соглашений должна исходить от органов исполнительной власти субъектов РФ, которые не могут быть принуждены к их подписанию на неприемлемых для себя организационно-правовых, финансовых или иных условиях, а федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, не вправе произвольно отказывать органам исполнительной власти субъектов РФ в их заключении в случаях, когда проекты соответствующих соглашений отвечают требованиям, установленным федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации;

3) должностные лица органов внутренних дел (полиции) обязаны — в рамках полномочий, возложенных на них Кодексом РФ об административных правонарушениях и Федеральным законом «О полиции», — оказывать содействие в привлечении виновных в совершении предусмотренных законами субъектов РФ административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, и при отсутствии соответствующих соглашений, заключенных между органами исполнительной власти субъектов РФ и Министерством внутренних дел РФ.

**ОБРАЩЕНИЯ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ
ФЕДЕРАЛЬНЫХ СУДОВ, ДЕЙСТВУЮЩИХ
НА ТЕРРИТОРИИ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

– 1 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: **Определение КС РФ от 13 апреля 2000 г. №53-О** «По запросу Кировского районного суда города Ростова-на-Дону о проверке конституционности статьи 210 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях и Указа Президента Российской Федерации от 20 июля 1994 г. №1504 «Об утверждении Положения о Федеральной инспекции труда при Министерстве труда Российской Федерации (Рострудинспекции)».

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: В производстве Кировского районного суда города Ростова-на-Дону находилось дело по жалобе гражданки Н. А. Хартюновой на Постановление гострудинспекции по Ростовской области от 28 сентября 1998 года о привлечении ее к административной ответственности за нарушение положений статьи 170 КЗоТ РСФСР и наложении административного взыскания в виде штрафа в размере 50 минимальных размеров оплаты труда. Суд, придя к выводу о том, что оспариваемые им нормативные положения, согласно которым должностные лица государственных инспекций труда вправе рассматривать дела о нарушениях законодательства Российской Федерации о труде и охране труда и налагать на виновных лиц административное взыскание в виде штрафа, не соответствуют Конституции РФ приостановил производство по делу и обратился в КС РФ с запросом о проверке их конституционности.

По мнению заявителя, только суд должен обладать правом рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания, в том числе штраф, в порядке административного судопроизводства; органы исполнительной власти (в данном случае — государственная инспекция труда) должны лишь выявлять административные правонарушения, составлять протоколы, а затем направлять собранные материалы в суд для принятия решения по существу. В противном случае нарушается принцип разделения властей, ограничиваются полномочия судебной власти, подрываются конституционные гарантии защиты собственности.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: В соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции РФ и пунктом 3 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» КС РФ по запросам судов проверяет конституционность только законов, примененных или под-

лежащих применению в конкретном деле. Указ Президента РФ РФ относится к подзаконным нормативным правовым актам и, следовательно, не может быть предметом проверки по данному запросу.

Из Конституции РФ не вытекает, что рассмотрение дел об административных правонарушениях и наложение административных взысканий должно осуществляться лишь в процедуре административного судопроизводства, т. е. только судами (судьями). Законодатель, учитывая природу и особенности административных правоотношений, вправе наделять административной юрисдикцией органы исполнительной власти, обеспечивая при этом соблюдение требований статьи 46 Конституции РФ. Исходя из этого наделение государственных инспекций труда, являющихся органами государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде и об охране труда, правом рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать на виновных лиц административные взыскания не может рассматриваться как нарушение конституционного принципа разделения властей и не затрагивает прерогативы судебной власти.

Постановления указанных органов (должностных лиц) о наложении административного взыскания могут быть обжалованы в суд лицами, в отношении которых они вынесены, или опротестованы прокурором. Охрана прав и законных интересов гражданина обеспечивается в таких случаях и возможностью проверки законности и обоснованности принятого судебного решения еще одной судебной инстанцией, уполномоченной на исправление судебной ошибки. Вместе с тем законодатель может по-иному осуществить нормативное регулирование в данной сфере, установив, что рассмотрение дел об административных правонарушениях и наложение административных взысканий производится исключительно судами, и предоставив, как предлагает заявитель, органам исполнительной власти право совершать лишь действия, предусмотренные главой 18 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. Принятие такого решения и внесение в связи с этим изменений в административное и административно-процессуальное законодательство является прерогативой законодателя и не входит в компетенцию РФ.

Следует также учитывать, что вынесение уполномоченным органом исполнительной власти (должностным лицом) постановления о наложении штрафа еще не означает фактического отчуждения принадлежащего гражданину имущества (денежных средств), прекращения права собственности на это имущество. Оно осуществляется на другой стадии административного производства — при реализации санкции, т. е. при уплате (взыскании) штрафа.

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, устанавливая процессуальные гарантии защиты законных интересов

лица, в отношении которого вынесено постановление о привлечении к административной ответственности и наложении административного взыскания в виде штрафа, предусматривает, что такое постановление в случае несогласия с ним заинтересованного лица может быть обжаловано в суд. Следовательно, только судебное решение в данном случае является окончательным актом, на основании которого лицо, совершившее административное правонарушение, может быть лишено своего имущества в результате взыскания штрафа, что согласуется с положением статьи 35 (часть 3) Конституции РФ.

Уплата штрафа может осуществляться и добровольно, без судебного разбирательства, если лицо, в отношении которого вынесено постановление, согласно с наложением административного взыскания. В этих случаях взыскание штрафа не означает принудительного прекращения права собственности на принадлежащее лицу имущество (денежные средства), лишения лица его имущества органом исполнительной власти. Кроме того, не исключается возможность последующего судебного контроля за законностью и обоснованностью действий и решений соответствующих органов (должностных лиц), наложивших это административное взыскание.

- 2 -

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: **Постановление КС РФ от 24 января 2002 г. №3-П** «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 170 и части второй статьи 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 3 статьи 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с запросами Зерноградского районного суда Ростовской области и Центрального районного суда города Кемерово».

ОПУБЛИКОВАНО: *СЗ РФ. 2002. №7. Ст. 745.*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: Зерноградский районный суд Ростовской области, придя к выводу о том, что подлежащее применению при разрешении данного дела положение части второй статьи 170 КЗоТ РФ (в редакции от 30 апреля 1999 года), согласно которому увольнение работников, имеющих детей-инвалидов или инвалидов с детства до достижения ими возраста восемнадцати лет, по инициативе работодателя не допускается, кроме случаев ликвидации организации, когда допускается увольнение с обязательным трудоустройством, не соответствует Конституции РФ, приостановил производство по делу и обратился в КС РФ с запросом о проверке его конституционности.

По мнению заявителя, предусмотренный названным положением запрет расторгать трудовой договор с имеющим ребенка-инвалида работником в случаях виновного неисполнения или ненадлежащего

исполнения им своих трудовых обязанностей и, следовательно, распространение на недобросовестных работников, злоупотребляющих предоставленными им правами, установленных данной нормой повышенных гарантий при увольнении, не согласуется со статьей 17 (часть 3) Конституции РФ и противоречит принципу равенства всех перед законом и судом (часть 1 статьи 19 Конституции РФ).

Другой заявитель по делу — Центральный районный суд города Кемерово — оспаривал конституционность подлежащих применению при разрешении конкретного дела части второй статьи 235 КЗоТ РФ и пункт 3 статьи 25 ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», в силу которых увольнение по инициативе работодателя работников, входящих в состав профсоюзных органов и не освобожденных от основной работы, без предварительного согласия соответствующих профсоюзных органов не допускается. Заявитель исходил из того, что такое регулирование расходится с требованиями статей 19 (части 1 и 2) и 55 Конституции РФ.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: КС РФ признал не соответствующей Конституции РФ, часть вторую статьи 170 КЗоТ РФ в той части, в какой ею не допускается увольнение работников, имеющих детей-инвалидов или инвалидов с детства до достижения ими возраста восемнадцати лет, в случаях совершения ими дисциплинарных проступков, являющихся в соответствии с законом основанием для расторжения с ними трудового договора по инициативе работодателя.

КС РФ признал не соответствующими Конституции РФ часть вторую статьи 235 КЗоТ РФ и пункт 3 статьи 25 ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в той части, в какой ими не допускается без предварительного согласия соответствующих профсоюзных органов увольнение работников, входящих в состав профсоюзных органов и не освобожденных от основной работы, в случаях совершения ими дисциплинарных проступков, являющихся в соответствии с законом основанием для расторжения с ними трудового договора по инициативе работодателя.

– 3 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение КС РФ от 7 февраля 2002 г. №8-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда Ростовской области о проверке конституционности подпункта «г» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость».

ОПУБЛИКОВАНО: ВКС РФ. 2002. №4.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа отменил ряд решений Арбитражного суда Ростовской области, которыми призна-

ны недействительными решения налоговых органов о привлечении к ответственности за неуплату налога на добавленную стоимость организаций, выполняющих по договору муниципального заказа работы по ремонту и обслуживанию жилого фонда.

Вынося решения, и первая и апелляционная инстанции Арбитражного суда Ростовской области исходили из того, что источником оплаты таких работ помимо бюджетного финансирования является вносимая жильцами квартирная плата, которая согласно подпункту «г» пункта 1 статьи 5 Закона РФ «О налоге на добавленную стоимость» от налога на добавленную стоимость освобождается, а следовательно, указанные организации были бы вынуждены платить его за счет своей прибыли. Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа, отменяя эти решения, указал, что организации-налогоплательщики выполняли соответствующие работы по гражданско-правовым договорам с администрациями муниципальных образований в лице их муниципальных учреждений с функциями заказчика, оплата работ производилась заказчиками, а потому источник образования средств для исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость не имеет значения.

В связи с рассмотрением очередного аналогичного дела Арбитражный суд Ростовской области обратился в КС РФ с запросом, в котором просил подтвердить конституционность подпункта «г» пункта 1 статьи 5 Закона РФ «О налоге на добавленную стоимость», поскольку считал его соответствующим Конституции РФ, либо признать — с учетом смысла, придаваемого ему правоприменительной практикой, — не соответствующим Конституции РФ.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: Статьей 2 Федерального закона от 5 августа 2000 года «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» Закон РФ от 6 декабря 1991 года «О налоге на добавленную стоимость» с 1 января 2001 года признан утратившим силу, за исключением ряда подпунктов пункта 1 статьи 5, включая подпункт «г», но лишь в части освобождения от уплаты налога на добавленную стоимость работ по строительству жилых домов, производимому с привлечением средств бюджетов всех уровней при условии, что такие средства составляют не менее 50 процентов стоимости этих работ, которые утрачивают силу с 1 января 2002 года.

Между тем в соответствии с частью второй статьи 43 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» рассмотрению в заседании КС РФ подлежат лишь те обращения, в которых оспаривается конституционность закона, сохраняющего свою силу к моменту обращения заявителя в КС РФ. Поскольку же подпункт «г» пункта 1 статьи 5 Закона РФ «О налоге на добавленную стоимость»

утратил силу с 1 января 2001 года, а Арбитражный суд Ростовской области обратился в КС РФ 9 октября 2001 года, т. е. спустя продолжительное время после утраты оспариваемой нормой юридической силы, его запрос не может быть признан отвечающим критерию допустимости.

– 4 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Постановление КС РФ от 20 апреля 2010 г. №9-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 7 Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в редакции Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» в связи с жалобами граждан А. А. Анохина и П. И. Зелинского и запросами Железнодорожного районного суда города Новосибирска и Кировского районного суда города Ростова-на-Дону».

ОПУБЛИКОВАНО: *СЗ РФ. 2010. №18. Ст. 2277.*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: Частью первой статьи 7 ФЗ от 10 января 1996 года №6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в редакции ФЗ от 28 июня 2002 года №76-ФЗ устанавливалось, что в стаж работы в качестве судьи РФ при исчислении стажа, дающего право на отставку и получение всех видов выплат и льгот, включается время работы в судах и органах юстиции на должностях, для замещения которых необходимо высшее юридическое образование, а также в качестве прокурора, следователя, адвоката, если стаж работы в должности судьи составляет не менее пяти лет, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий судьи по основаниям, предусмотренным подпунктами 2 и 9 пункта 1 статьи 14 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации».

Статьей 4 ФЗ от 25 декабря 2008 года №274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» в названную норму было внесено изменение: слова «на должностях, для замещения которых необходимо высшее юридическое образование, а также в качестве прокурора, следователя, адвоката» заменены словами «как на должности судьи, так и на должностях, указанных в пункте 5 статьи 4 Закона РФ от 26 июня 1992 года №3132–1 «О статусе судей в Российской Федерации».

В производстве Кировского районного суда города Ростова-на-Дону находится дело по заявлению гражданки Г. А. Медведевой, с 19 декабря 2000 года по 1 апреля 2009 года являвшейся мировым судьей судебного участка №2 Ворошиловского района города Ростова-

на-Дону, о признании частично незаконным решения комиссии Управления Судебного департамента при Верховном Суде РФ в Ростовской области, которым в стаж ее работы в качестве судьи не было включено время работы помощником прокурора Ворошиловского района города Ростова-на-Дону, что повлекло значительное снижение размера выходного пособия, выплаченного ей при уходе в отставку.

Как утверждали заявители, оспариваемое ими регулирование — в той мере, в какой оно исключает для лиц, назначенных на должность судьи до вступления в силу ФЗ от 25 декабря 2008 года №274-ФЗ, возможность зачета времени работы в качестве прокурора, следователя и адвоката в стаж работы в качестве судьи Российской Федерации при исчислении стажа, дающего право на получение ежемесячной надбавки к заработной плате в размере 50 процентов ежемесячного пожизненного содержания, а при выходе в отставку на получение ежемесячного пожизненного содержания в полном размере и всех видов выплат и льгот, — не соответствует Конституции РФ, поскольку допускает снижение уровня законодательных гарантий конституционно-правового статуса судей.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: КС РФ признал оспариваемую норму не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 55 (части 2 и 3) и 120 (часть 1), в той мере, в какой она распространяется на судей, назначенных (избранных) на должность до 10 января 2009 года (даты введения в действие Федерального закона от 25 декабря 2008 года №274-ФЗ) и обратившихся за назначением предусмотренных законом выплат после этой даты, не позволяя тем самым засчитывать таким судьям периоды их работы прокурором, следователем и адвокатом до назначения на должность судьи в стаж работы в качестве судьи, дающий право на получение ежемесячной надбавки к заработной плате (при наличии права на ежемесячное пожизненное содержание в полном размере), а при выходе в отставку — определяющий размер ежемесячного пожизненного содержания и всех других видов выплат и льгот.

– 5 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение КС РФ от 3 апреля 2014 г. №656-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда о проверке конституционности статьи 18 и пункта 1 части 4 статьи 288 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: Позиция заявителя состояла в том, что оспариваемые нормы не соответствуют статье 47 (часть 1) Конституции РФ, поскольку в правоприменительной практике арбитражных судов они позволяют расширительно толковать понятие «незаконный состав суда», подразумевая

под этим, в частности, нарушение порядка замены судьи, а также позволяют отменять судебный акт по такому основанию, как принятие его незаконным составом суда, в случае, если неясно, кто из судей должен быть председательствующим в судебном заседании, а также в случае, если при замене судьи в составе арбитражного суда апелляционной инстанции не использовалась автоматизированная система распределения дел.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: В условиях действующего арбитражного процессуального законодательства формирование состава суда для рассмотрения дела, т. е. определение конкретного судьи или судей, осуществляется с учетом нагрузки и специализации судей в порядке, исключающем влияние на его формирование лиц, заинтересованных в исходе судебного разбирательства, в том числе с использованием автоматизированной информационной системы. Дело, рассмотрение которого начато одним судьей или составом суда, должно быть рассмотрено этим же судьей или составом суда. В то же время АПК РФ допускает возможность замены одного из судей в процессе рассмотрения дела в случае заявленного и удовлетворенного в порядке, установленном данным Кодексом, самоотвода или отвода судьи, длительного отсутствия судьи ввиду болезни, отпуска, пребывания на учебе, нахождения в служебной командировке, а также в случаях прекращения или приостановления его полномочий по основаниям, установленным федеральным законом. Установленный порядок замены судьи служит гарантией от произвольной передачи дела от одного судьи другому судье этого же суда либо от произвольной замены судей при коллегиальном рассмотрении дела. Если замена в составе суда, рассматривающего дело, произведена без наличия на то установленных процессуальным законом оснований, то сформированный подобным образом состав суда должен быть признан сформированным с нарушением статьи 18 АПК РФ, т. е. незаконным, что в любом случае влечет отмену принятого им судебного акта. Такое законодательное регулирование призвано обеспечить реализацию конституционного права каждого на рассмотрение его в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Коллегиальный состав суда будет считаться незаконным тогда, когда в него входят лица, не имеющие в силу закона права рассматривать дело в судебном порядке в данном судебном органе. При этом передача функции председательствующего другому судье этого же состава суда не меняет состав суда, рассматривающего дело, и, соответственно, в любом случае не может впоследствии привести к признанию того, что суд рассмотрел дело в незаконном составе. Если уже после начала рассмотрения дела изменяется состав арбитражного суда и в связи с этим определяется, кто из судей заново

сформированного состава суда будет осуществлять функции председательствующего, то вне зависимости от того, кто именно из них станет в данном процессе председательствующим — при условии, что в состав суда включены судьи того же арбитражного суда, имеющие в силу закона право рассматривать это дело, — такой состав суда не может расцениваться как незаконный.

При направлении Президиумом ВАС РФ или арбитражным судом кассационной инстанции дела на новое рассмотрение в арбитражный суд апелляционной инстанции без указания на необходимость рассмотрения дела в ином судебном составе арбитражный суд апелляционной инстанции вправе рассмотреть дело в том же составе, в котором им было принято постановление, впоследствии отмененное, а равно — при наличии оснований и с учетом условий, установленных частью 1 статьи 18 АПК РФ, — в ином составе судей этого же судебного органа, причем независимо от того, использовалась или нет в арбитражном суде апелляционной инстанции автоматизированная информационная система при распределении апелляционной жалобы (апелляционных жалоб) по данному делу.

– 6 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение КС РФ от 3 апреля 2014 г. «По запросу Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда о проверке конституционности пункта 15 части 2 статьи 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: В соответствии с пунктом 15 части 2 статьи 289 АПК РФ в постановлении арбитражного суда кассационной инстанции указываются действия, которые должны быть выполнены лицами, участвующими в деле, и арбитражным судом первой или апелляционной инстанции, если дело передается на новое рассмотрение; указания арбитражного суда кассационной инстанции, в том числе на толкование закона, изложенные в его постановлении об отмене решения, постановления суда первой, апелляционной инстанции, обязательны для арбитражного суда, вновь рассматривающего данное дело.

По мнению заявителя, положения пункта 15 части 2 статьи 289 АПК РФ не соответствуют статье 120 Конституции РФ, поскольку указание арбитражного суда кассационной инстанции о толковании закона, непосредственно противоречащее норме материального права, лишает судей нижестоящих арбитражных судов возможности отправления правосудия; указанием на обязательное толкование нормы материального права, подлежащей применению в конкретном деле, суд кассационной инстанции предпринимает вопрос о том, какое решение по делу надлежит принять суду, вновь рассматривающему дело.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО РФ РЕШЕНИЯ: Независимость судей, призванная обеспечивать при отправлении правосудия права и свободы личности, приоритет которых закреплен в Конституции РФ, не затрагивается возложением на арбитражный суд арбитражным судом кассационной инстанции обязанности исходить при новом рассмотрении дела из принятых именно им постановлений — при условии, что в таких постановлениях непосредственно не разрешаются вопросы о том, как именно должно быть разрешено это дело.

– 7 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение КС РФ от 6 ноября 2014 г. №2531-О «По запросу Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда о проверке конституционности пункта 3 статьи 1244 Гражданского кодекса РФ»

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: Правовое регулирование, предусматривающее право организации по управлению правами на коллективной основе, получившей государственную аккредитацию (аккредитованной организации), осуществлять управление правами и сбор вознаграждения для тех правообладателей, с которыми у нее соответствующие договоры не заключены, не согласуется с принятым на себя Российской Федерацией обязательством пересмотреть систему коллективного управления правами в целях отмены недоговорного управления правами в течение пяти лет после вступления в силу части четвертой ГК РФ. Данное обязательство, предусмотренное параграфом 1218 Доклада Рабочей группы о присоединении Российской Федерации к Соглашению ВТО (заключено в городе Марракеше 15 апреля 1994 года), было взято на себя Российской Федерацией в связи со вступлением во Всемирную торговую организацию.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: Наличие аккредитованной организации само по себе не препятствует созданию других организаций по управлению правами на коллективной основе, в том числе в сферах коллективного управления, указанных в пункте 1 статьи 1244 ГК РФ, и не ограничивает правообладателей, не заключивших с аккредитованной организацией договор о передаче полномочий по управлению правами, в возможности в любой момент полностью или частично отказаться от этой организации в качестве управляющей их правами, письменно уведомив об этом данную организацию, и передать соответствующие полномочия организациям по управлению правами на коллективной основе, не имеющим государственной аккредитации на осуществление деятельности в соответствующей сфере, либо доверить представительство своих интересов другим юридическим лицам или гражданам, а также непосредственно заключить лицензионные договоры

с пользователями результатов интеллектуальной деятельности (абзац второй пункта 1 статьи 1242, пункт 2 статьи 1243, пункт 3 и абзац первый пункта 4 статьи 1244 ГК РФ).

Оспариваемый в запросе пункт 3 статьи 1244 ГК РФ направлен на обеспечение права исполнителей и изготовителей фонограмм на получение вознаграждения за публичное исполнение, а также за сообщение в эфир или по кабелю фонограмм, опубликованных в коммерческих целях, посредством реализации аккредитованной организацией по управлению правами на коллективной основе возложенной на нее обязанности по управлению правами и сбору вознаграждения в интересах правообладателей, и тем самым — на реализацию положений статьи 44 (часть 1) Конституции РФ.

Протокол о присоединении РФ к Соглашению ВТО, как ратифицированный международный договор РФ, в силу статьи 15 (часть 4) Конституции РФ является составной частью ее правовой системы и в то же время служит правовым основанием включения самого Соглашения ВТО в правовую систему России.

Решение вопроса о возможности непосредственного применения параграфа 1218 Доклада Рабочей группы о присоединении Российской Федерации к Соглашению ВТО, как связанного с толкованием соответствующего положения международного договора, не входит в полномочия КС РФ, определенные статьей 125 Конституции РФ и статьей 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В вопросе же о соответствии Конституции РФ пункта 3 статьи 1244 ГК РФ в указанном заявителем аспекте неопределенность отсутствует.

– 8 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение КС РФ от 14 января 2016 г. №1-О «По запросу Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда о проверке конституционности пункта 6 статьи 2 Закона РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР», статьи 18 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», пункта 1 приложения 3 к постановлению Верховного Совета Российской Федерации «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» и пункта 5 раздела I положения о коммерциализации государственных предприятий с одновременным преобразованием в акционерные общества открытого типа»;

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: По мнению заявителя, оспариваемые нормативные положения с учетом сло-

жившейся правоприменительной практики допускают возможность возникновения права муниципальной собственности не только на объекты жилищного фонда, находившегося в ведении государственного предприятия, но и на объекты незавершенного строительства — недостроенные дома, включенные в план приватизации государственного предприятия и лишь впоследствии (после завершения процедуры приватизации государственного предприятия) принятые в эксплуатацию в качестве объектов жилищного фонда, и тем самым противоречат статьям 35 (части 1 и 2) и 130 (часть 1) Конституции РФ.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: Отношения, связанные с обеспечением функционирования и сохранения целевого назначения жилищных объектов, в том числе жилых помещений жилищного фонда социального использования, эксплуатируемого в интересах населения, носят публично-правовой характер и это должен учитывать законодатель при осуществлении их правового регулирования (Постановление от 16 мая 2000 года №8-П); на достижение цели защиты публичных интересов и интересов лиц, проживающих в жилых помещениях, направлены установленные законодательством ограничения в возможности приобретения в порядке приватизации объектов, относящихся к жилищному фонду социального использования (Определение от 14 января 2014 года №4-О).

Муниципальный жилищный фонд как часть муниципально-го имущества предназначен в конечном счете для использования в целях решения задач, связанных с вопросами местного значения, к числу которых ФЗ от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организацию строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иные полномочия органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством (пункт 6 части 1 статьи 14).

Данные полномочия местного самоуправления обеспечивают реализацию провозглашенных в Конституции РФ целей социальной политики Российской Федерации, предопределяющих обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности и обеспечении нормальных условий существования, одной из необходимых гарантий которого является создание условий для осуществления права каждого на жилище (Постановление КС РФ от 16 декабря 1997 года №20-П; определения КС РФ от 15 февраля 2005 года №17-О и от 5 марта 2009 года №376-О-П).

Запрет на приватизацию юридическими лицами объектов жилищного фонда, находящихся на балансе государственных предприятий, учитывает публичные интересы, связанные с реализацией органами местного самоуправления возложенных на них задач в жилищной сфере, и обеспечивает защиту жилищных и имущественных прав граждан, включая право на приватизацию жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда, которое, как указал КС РФ, является производным от их статуса нанимателя жилого помещения (постановления от 15 июня 2006 года №6-П и от 30 марта 2012 года №9-П).

Сами по себе положения пункта 6 статьи 2 Закона РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР», статьи 18 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», пункта 1 приложения 3 к Постановлению Верховного Совета РФ «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» и пункта 5 раздела I Положения о коммерциализации государственных предприятий с одновременным преобразованием в акционерные общества открытого типа не могут рассматриваться, вопреки мнению заявителя, как влекущие прекращение права частной собственности на объект жилищного фонда вне предусмотренных законом оснований.

Соответственно, у КС РФ, призванного в силу статьи 74 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» оценивать рассматриваемый акт с учетом как его буквального смысла, так и смысла, придаваемого ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов, нет оснований полагать, что установленное оспариваемыми заявителем нормами правовое регулирование содержит порождающую произвольное правоприменение неопределенность

– 9 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение КС РФ от 14 января 2016 г. №3-О «По запросу Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда о проверке конституционности части 2 статьи 117 и части 2 статьи 259 Арбитражного процессуального кодекса РФ».

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: По мнению заявителя, указанные законоположения в толковании, придаваемом им правоприменительной практикой арбитражных судов, противоречат статьям 19 (часть 1) и 123 (часть 3) Конституции РФ, поскольку обязывают восстанавливать пропущенный про-

цессуальный срок на подачу апелляционной жалобы при несвоевременном опубликовании судебного акта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» без учета того, отсутствовала ли у заявителя реальная возможность подать жалобу в установленный законом срок.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: Как следует из статьи 46 Конституции РФ во взаимосвязи с ее статьями 19 (часть 1), 47 (часть 1) и 123 (часть 3), право на судебную защиту предполагает конкретные гарантии эффективного восстановления в правах на основе законодательно закрепленных критериев, которые в нормативной форме (в виде общего правила) предопределяют, в каком суде и в какой процедуре подлежит рассмотрению конкретное дело, что позволяет суду (судье), сторонам, другим участникам процесса, а также иным заинтересованным лицам, избежать правовой неопределенности в этом вопросе. Поскольку в рамках защиты нарушенных прав и свобод возможно обжалование в суде решений и действий (бездействия) любых государственных органов, включая судебные, необходимым элементом нормативного содержания данного конституционного права является пересмотр ошибочного судебного акта (Постановления КС РФ от 2 февраля 1996 года №4-П, от 3 февраля 1998 года №5-П, от 20 февраля 2006 года №1-П, от 17 марта 2010 года №6-П и др.).

Гарантией для лиц, не реализовавших по уважительным причинам свое право на апелляционное обжалование решения арбитражного суда в установленный срок, является институт восстановления процессуальных сроков, правила которого закреплены во взаимосвязанных положениях части 2 статьи 117 и части 2 статьи 259 АПК РФ. При этом ходатайство о восстановлении срока подачи апелляционной жалобы рассматривается в судебном заседании одновременно с решением вопроса о принятии жалобы к производству судьей арбитражного суда апелляционной инстанции единолично, на которого закон возлагает обязанность дать оценку уважительности причин пропуска срока на основе всестороннего, полного, объективного и непосредственного исследования фактических обстоятельств дела в их совокупности (статья 71, часть 4 статьи 117, части 2, 3 и 4 статьи 259, часть 2 статьи 261 АПК РФ).

Как неоднократно указывал КС РФ в своих решениях, вопрос о восстановлении пропущенного процессуального срока решается арбитражным судом в каждом конкретном случае на основе установления и исследования фактических обстоятельств дела в их совокупности в пределах предоставленной ему свободы усмотрения (определения от 20 октября 2011 года №1368-О-О, от 25 января 2012 года №169-О-О, от 17 февраля 2015 года №378-О, от 16 июля 2015 года №1766-О и др.).

Именно на такое его применение направлены и другие взаимосвязанные с ним положения указанного постановления Пленума ВАС РФ, ориентирующие суды на необходимость установления при допущении заявителем просрочки большей продолжительности по сравнению с просрочкой суда наличия у него достаточного промежутка времени для подготовки и подачи апелляционной (кассационной) жалобы в предусмотренный процессуальным законодательством срок (пункт 30), а также на оценку обоснованности доводов лица, настаивающего на восстановлении срока, в целях предотвращения злоупотреблений при обжаловании судебных актов и соблюдения баланса между принципом правовой определенности и правом на справедливое судебное разбирательство, предполагающим вынесение законного и обоснованного судебного решения, с тем чтобы восстановление пропущенного срока могло иметь место лишь в течение ограниченного разумными пределами периода и при наличии существенных объективных обстоятельств, не позволивших заинтересованному лицу, добывающемуся его восстановления, защитить свои права (пункт 32).

– 10 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение КС РФ от 8 ноября 2018 г. №2797-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда о проверке конституционности части 6 статьи 121, абзаца третьего части 1 статьи 177 и части 2 статьи 259 Арбитражного процессуального кодекса РФ»

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: Оспариваемые законоположения противоречат статьям 15 (часть 2), 19 (часть 1) и 123 (часть 3) Конституции РФ, поскольку по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой арбитражных судов, ненаправление стороне копии решения суда, выполненного на бумажном носителе, посредством почтовой связи является основанием для восстановления процессуального срока на подачу апелляционной жалобы, притом что копия решения суда была своевременно размещена на официальном сайте арбитражного суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а сторона была надлежащим образом извещена о рассмотрении дела в арбитражном суде первой инстанции и не доказала арбитражному апелляционному суду наличия чрезвычайных и непредотвратимых обстоятельств, в силу которых она не могла получить информацию об указанном решении, либо иных случаев, когда для нее был исключен или крайне затруднен доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: С развитием информационных технологий и их последовательным внедрением в судопроизводство изготовление решения арбитражного суда в форме электронного документа является приоритетным, и только

отсутствие технической возможности считается основанием для изложения решения на бумажном носителе. Однако во всех случаях по ходатайству участвующих в деле лиц им может быть направлено арбитражным судом и решение суда, выполненное на бумажном носителе. Если такое ходатайство отсутствует, направление решения суда лицам, участвующим в деле, осуществляется не посредством почтовой связи или вручения под расписку копии решения на бумажном носителе, а путем размещения его на официальном сайте арбитражного суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в установленный законом срок. Исключением являются решения арбитражного суда, содержащие сведения, составляющие охраняемую законом тайну (часть 5 статьи 15 АПК РФ).

Таким образом, форма направления участвующим в деле лицам решения арбитражного суда первой инстанции, не содержащего сведений, составляющих государственную тайну, зависит от способа его изготовления арбитражным судом — в электронном виде или на бумажном носителе. В первом случае предполагается, что лицо, участвующее в деле и надлежащим образом извещенное о начавшемся процессе и времени и месте судебного заседания в порядке главы 12 «Судебные извещения» АПК РФ, должно самостоятельно ознакомиться с решением суда первой инстанции на официальном сайте арбитражного суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Во втором случае ознакомление лиц, участвующих в деле, с решением суда производится после его получения по почте или при получении под расписку.

Несвоевременное размещение арбитражным судом вынесенного им решения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» может являться основанием для удовлетворения ходатайства заинтересованного лица о восстановлении пропущенного срока на его обжалование в целях реализации его права на обжалование неправомерного судебного решения в условиях пропуска процессуального срока на подачу жалобы по не зависящим от него причинам. Данный подход реализован и в правоприменительной практике арбитражных судов (пункт 30 постановления Пленума ВАС РФ от 25 декабря 2013 года №99 «О процессуальных сроках»).

– 11 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Постановление КС РФ от 19 апреля 2018 г. №16-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 36 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации» в связи с запросом Северо-Кавказского окружного военного суда».

ОПУБЛИКОВАНО: СЗ РФ. 2018. №18. Ст. 2721.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: Оспариваемое законоположение — в силу порождаемой им неопределенности относительно порядка обеспечения служебными жилыми помещениями военнослужащих органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета РФ, принятых на соответствующий учет в жилищных органах Министерства обороны РФ до 1 января 2017 года, но не обеспеченных служебным жильем до этой даты, — нарушает права указанных граждан, гарантированные статьями 7 (часть 2), 40 (часть 2) и 55 (часть 2) Конституции РФ.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: Устанавливая в связи с изменением состава федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых предусмотрена военная служба, переходный период, предназначенный для исполнения ранее возникших обязательств по обеспечению определенной категории военнослужащих служебными жилыми помещениями, федеральный законодатель имел целью как защитить права этих военнослужащих, так и создать необходимые правовые и организационные основы для предоставления начиная с 1 января 2017 года непосредственно прокуратурой РФ и Следственным комитетом РФ служебных жилых помещений военнослужащим органов военной прокуратуры и военных следственных органов в порядке очередности исходя из времени их постановки на соответствующий учет с указанной даты. Реализация этой задачи, предполагающая первоочередное обеспечение служебными жилыми помещениями тех военнослужащих, которые встали на учет для их предоставления раньше (в данном случае — до 1 января 2017 года), в полной мере отвечала бы общеправовому принципу справедливости, частным выражением которого является правило *prior tempore — potior iure* (первому по времени предпочтение в праве).

При этом, однако, возникает вопрос о принадлежности обязанности обеспечить служебными жилыми помещениями тех военнослужащих органов военной прокуратуры и военных следственных органов, которые встали на соответствующий учет до дня вступления в силу ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации» и которым они не были предоставлены до 1 января 2017 года. В пользу сохранения данной обязанности за тем государственным органом, в котором военнослужащий был поставлен на учет для предоставления служебного жилого помещения, говорит сам факт неисполнения ранее возникшего перед этим военнослужащим обязательства: само по себе изменение юридического статуса органов военной прокуратуры и военных следствен-

ных органов, предпринятое в целях оптимизации их деятельности, не должно влечь прекращения обязательств, возникших перед гражданином в связи с прохождением им государственной службы и вытекающих из его законодательно установленного статуса.

Впредь до внесения в федеральное законодательство, регулирующие вопросы обеспечения служебными жилыми помещениями военнослужащих органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета РФ, изменений, вытекающих из настоящего Постановления, те из них, кто был принят на учет для предоставления служебных жилых помещений до 1 января 2017 года, не могут быть сняты с такого учета, а если имело место явное и необоснованное превышение срока предоставления военнослужащему служебного жилья — по решению суда обеспечиваются служебными жилыми помещениями тем федеральным органом исполнительной власти, в котором они были поставлены на такой учет.

Это не препятствует государственным органам, в которых указанные военнослужащие проходят военную службу в настоящее время, при наличии возможности самостоятельно решить вопрос о предоставлении им служебного жилья, что, однако, не может — в отсутствие прямого нормативного предписания — расцениваться как обратное к данным органам императивное требование. До обеспечения указанных военнослужащих служебными жилыми помещениями им, по крайней мере, предоставляются гарантии, предусмотренные пунктом 3 статьи 15 ФЗ «О статусе военнослужащих».

Соответственно, часть 5 статьи 36 ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации» не соответствует Конституции РФ, ее статьям 7, 19 (части 1 и 2), 40 и 55 (часть 2), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования данная норма в силу неопределенности своего нормативного содержания не дает однозначного ответа на вопрос, какой именно государственный орган — федеральный орган исполнительной власти, федеральный государственный орган — обязан обеспечить служебными жилыми помещениями военнослужащих органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета РФ, принятых на учет для предоставления служебных жилых помещений до 1 января 2017 года.

– 12 –

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Постановление КС РФ от 31 мая 2018 г. №22-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 217 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новочеркасского гарнизонного военного суда».

ОПУБЛИКОВАНО: СЗ РФ. 2018. №23. Ст. 3389.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: Подлежащие применению положения пунктов 1 и 3 статьи 217 Налогового кодекса РФ противоречат статьям 19 (части 1 и 2) и 57 Конституции РФ в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования они в силу своей неопределенности допускают обложение налогом на доходы физических лиц денежной компенсации военнослужащим, выплачиваемой по их просьбе вместо предоставления им дополнительных суток отдыха за мероприятия, которые проводятся при необходимости без ограничения общей продолжительности еженедельного служебного времени.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КС РФ РЕШЕНИЯ: По смыслу статьи 59 Конституции РФ во взаимосвязи с ее статьями 32 (часть 4), 37 и 71 (пункт «м»), военная служба, посредством прохождения которой военнослужащие реализуют право на труд, представляет собой особый вид федеральной государственной службы, непосредственно связанный с защитой Отечества, обеспечением обороны и безопасности государства. Этим обуславливается правовой статус военнослужащих, специфический характер воинской дисциплины, необходимость некоторых ограничений прав и свобод, устанавливаемых федеральным законодательством в отношении военнослужащих.

Военная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, выполняющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Такого рода деятельность осуществляется в публичных интересах, а лица, несущие военную службу, выполняют конституционно значимые функции, чем предопределяется их специальный правовой статус (совокупность прав и свобод, гарантируемых государством, а также обязанностей и ответственности), содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним и их обязанностей по отношению к государству.

Как следует из приведенных правовых позиций КС РФ, выраженных в постановлениях от 26 декабря 2002 года №17-П, от 17 мая 2011 года №8-П, от 21 марта 2013 года №6-П, от 19 мая 2014 года №15-П, от 1 июля 2014 года №20-П и от 16 ноября 2017 года №29-П, характером обязанностей, возложенных на лиц, проходящих военную службу, обусловлено и предоставление им имеющих различную правовую природу и предусмотренных законодательством о статусе военнослужащих гарантий, компенсаций (включая денежные выплаты) и льгот.

Следовательно, положения пунктов 1 и 3 статьи 217 Налогового кодекса РФ не соответствуют Конституции РФ, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 57, в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования не позволяют однозначно решить вопрос об обложении налогом на доходы физических лиц денежной компенсации, выплачиваемой военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, за каждые положенные дополнительные сутки отдыха в соответствии с пунктом 3 статьи 11 ФЗ «О статусе военнослужащих».



ОБРАЩЕНИЯ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ ГРАЖДАН И ИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ
В СВЯЗИ С ПРИМЕНЕНИЕМ В КОНКРЕТНОМ ДЕЛЕ НОРМ ЗАКОНОВ
НА ТЕРРИТОРИИ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Период	ПРАВА И СВОБОДЫ					ПРАВА-ГАРАНТИИ					
	Личные права	Экономические права	Социальные права	Политические права	Судебно-процессуальные и иные юрисдикционно-обеспечительные права-гарантии						
					Уголовные отношения	Гражданские процессуальные отношения	Арбитражно-процессуальные отношения	Административные отношения	Ответственность судей	Возмещение государством вреда, причиненного органами власти	
1992–2000	–	3	5	–	7	–	–	–	–	–	2
2001–2010	2	28	68	4	56	24	3	3	2	2	3
2011–2014	3	4	8	1	7	6	1	–	–	3	–
2015–2018	2	14	12	2	11	9	5	4	–	–	–
Всего	7	49	93	7	81	39	9	7	5	5	5
Общее	156					136					

1. СФЕРА ЛИЧНЫХ ПРАВ

1. Определение КС РФ от 17.07.2007 №511-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Трона Максима Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктом «в» статьи 29 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

2. Определение КС РФ от 15.04.2008 №312-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Михайляна Сурена Михайловича на нарушение его конституционных прав статьями 5 и пунктом 4 статьи 10 Закона Российской Федерации «О милиции», а также статьями 2 и пунктом 7 части первой статьи 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

3. Определение КС РФ от 24.12.2012 №2392-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дьяченко Андрея Валентиновича на нарушение его конституционных прав статьей 27.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

4. Определение КС РФ от 24.01.2013 №111-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Никитенко Владислава Николаевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 17.3, статьями 29.9 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

5. Определение КС РФ от 05.03.2014 №628-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Китайской Народной Республики Чжэн Хуа на нарушение его конституционных прав частью 1.1 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

6. Определение КС РФ от 25.09.2014 г. №1830-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Басиашвили Шалвы Зурабовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

7. Определение КС РФ от 27.02.2018 г. №353-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Черепанцева Петра Петровича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 261 Трудового кодекса Российской Федерации и статьей 145 Уголовного кодекса Российской Федерации».

2. СФЕРА ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ

1. Постановление КС РФ от 10.07.2017 №19-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 2 пункта 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации и Перечня кодов

видов товаров для детей в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов при ввозе на территорию Российской Федерации, в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Мишутка».

2. Постановление КС РФ от 22.11.2017 №31-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 5, 10 и 11 статьи 33 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции», статей 17, 19 и 20 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также подпункта «б» пункта 4 Указа Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» в связи с запросом Верховного Суда Республики Дагестан и жалобой гражданина С. Ю. Базаленко».

3. Постановление КС РФ от 29.01.2018 №5-П «По делу о проверке конституционности положений статей 181.4 и 181.5 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 158 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С. А. Логинова».

4. Постановление КС РФ от 16.10.2018 №37-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 281 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки О. А. Третьяковой».

7. Определение КС РФ от 05.12.1995 №117-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Портнова Николая Александровича как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

8. Определение КС РФ от 25.03.1999 №33-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Букатина Вячеслава Алексеевича на нарушение его конституционных прав правоприменительными актами нотариальных и судебных органов».

9. Определение КС РФ от 13.01.2000 №21-О «По жалобам малого предприятия «Кинескоп» и Сочинского пассажирского автотранспортного предприятия №2 на нарушение конституционных прав и свобод статьей 276 Таможенного кодекса Российской Федерации».

10. Определение КС РФ от 20.12.2001 №268-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Петринской Оксаны Владимировны на нарушение ее конституционных прав Федеральным законом «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» и Законом Ростовской области «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности».

11. Определение КС РФ от 06.12.2001 №258-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Василенко Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 3 и пунктом 2 статьи 5 Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц».

12. Определение КС РФ от 11.07.2002 №215-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Швеца Виталия Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктом 5.4 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год».

13. Определение КС РФ от 10.10.2002 №250-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Азовремфлот» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 273 Таможенного кодекса Российской Федерации».

14. Определение КС РФ от 26.06.2003 №279-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Ставролен» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 55 и статьей 119 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

15. Определение КС РФ от 19.01.2005 №35-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы федерального государственного унитарного предприятия «Таганрогский завод «Прибой» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 8 статьи 16 Федерального закона «О государственном материальном резерве».

16. Определение КС РФ от 20.06.2006 №233-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Макарцева Николая Павловича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 1152 Гражданского кодекса Российской Федерации».

17. Определение КС РФ от 17.10.2006 №482-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чередниченко Анатолия Максимовича на нарушение его конституционных прав судебным решением».

18. Определение КС РФ от 17.10.2006 №430-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зайцева Ивана Николаевича на нарушение его конституционных прав подпунктом «б» пункта 2 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в главы 26.2 и 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации

о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

19. Определение КС РФ от 20.02.2007 №114-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы федерального государственного унитарного предприятия «Сочинское пассажирское автотранспортное предприятие №2» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 1 Закона РСФСР «Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР», статьей 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации и пунктом 2 части 1 статьи 29.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

20. Определение КС РФ от 20.02.2007 №122-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы малого предприятия «Кинескоп» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 1 Закона РСФСР «Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР», статьей 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации и пунктом 2 части 1 статьи 29.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

21. Определение КС РФ от 03.04.2007 №335-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Игнатовой Риммы Мулахматовны на нарушение ее конституционных прав Положениями пунктов 1 и 2 статьи 58 Земельного кодекса Российской Федерации, пунктов 1 и 3 Положения о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства и пункта 1 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

22. Определение КС РФ от 19.06.2007 №403-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Коновалова Сергея Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 320, 329, 350 и 376 Таможенного кодекса Российской Федерации».

23. Определение КС РФ от 21.02.2008 №97-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Соколова Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав статьей 535 Гражданского кодекса РСФСР, пунктом 2 статьи 9 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и Постановлением Пленума Верховного Суда СССР «О судебной практике по делам о наследовании».

24. Определение КС РФ от 15.04.2008 №278-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Фесенко Светланы Георгиевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 5 статьи 429 и пунктом 4 статьи 445 Гражданского кодекса Российской Федерации».

25. Определение КС РФ от 21.10.2008 №805-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гуревича Марка Семеновича на нарушение его конституционных прав положениями части 3 статьи 30, части 1 статьи 39, части 7 статьи 155 и части 1 статьи 158 Жилищного кодекса Российской Федерации».

26. Определение КС РФ от 21.10.2008 №645-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Герцана Руслана Эдуардовича и Герцан Анны Эдуардовны на нарушение их конституционных прав положением статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации».

27. Определение КС РФ от 25.12.2008 №1027-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Еременко Николая Алексеевича на нарушение его конституционных прав положением статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации».

28. Определение КС РФ от 05.02.2009 №248-О-П «По жалобе гражданина Чижова Руслана Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 статьи 352 Таможенного кодекса Российской Федерации».

29. Определение КС РФ от 19.03.2009 №176-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пуговишниковца Андрея Эдуардовича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 218 Гражданского кодекса Российской Федерации».

30. Определение КС РФ от 19.05.2009 №816-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шевченко Андрея Александровича на нарушение его конституционных прав абзацем вторым пункта 2 статьи 1083 и абзацем вторым статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации».

31. Определение КС РФ от 16.07.2009 №713-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Алексева Александра Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении форм и требований к оформлению документов, используемых при государственной регистрации юридических лиц, а также физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей».

32. Определение КС РФ от 16.07.2009 №939-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Южного федерального университета на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 251 и 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и статей 41 и 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

33. Определение КС РФ от 13.10.2009 №1200-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Сальной Нины Петровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 3 статьи 596 Гражданского кодекса Российской Федерации».

34. Определение КС РФ от 13.10.2009 №1215-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Фетисенко Анны Павловны на нарушение ее конституционных прав абзацем первым пункта 6 статьи 13 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей».

35. Определение КС РФ от 13.10.2009 №1126-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дуброва Геннадия Павловича на нарушение его конституционных прав абзацами первым, вторым и третьим пункта 2 статьи 8 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан».

36. Определение КС РФ от 22.04.2010 №540-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Князева Владимира Александровича на нарушение его конституционных прав статьями 158 Жилищного кодекса Российской Федерации и пунктом 1 части 2 статьи 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

37. Определение КС РФ от 27.05.2010 №768-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Голева Сергея Васильевича и Костромитиной Татьяны Васильевны на нарушение их конституционных прав статьями 886 и пунктом 2 статьи 887 Гражданского кодекса Российской Федерации».

38. Определение КС РФ от 01.03.2011 №352-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Церюты Елены Петровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 34 Семейного кодекса Российской Федерации».

39. Определение КС РФ от 17.07.2012 №1284-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы товарищества с ограниченной ответственностью «REF-CARGO» на нарушение конституционных прав и свобод частью 3 статьи 16.1 и частью 1 статьи 16.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

40. Определение КС РФ от 24.12.2013 №2113-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Савченко Ольги Васильевны на нарушение ее конституционных прав статьями 3 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

41. Определение КС РФ от 20.03.2014 №509-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Погорелова Николая Павловича на нарушение его конституционных прав положениями главы 28 Налогового кодекса Российской Федерации».

43. Определение КС РФ от 02.04.2015 №583-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Фамадар Картон Лимитед» на нарушение конституционных прав и свобод решением Комиссии Таможенного союза «О порядке применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза».

44. Определение КС РФ от 26.04.2016 №788-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Костенко Владимира Максимовича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации».

45. Определение КС РФ от 17.01.2017 №1-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества «Управляющая компания «Арсатера» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 32 и 42 федерального закона «Об акционерных обществах».

46. Определение КС РФ от 25.05.2017 №1133-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы публичного акционерного общества «Таганрогский металлургический завод» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем седьмым пункта 2 статьи 134 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

47. Определение КС РФ от 25.05.2017 №1110-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бордиенко Романа Геннадиевича на нарушение его конституционных прав частью 6 статьи 51 и частью 1 статьи 52 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

48. Определение КС РФ от 27.06.2017 №1379-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузьменко Артема Васильевича на нарушение его конституционных прав статьей 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда Российской Федерации».

49. Определение КС РФ от 25.01.2018 №71-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ростовского регионального общественного учреждения «Комитет Ростовского областного потребительского контроля» на нарушение конституционных прав и свобод положением статьи 333 Гражданского кодекса Российской Федерации.

50. Определение КС РФ от 24.04.2018 №1005-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы муниципального унитарного предприятия «Горводоканал» города Новочеркасска на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 134 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и частью 1 статьи 3 Федерального конституционного закона «О внесении изменений

в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации».

51. Определение КС РФ от 28.06.2018 №1540-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации Круглянского сельского поселения на нарушение конституционных прав и свобод частью первой статьи 45 и пунктом 3 части второй статьи 377 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, пунктом 4 статьи 1, частями 1–3 статьи 5, частью 2 статьи 7, частью 1 статьи 8 Водного кодекса Российской Федерации, а также частями 6 и 8 статьи 6 Водного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи со статьей 262 Гражданского кодекса Российской Федерации».

52. Определение КС РФ от 08.11.2018 №2795-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества «Донтранс-гидромеханизация» на нарушение конституционных прав и свобод частью пятой статьи 12 Закона Российской Федерации «О недрах» и пунктом 1 статьи 1 Закона Ростовской области «О признании утратившими силу отдельных положений областных законов в сфере недропользования».

3. СФЕРА СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ

1. Постановление КС РФ от 23.06.1992 №8-П «О проверке конституционности правоприменительной практики по делам о восстановлении на работе, сложившейся на основании части четвертой статьи 90 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде, части пятой статьи 211 КЗоТ Российской Федерации и пункта 27.1 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 26 апреля 1984 г. №3 «О применении судами законодательства, регулирующего заключение, изменение и прекращение трудового договора».

2. Постановление КС РФ от 22.10.2009 №15-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 30, пункта 2 статьи 32, пункта 1 статьи 33 и пункта 1 статьи 34 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан М. А. Белогуровой, Т. А. Ивановой, С. Г. Климовой и А. В. Молодцова».

3. Постановление КС РФ от 17.05.2011 №8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статьи 18 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 5 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психо-

тропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» и статьи 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. П. Кузьменко и А. В. Орлова и запросом Избербашского городского суда Республики Дагестан».

4. Постановление КС РФ от 02.06.2011 №11-П «По делу о проверке конституционности статьи 56 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» в связи с жалобой гражданина В. Т. Казанцева».

5. Постановление КС РФ от 05.06.2012 №13-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1086 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ю. Г. Тимашова».

6. Решение КС РФ от 12.07.1993 №71-р «По индивидуальной жалобе граждан Вьюхина Виктора Николаевича, Вьюхиной Валентины Михайловны, Вьюхина Владимира Викторовича».

7. Определение КС РФ от 04.11.1996 №96-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кислинского Михаила Ивановича как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

8. Определение КС РФ от 21.05.1999 №83-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Цыкуновой Элеоноры Сергеевны на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи 41 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

9. Определение КС РФ от 04.12.2000 №242-О «Об отказе в удовлетворении ходатайств о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23 декабря 1999 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд заня-

тости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год».

10. Определение КС РФ от 11.07.2002 №194-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Исаевой Валентины Георгиевны на нарушение ее конституционных прав статьей 3 и частью второй статьи 5 Федерального закона от 19 июня 2000 года «О минимальном размере оплаты труда».

11. Определение КС РФ от 24.11.2005 №509-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сазонычева Виктора Борисовича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 89 Жилищного кодекса РСФСР».

12. Определение КС РФ от 18.07.2006 №317-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Налюшного Анатолия Терентьевича на нарушение его конституционных прав положением абзаца пятого пункта 2 статьи 7 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

13. Определение КС РФ от 02.11.2006 №563-О «По жалобам граждан Барсукова Бориса Юрьевича, Богдана Сергея Леонидовича и других на нарушение их конституционных прав положениями пункта 3 статьи 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

14. Определение КС РФ от 03.11.2006 №486-О «По жалобе гражданки Безугловой Тамары Петровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 статьи 12 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

15. Определение КС РФ от 20.02.2007 №152-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бобыкина Леонида Васильевича, Шашкова Александра Владимировича и Сыщиковой Светланы Николаевны на нарушение их конституционных прав частью 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

16. Определение КС РФ от 19.06.2007 №473-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Брика Владимира Самойловича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 8 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г.

№122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

17. Определение КС РФ от 17.07.2007 №487-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вергелеса Андрея Ефимовича на нарушение его конституционных прав Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

18. Определение КС РФ от 17.07.2007 №582-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Миненко Олега Александровича на нарушение конституционных прав его несовершеннолетнего сына Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

19. Определение КС РФ от 17.07.2007 №532-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Денисенкова Владимира Николаевича, Киндрата Сергея Федоровича и Крайзмана Евгения Борисовича на нарушение их конституционных прав абзацем первым пункта 3 части первой статьи 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

20. Определение КС РФ от 16.10.2007 №655-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Титовой Нины Васильевны на нарушение ее конституционных прав рядом положений Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

21. Определение КС РФ от 16.10.2007 №672-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Урбы Олега Петровича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» и пункта 11 Постановления Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. №941».

22. Определение КС РФ от 18.12.2007 №874-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Вуколовой Марины Викторовны на нарушение ее конституционных прав статьей 7 Фе-

дерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации».

23. Определение КС РФ от 18.12.2007 №891-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Соломатиной Маргариты Владимировны на нарушение ее конституционных прав частью 4 статьи 31 Жилищного кодекса Российской Федерации».

24. Определение КС РФ от 24.06.2008 №351-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Педанова Сергея Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 22 Трудового кодекса Российской Федерации и пункта 10 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации».

25. Определение КС РФ от 21.10.2008 №972-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казанцева Валерия Тарасовича на нарушение его конституционных прав статьей 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти» и подпунктами «а», «б», «в» пункта 2 Изменений, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2007 года №837)».

26. Определение КС РФ от 20.11.2008 №767-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Берадзе Ивана Геронтьевича на нарушение его конституционных прав статьей 16 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год».

27. Определение КС РФ от 20.11.2008 №768-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вольнякова Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав статьей 16 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год».

28. Определение КС РФ от 20.11.2008 №769-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Блиновой Елены Владимировны на нарушение ее конституционных прав пунктом 15 части первой статьи 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и пунктом 8 статьи 12 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

29. Определение КС РФ от 20.11.2008 №959-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Морбаха Николая Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом

11 статьи 12 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» и статьей 16 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год».

30. Определение КС РФ от 29.01.2009 №227-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шелкова Алексея Алексеевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 1 статьи 1092 Гражданского кодекса Российской Федерации и частью третьей статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

31. Определение КС РФ от 05.02.2009 №368-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Багрянцева Андрея Николаевича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 2 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей».

32. Определение КС РФ от 19.02.2009 №80-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Алейникова Константина Анатольевича на нарушение его конституционных прав абзацем первым пункта 3 статьи 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

33. Определение КС РФ от 19.03.2009 №308-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юрьева Сергея Павловича на нарушение его конституционных прав положениями статей 67, 195, 361 и 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании недействующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» и статьи 156 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организа-

ции законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

34. Определение КС РФ от 19.03.2009 №298-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Горлова Александра Яковлевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 67, 195, 361 и 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статей 208 и 1092 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и статьи 156 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

35. Определение КС РФ от 19.03.2009 №299-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Закотнова Владимира Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 67, 195, 209, 361 и 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статей 208 и 1092 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и статьи 156 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

36. Определение КС РФ от 19.03.2009 №300-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Крайзмана Евгения Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 67, 195 и 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 156 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

37. Определение КС РФ от 19.03.2009 №303-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пономаренко Анатолия Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 67, 195 и 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и статьи 156 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

38. Определение КС РФ от 19.03.2009 №301-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мирошниченко Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями статей 208 и 1092 Гражданского кодекса Российской Федерации, статей 67, 195, 361 и 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

39. Определение КС РФ от 19.03.2009 №302-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Никифорова Валерия Александровича на нарушение его конституционных прав поло-

жениями статей 67, 195 и 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и статьи 156 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

40. Определение КС РФ от 19.03.2009 №304-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сбоева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 67, 195, 361 и 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статьи 1092 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и статьи 156 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

41. Определение КС РФ от 19.03.2009 №305-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Северина Сергея Юрьевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 67, статьи 195 и 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и статьи 156 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений

в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

42. Определение КС РФ от 19.03.2009 №306-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шарабокова Валерия Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 67, 195 и 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 156 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

43. Определение КС РФ от 19.03.2009 №177-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дробота Геннадия Андреевича на нарушение его конституционных прав положением статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации, частью первой статьи 67, частью второй статьи 195, частью третьей статьи 209, положением статьи 361 и статьей 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частью третьей статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на черномыльской АЭС» и частью третьей статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

44. Определение КС РФ от 19.03.2009 №178-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Овчаренко Евгения Алексеевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 208 и 1092 Гражданского кодекса Российской Федерации, частью первой статьи 67, частью второй статьи 195, положением статьи 361 и статьей 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частью третьей статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и пунктом 5 статьи 156 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении

изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

45. Определение КС РФ от 19.03.2009 №179-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шульгина Александра Петровича на нарушение его конституционных прав положением статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьей 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частью третьей статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и пунктом 5 статьи 156 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

46. Определение КС РФ от 19.03.2009 №264-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ефремова Николая Михайловича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 67, частью второй статьи 195, статьей 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частью третьей статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и пунктом 5 статьи 156 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

47. Определение КС РФ от 16.04.2009 №519-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Щепелева Валерия Петровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 67, 195 и 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защи-

те граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и статьи 156 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

48. Определение КС РФ от 16.04.2009 №509-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кудряшева Вячеслава Зелимовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 67, 195, 361 и 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и статьи 156 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

49. Определение КС РФ от 28.05.2009 №857-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Андриенко Василия Ивановича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 82 Трудового кодекса Российской Федерации».

50. Определение КС РФ от 28.05.2009 №581-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дорошенко Алексея Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 1064, статьей 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также пунктом 1 статьи 5 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

51. Определение КС РФ от 23.06.2009 №828-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Даниленко Александра Даниловича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 67, частью второй статьи 195, статьей 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частью третьей статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной за-

щите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

52. Определение КС РФ от 23.06.2009 №829-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сердюкова Игоря Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями частей второй и третьей статьи 13, части первой статьи 67, части второй статьи 195, статьи 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, части третьей статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», части третьей статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

53. Определение КС РФ от 23.06.2009 №826-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Калашникова Николая Федоровича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 67, частью второй статьи 195 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и пунктом 5 статьи 156 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

54. Определение КС РФ от 23.06.2009 №827-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Акимова Игоря Константиновича на нарушение его конституционных прав положением статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации, отдельными положениями Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частью третьей статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», частью третьей статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

55. Определение КС РФ от 16.07.2009 №962-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рожко Николая Федоровича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 67, частью второй статьи 195, статьей 361 Гражданского

процессуального кодекса Российской Федерации, частью третьей статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

56. Определение КС РФ от 13.10.2009 №1322-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аракеяна Размика Минасовича на нарушение его конституционных прав применением судами общей юрисдикции пункта 3 Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О некоторых вопросах, связанных с применением Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»».

57. Определение КС РФ от 13.10.2009 №1081-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Скилкова Александра Дмитриевича на нарушение его конституционных прав положением пункта «б» части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»».

58. Определение КС РФ от 13.10.2009 №1088-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Симоняна Сергея Вагановича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 67, частью второй статьи 195, пунктом 5 части первой статьи 225, статьей 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статьей 1092 Гражданского кодекса Российской Федерации и частью третьей статьи 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»».

59. Определение КС РФ от 17.12.2009 №1588-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бирюлина Алексея Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 1 статьи 2 и пункта 2 статьи 3 Закона Ростовской области «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» в Ростовской области»».

60. Определение КС РФ от 26.01.2010 №23-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зубаирова Дмитрия Ниловича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 и подпунктом «и» пункта 2 статьи 13 Положения о порядке прохождения военной службы».

61. Определение КС РФ от 23.03.2010 №446-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кисленко Алексея Яковлевича на нарушение его конституционных прав частью чет-

вертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьей 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации».

62. Определение КС РФ от 22.04.2010 №581-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гетманского Юрия Валерьевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьей 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации».

63. Определение КС РФ от 22.04.2010 №707-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Войнова Юрия Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьей 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации».

64. Определение КС РФ от 22.04.2010 №708-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гутермана Олега Яковлевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьей 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации».

65. Определение КС РФ от 22.04.2010 №709-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Дудник Надежды Васильевны на нарушение ее конституционных прав частью четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьей 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации».

66. Определение КС РФ от 22.04.2010 №710-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зуенко Алексея Владимировича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьей 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации».

67. Определение КС РФ от 22.04.2010 №584-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Козули Виктора Васильевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьей 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации».

68. Определение КС РФ от 22.04.2010 №585-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Никоненко Сергея Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьей 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации».

69. Определение КС РФ от 22.04.2010 №586-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Скиданова Валерия Михайловича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьей 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации».

70. Определение КС РФ от 22.04.2010 №587-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сысуева Алексан-

дра Сергеевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьей 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации».

71. Определение КС РФ от 22.04.2010 №582-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Демиденко Петра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьей 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации».

72. Определение КС РФ от 22.04.2010 №583-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Демченко Александра Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьей 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации».

73. Определение КС от 17.06.2010 №887-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Зиньковской Татьяны Александровны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 2 статьи 3 Закона Ростовской области «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» в Ростовской области».

74. Определение КС РФ от 17.06.2010 №763-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Овчарова Владимира Андреевича на нарушение его конституционных прав Законом Ростовской области «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» в Ростовской области».

75. Определение КС от 15.07.2010 №1100-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Толстолицкого Анатолия Валентиновича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 103 Жилищного кодекса Российской Федерации».

76. Определение КС от 23.09.2010 №1180-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шевцовой Нины Ивановны на нарушение ее конституционных прав статьей 5 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

77. Определение КС РФ от 22.03.2011 №374-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мальяна Вадима Рафаэлевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 32 Жилищного кодекса Российской Федерации».

78. Определение КС РФ от 21.06.2011 №806-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кудели Александра Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

79. Определение КС РФ от 05.10.2011 №1461-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Фирсовой Татьяны Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 20 Федерального закона «О судебных приставах».

80. Определение КС РФ от 17.01.2012 №171-О-О «По жалобе гражданина Пономарева Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав статьями 3 и 4 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда».

81. Определение КС РФ от 21.11.2013 №1798-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ручкина Николая Николаевича на нарушение его конституционных прав положением части 12.1 статьи 51 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

82. Определение КС РФ от 24.06.2014 №1301-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Пестовой Зои Павловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 5 статьи 1 и частью 2 статьи 72 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», пунктом 1 Постановления Правительства Российской Федерации «О мерах социальной поддержки в 2012–2014 годах медицинских и фармацевтических работников, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа), занятых на должностях в федеральных государственных учреждениях» и положением пункта 6 части 1 статьи 1 Закона Ростовской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в Ростовской области».

83. Определение КС РФ от 23.10.2014 №2314-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Куликова Сергея Васильевича на нарушение его конституционных прав пунктом 12 Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости лицам, осуществлявшим педагогическую деятельность в учреждениях для детей, в соответствии с подпунктом 19 пункта 1 статьи 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

84. Определение КС РФ от 23.10.2014 г. №2462-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Петрухина Николая Дмитриевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 1085 Гражданского кодекса Российской Федерации».

85. Определение КС РФ от 02.07.2015 №№1534-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Смирнова Святослава Никоновича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», частью второй статьи 209 и абзацем третьим статьи 220 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

86. Определение КС РФ от 16.07.2015 №1707-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Балабушки Алексея Алек-

сандровича и Яржемского Александра Игоревича на нарушение их конституционных прав положениями пункта 3 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований».

87. Определение КС РФ от 29.09.2016 №1860-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Павлова Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частями 13 и 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» во взаимосвязи со статьями 1084–1086 Гражданского кодекса Российской Федерации».

88. Определение КС РФ от 20.12.2016 №2688-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Казимировой Марии Михайловны на нарушение ее конституционных прав статьей 1 Областного закона Ростовской области «О социальной поддержке труженников тыла».

89. Определение Конституционного Суда РФ от 28.03.2017 №524-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лушика Александра Григорьевича на нарушение его конституционных прав статьями 2 и 3 Закона Ростовской области «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» в Ростовской области».

90. Определение КС РФ от 28.03.2017 №647-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Чемберян Кадрии Ильдаровны на нарушение ее конституционных прав пунктами 9 и 22 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования и положением подпрограммы «Оказание мер государственной поддержки в улучшении жилищных условий отдельным категориям граждан» государственной программы Ростовской области «Обеспечение доступным и комфортным жильем населения Ростовской области».

91. Определение КС РФ от 28.09.2017 №1998-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Казимировой Марии Михайловны на нарушение ее конституционных прав статьей 1 Областного закона Ростовской области «О социальной поддержке труженников тыла».

92. Определение КС РФ от 24.04.2018 №1025-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казимирова Ивана Яковлевича на нарушение его конституционных прав статьей 1 Областного закона Ростовской области «О социальной поддержке труженников тыла».

93. Определение КС РФ от 17.07.2018 №1920-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Скорик Ларисы Ивановны на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» во взаимосвязи со статьей 3 и пунктом 15 части первой статьи 14 данного Закона».

4. СФЕРА ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ

1. Определение КС РФ от 23.04.2002 №74-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Гребенникова Валерия Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», Федеральных законов «О выборах Президента Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Указа Президента Российской Федерации «О Председателе Правительства Российской Федерации».

2. Определение КС РФ от 18.07.2006 №327-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шубина Виктора Петровича на нарушение его конституционных прав нормами Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

3. Определение КС РФ от 06.03.2008 №214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

4. Определение КС РФ от 13.10.2009 №1249-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Андрианова Владимира Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

5. Определение КС РФ от 25.01.2012 №114-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кондратенко Анатолия Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 10 части 10 и части 11.1 статьи 35, пункта 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

6. Определение КС РФ от 07.07.2016 №1414-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Запорожца Сергея Степановича на нарушение его конституционных прав подпунктом

«а.1» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

7. Определение КС РФ от 18.07.2017 №1591-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Микушина Федора Валерьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 23 Федерального закона «Об общественных объединениях» и абзацем первым пункта 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации».

5. СФЕРА СУДЕБНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ И ИНЫХ ЮРИСДИКЦИОННО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВ-ГАРАНТИЙ

5.1. Уголовные и уголовно-процессуальные отношения

1. Постановление КС РФ от 29.11.2010 №20-П «По делу о проверке конституционности положений статей 20 и 21 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в связи с жалобами граждан Д. Р. Барановского, Ю. Н. Волохонского и И. В. Плотникова».

2. Постановление КС РФ от 09.06.2011 №12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 7 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и части первой статьи 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в связи с жалобой гражданина И. В. Аносова».

3. Постановление КС РФ от 18.10.2011 №23-П «По делу о проверке конституционности положений статей 144, 145 и 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и пункта 8 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С. Л. Панченко».

4. Постановление КС РФ от 16.03.2017 №7-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 части второй статьи 30 и пункта 1 части третьей статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, части второй статьи 57 и части второй статьи 59 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. Д. Лабусова»

5. Решение КС РФ от 21.06.1993 №69-р «По индивидуальной жалобе Ю. И. Шемякина и Л. А. Гельфанда».

6. Определение КС РФ от 27.09.1995 №58-О «О признании жалоб гражданина В. А. Аветяна не соответствующими требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

7. Определение КС РФ от 04.11.1996 №102-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аветяна Вельмира Ара-

маисовича как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

8. Определение КС РФ от 21.03.1997 №35-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аветяна Вельмира Арамаисовича как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

9. Определение КС РФ от 20.11.1998 №175-О «По жалобе граждан Аветяна Вельмира Арамаисовича и Беспалова Владимира Ивановича на нарушение их конституционных прав статьей 14 Положения о военных трибуналах».

10. Определение КС РФ от 26.01.1999 №21-О «По жалобе гражданина О. М. Запорожского на нарушение его конституционных прав рядом положений УПК РСФСР».

11. Определение КС РФ от 26.10.2000 №241-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Демитрашко Дмитрия Валерьевича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 264 УПК РСФСР».

12. Определение КС РФ от 06.03.2001 №69-О «Об отказе в удовлетворении ходатайства гражданина Баляна Максима Альбертовича об официальном разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях».

13. Определение КС РФ от 21.12.2001 №300-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Посохова Сергея Витальевича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 96 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР».

14. Определение КС РФ от 20.12.2001 №301-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Троценко Ларисы Анатольевны на нарушение ее конституционных прав статьей 328 Гражданского процессуального кодекса РСФСР».

15. Определение КС РФ от 21.12.2001 №307-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Федорова Владимира Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 377 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР».

16. Определение КС РФ от 21.12.2001 №309-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Посохова Сергея Витальевича на нарушение его конституционных прав Федеральным

законом «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации «О продлении срока полномочий народных заседателей федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации».

17. Определение КС РФ от 15.05.2002 №163-О «По жалобе гражданина Бычкова Игоря Николаевича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 60 и статьей 298 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР».

18. Определение КС РФ от 10.10.2002 №325-О «По ходатайству гражданина Федорова Владимира Александровича о разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2001 года об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В. А. Федорова на нарушение его конституционных прав статьей 377 УПК РСФСР».

19. Определение КС РФ от 05.12.2003 №446-О «По жалобам граждан Л. Д. Вальдмана, С. М. Григорьева и региональной общественной организации «Объединение вкладчиков «МММ» на нарушение конституционных прав и свобод рядом положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

20. Определение КС РФ от 08.07.2004 №237-О «По жалобе гражданина Воскресова Николая Михайловича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 388 и частью третьей статьи 408 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

21. Определение КС РФ от 15.07.2004 №269-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Каюмова Алишера Икрамовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 211 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

22. Определение КС РФ от 25.01.2005 №44-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Филатова Александра Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 425 и 432 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР».

23. Определение КС РФ от 16.02.2006 №19-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мухина Ивана Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части второй статьи 133 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

24. Определение КС РФ от 17.10.2006 №422-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Диденко Виктора Владимировича и Осадской Татьяны Михайловны на нарушение их консти-

туционных прав положениями статей 42, 108 и главы 43 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

25. Определение КС РФ от 21.12.2006 №531-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Седова Георгия Юрьевича на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 133 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

26. Определение КС РФ от 21.12.2006 №587-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чулимова Игоря Владимировича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 29 и пунктом 9 части второй статьи 381 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

27. Определение КС РФ от 03.04.2007 №330-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Федотова Андрея Юрьевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 399 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

28. Определение КС РФ от 19.04.2007 №295-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Гогберашвили Димитрия Бадриевича, Гогберашвили Ирины Алексеевны и Погуляй Ольги Николаевны на нарушение их конституционных прав пунктом 9 части второй статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

29. Определение КС РФ от 17.07.2007 №597-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дахкуряна Сурена Николаевича на нарушение его конституционных прав частями второй и четвертой статьи 8 и частью третьей статьи 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

30. Определение КС РФ от 17.07.2007 №627-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Андреева Анатолия Николаевича на нарушение его конституционных прав статьей 365 и частью третьей статьи 367 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

31. Определение КС РФ от 16.10.2007 №695-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аветяна Вельмира Арамаисовича на нарушение его конституционных прав статьей 133 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

32. Определение КС РФ от 24.06.2008 №372-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шерифова Закидина Шерифовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 9 Уголовного кодекса Российской Федерации, статьей 31, пунктом 3 части второй статьи 151, статьей 152 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

33. Определение КС РФ от 15.07.2008 №456-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Плотникова Игоря

Валентиновича и Хырхырьяна Максима Арсеновича на нарушение их конституционных прав частью четвертой статьи 29 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

34. Определение КС РФ от 15.07.2008 №457-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Плотникова Игоря Валентиновича и Хырхырьяна Максима Арсеновича на нарушение их конституционных прав положением части пятой статьи 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

35. Определение КС РФ от 15.07.2008 №445-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Никитенко Алексея Николаевича, Плотникова Игоря Валентиновича и Хырхырьяна Максима Арсеновича на нарушение конституционных прав и свобод частью четвертой статьи 141 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

36. Определение КС РФ от 20.11.2008 №852-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Плотникова Игоря Валентиновича и Хырхырьяна Максима Арсеновича на нарушение их конституционных прав подпунктом 6 пункта 3 статьи 6 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

37. Определение КС РФ от 15.01.2009 №282-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Баляна Максима Альбертовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 43, 59, 83 и 85 Уголовного кодекса Российской Федерации и статьи 397 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

38. Определение КС РФ от 15.01.2009 №106-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Никитенко Алексея Николаевича, Плотникова Игоря Валентиновича и Хырхырьяна Максима Арсеновича на нарушение их конституционных прав частью второй статьи 258 и пунктом 3 части пятой статьи 355 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

39. Определение КС РФ от 29.01.2009 №68-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Плотникова Игоря Валентиновича и Хырхырьяна Максима Арсеновича на нарушение их конституционных прав частью четвертой статьи 335 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

40. Определение КС РФ от 19.03.2009 №321-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Корунца Сергея Михайловича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 252 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

41. Определение КС РФ от 16.04.2009 №554-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зубкова Александра Викторовича на нарушение его конституционных правложе-

ниями статей 402 и 416 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

42. Определение КС РФ от 19.05.2009 №512-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Леманова Михаила Александровича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 327 Уголовного кодекса Российской Федерации и частью четвертой статьи 359 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

43. Определение КС РФ от 28.05.2009 №802-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Шестопалова Дмитрия Вячеславовича и Суткового Юрия Владимировича на нарушение их конституционных прав положениями статей 334 и 335 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

44. Определение КС РФ от 28.05.2009 №639-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Решетовой Ольги Михайловны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 175 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, статей 354, 359, 374 и 376 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

45. Определение КС РФ от 23.06.2009 №934-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Плотникова Игоря Валентиновича на нарушение его конституционных прав пунктами 3 и 6 части второй статьи 38 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и подпунктом 6 пункта 3 статьи 6 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

46. Определение КС РФ от 23.06.2009 №1019-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Плотникова Игоря Валентиновича и Хырхырьяна Максима Арсеновича на нарушение их конституционных прав пунктом 9 части четвертой статьи 47, пунктом 1 части первой статьи 53 и частью пятой статьи 377 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

47. Определение КС РФ от 23.06.2009 №883-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Никитенко Алексея Николаевича, Плотникова Игоря Валентиновича и Хырхырьяна Максима Арсеновича на нарушение их конституционных прав частью четвертой статьи 335 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

48. Определение КС РФ от 16.07.2009 №997-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Леманова Михаила Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

49. Определение КС РФ от 13.10.2009 №1179-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В. Н. Стурова на на-

рушение его конституционных прав пунктом 6 части второй статьи 37 и пунктом 3 части второй статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

50. Определение КС РФ от 13.10.2009 №1233-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Букреева Владимира Викторовича на нарушение его конституционных прав рядом положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

51. Определение КС РФ от 13.10.2009 №1185-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шкрылева Бориса Алексеевича на нарушение его конституционных прав рядом норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

52. Определение КС РФ от 13.10.2009 №1316-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Решетовой Ольги Михайловны на нарушение ее конституционных прав статьей 90 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и решениями правоприменительных органов».

53. Определение КС РФ от 26.01.2010 №111-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кульнева Константина Михайловича на нарушение его конституционных прав главой 18 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

54. Определение КС РФ от 26.01.2010 №71-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кущенко Анатолия Владимировича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 376 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

55. Определение КС РФ от 26.01.2010 №70-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Косинова Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 376 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

56. Определение КС РФ от 25.02.2010 №250-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Загороднего Владимира Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 472 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

57. Определение КС РФ от 25.02.2010 №241-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Красниченко Ольги Юрьевны на нарушение ее конституционных прав статьей 63 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

58. Определение КС РФ от 27.05.2010 №752-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чопа Василия Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 42 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

59. Определение КС РФ от 27.05.2010 №778-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кармановой Ирины Николаевны и Комягина Михаила Михайловича на нарушение их конституционных прав частями первой и второй статьи 124 и частью первой статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

60. Определение КС РФ от 17.06.2010 №797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юрчука Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 281 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

61. Определение КС РФ от 17.06.2010 №844-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юрчука Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 10 части первой статьи 6, подпунктом 1 пункта 2 части первой статьи 7 и статьей 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

62. Определение КС РФ от 06.07.2010 №939-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Кучеренко Юрия Васильевича, Митина Валерия Львовича, Роскова Евгения Николаевича и Пичуева Владимира Павловича на нарушение их конституционных прав положениями статей 23 и 102 Уголовного кодекса РСФСР, пунктом «н» статьи 44, статьей 59 и частью второй статьи 105 Уголовного кодекса Российской Федерации».

63. Определение КС РФ от 30.09.2010 №1248-О-О «По жалобе граждан Волохонского Юрия Николаевича, Динисюка Александра Семеновича, Какалии Фатимы Лорикиовны, Плотникова Игоря Валентиновича и Хырхырьяна Максима Арсеновича на нарушение их конституционных прав статьями 15, 21 и 35 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и частью шестой статьи 82 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации».

64. Определение КС РФ от 19.10.2010 №1414-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Питерского Ивана Сергеевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 140, 144, 146, 164, 166, 403, 406 и 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

65. Определение КС РФ от 25.11.2010 №1538-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Высоцкой Любови Яковлевны на нарушение ее конституционных прав статьей 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

66. Определение КС РФ от 29.09.2011 №1286-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пономарева Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав пун-

ктом 15 части первой статьи 397 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

67. Определение КС РФ от 29.09.2011 №1243-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Крутова Дениса Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктом 10 статьи 1 Федерального закона от 27 июля 2009 года №215-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации».

68. Определение КС РФ от 17.01.2012 №176-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гладкова Владимира Станиславовича на нарушение его конституционных прав пунктами 3 и 8 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

69. Определение КС РФ от 05.03.2013 №331-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шашова Дмитрия Александровича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями статей 108 и 152 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

70. Определение КС РФ от 23.04.2013 №686-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Новикова Дмитрия Владимировича на нарушение его конституционных прав статьей 286 Уголовного кодекса Российской Федерации, пунктом 5 части первой статьи 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и пунктом 3 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

71. Определение КС РФ от 03.04.2014 №715-О «По жалобе гражданина Ткаченко Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав положением статьи 401.3 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

72. Определение КС РФ от 03.04.2014 №716-О «По жалобе гражданки Требезовой Пюзали Менировны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 2 части второй статьи 401.3 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

73. Определение КС РФ от 03.04.2014 №730-О «По жалобе гражданина Матвеева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 2 части второй статьи 401.3 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

74. Определение КС РФ от 24.06.2014 №1444-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Резника Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 15 статьи 397 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

75. Определение КС РФ от 05.02.2015 №425-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кириченко Игоря Николаевича на нарушение его конституционных прав статьей 401.17 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

76. Определение КС РФ от 05.02.2015 №430-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Арабаджи Сергея Евгеньевича на нарушение его конституционных прав статьей 401.17 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

77. Определение КС РФ от 19.07.2016 №1691-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Яковенко Валерия Викторовича на нарушение его конституционных прав частями первой и второй статьи 7, частью пятой статьи 39 и частью первой статьи 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

78. Определение КС РФ от 26.01.2017 №20-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карташова Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав статьей 401.17 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

79. Определение КС РФ от 20.04.2017 №780-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Яковенко Валерия Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части четвертой статьи 413 и частью первой статьи 415 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

80. Определение КС РФ от 10.10.2017 №2252-О «По жалобе гражданина Хасенова Ибрагима Насрудиновича на нарушение его конституционных прав частью второй.1 статьи 281».

5.2. Гражданские процессуальные отношения

1. Постановление КС РФ от 26.02.2010 №4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. А. Дорошка, А. Е. Кота и Е. Ю. Федотовой».

2. Определение КС РФ от 20.12.2001 №301-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Троценко Ларисы Анатольевны на нарушение ее конституционных прав статьей 328 Гражданского процессуального кодекса РСФСР».

3. Определение КС РФ от 20.02.2002 №43-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Нестеренко Олега Александровича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 105 Гражданского процессуального кодекса РСФСР».

4. Определение КС РФ от 21.06.2001 №104-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Тронь Валентины Самуиловны на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи 32 и пунктом 8 части второй статьи 129 Гражданского процессуального кодекса РСФСР».

5. Определение КС РФ от 20.10.2005 №377-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лаценовой Марии Трифоновны на нарушение ее конституционных прав положениями

статей 376, 377, 380, 381, 382 и 383 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

6. Определение КС РФ от 20.12.2005 №496-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шелестенко Валерия Антоновича на нарушение его конституционных прав положениями статей 361 и 367 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

7. Определение КС РФ от 20.06.2006 №217-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Боборыкина Александра Александровича на нарушение его конституционных прав главой 18 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

8. Определение КС РФ от 21.12.2006 №616-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Гогберашвили Ирины Алексеевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

9. Определение КС РФ от 25.01.2007 №102-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кирьянова Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав статьями 34 и 35 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, пунктом 3 статьи 7 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», пунктами 1 и 2 статьи 857 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьей 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности».

10. Определение КС РФ от 25.01.2007 №87-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чередниченко Александра Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации и пунктом 10.1 Правил дорожного движения Российской Федерации».

11. Определение КС РФ от 16.10.2007 №643-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Седова Георгия Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 198, частью третьей статьи 366 и частью первой статьи 383 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

12. Определение КС РФ от 15.11.2007 №789-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бендюкова Виталия Алексеевича на нарушение его конституционных прав статьей 435 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

13. Определение КС РФ от 15.11.2007 №757-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Федотовой Елены Юрьевны на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

14. Определение КС РФ от 18.12.2007 №857-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аветяна Вельмира Арамаисовича на нарушение его конституционных прав статьями 29, 31, 33 Федерального закона «Об исполнительном производстве» и статьей 441 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

15. Определение КС РФ от 21.10.2008 №595-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Федотова Андрея Юрьевича на нарушение его конституционных прав положениями Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

16. Определение КС РФ от 25.12.2008 №990-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чумака Анатолия Анатольевича на нарушение его конституционных прав статьей 256 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

17. Определение КС РФ от 25.12.2008 №1014-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Федотова Андрея Юрьевича на нарушение его конституционных прав статьями 1, 247 и 263 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и пунктом 8 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции».

18. Определение КС РФ от 25.12.2008 №1019-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бойко Надежды Петровны на нарушение ее конституционных прав статьей 256 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

19. Определение КС РФ от 29.01.2009 №30-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пучкунова Валентина Федоровича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 67, частью второй статьи 195, статьей 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и пунктом 5 статьи 156 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

20. Определение КС РФ от 28.05.2009 №588-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Высоцкой Любви

Яковлевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 18 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей».

21. Определение КС РФ от 28.05.2009 №614-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ильягуева Морика Сасуновича на нарушение его конституционных прав статьями 112 и 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

22. Определение КС РФ от 13.10.2009 №1098-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Матвеева Анатолия Яковлевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 134 и 220 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

23. Определение КС РФ от 25.02.2010 №280-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бабичева Ивана Ивановича на нарушение его конституционных прав статьей 432 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

24. Определение КС РФ от 08.04.2010 №455-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фурсова Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав статьей 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

25. Определение КС РФ от 14.07.2011 №997-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Буланова Виктора Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

26. Определение КС РФ от 29.09.2011 №1130-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Погребняка Александра Петровича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 254 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

27. Определение КС РФ от 16.02.2012 №343-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Буланова Виктора Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

28. Определение КС РФ от 17.01.2013 №5-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пузикова Ивана Федоровича на нарушение его конституционных прав статьями 333.20 и 333.36 Налогового кодекса Российской Федерации и статьей 89 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

29. Определение КС РФ от 16.07.2013 №1096-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Черновой Надежды Алексеевны на нарушение ее конституционных прав статьей 87 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

30. Определение КС РФ от 24.10.2013 №1685-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Козлова Евгения Вячеславовича, Козловой Любви Григорьевны и Козловой Марины Вячеславовны на нарушение их конституционных прав статьей 327.1 и пунктом 2 статьи 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

31. Определение КС РФ от 24.06.2014 №1537-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Моторкина Кирилла Матвеевича на нарушение его конституционных прав статьей 256 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

32. Определение КС РФ от 29.01.2015 №196-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Марадудина Эдуарда Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 112 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

33. Определение КС РФ от 17.02.2015 №405-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Егоренко Ларисы Петровны на нарушение ее конституционных прав статьей 45, частью второй статьи 325, частью второй статьи 333, статьями 335, 383, 387, частью второй статьи 391.2 и статьей 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статьями 12 и 424 Трудового кодекса Российской Федерации».

34. Определение КС РФ от 24.03.2015 №621-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Таратухина Александра Николаевича на нарушение его конституционных прав рядом положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и положением статьи 9 Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

35. Определение КС РФ от 23.04.2015 №822-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Вертий Ирины Ивановны на нарушение ее конституционных прав статьей 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

36. Определение КС РФ от 25.02.2016 №364-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Матвеева Анатолия Яковлевича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

37. Определение КС РФ от 25.02.2016 №377-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Желябовского Николая Ивановича, Миненко Дениса Евгеньевича и других на нарушение их конституционных прав статьей 139, пунктом 1 части первой статьи 140 и статьей 141 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

38. Определение КС РФ от 20.04.2017 №897-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Фомичевой Надежды Александровны на нарушение ее конституционных прав частью третьей статьи 196 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

39. Определение КС РФ от 17.07.2018 №1826-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сагателяна Мисака Седраковича на нарушение его конституционных прав частями второй и четвертой статьи 13, частью второй статьи 61 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также подпунктом 3 пункта 1 статьи 8 Гражданского кодекса Российской Федерации».

5.3. Арбитражно-процессуальные отношения

1. Постановление КС РФ от 12.03.2001 №4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», касающихся возможности обжалования определений, выносимых Арбитражным судом по делу о банкротстве, иных его положений, статьи 49 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», а также статей 106, 160, 179 и 191 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами граждан и юридических лиц».

2. Определение КС РФ от 01.10.2002 №288-О «По жалобе общества с ограниченной ответственностью «КГ» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 55 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в части, касающейся невозможности судебного обжалования определения арбитражного суда о завершении конкурсного производства, и пунктом 4 статьи 85 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

3. Определение КС от 25.01.2007 №74-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Луганцева Константина Николаевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 121 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2004 г. №110».

4. Определение КС РФ от 21.12.2011 №1789-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Микитинского Романа Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 69 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

5. Определение КС РФ от 21.05.2015 №1120-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Микитинского Романа Александровича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи

41, частью 5 статьи 268, пунктом 3 части 1 статьи 287 и статьей 288 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

6. Определение КС РФ от 21.09.2017 №1796-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы публичного акционерного общества «Мечел» на нарушение конституционных прав и свобод частью 5 статьи 3, пунктом 3 части 2 статьи 39, частями 1 и 4 статьи 46, частью 1 статьи 49, частью 3 статьи 130, пунктом 3 части 1 статьи 225.1 и частью 1 статьи 225.8 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

7. Определение КС РФ от 29.05.2018 №1286-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Ростовский электрометаллургический завод» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 311 и 314 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

8. Определение КС РФ от 25.10.2018 №2686-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Ростовский электрометаллургический завод» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 части 2 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

5.4. Административные отношения

1. Определение КС РФ от 18.04.2006 №107-О «По жалобе общества с ограниченной ответственностью «ЮТР» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 28.7, 29.9 и 29.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

2. Определение КС РФ от 29.01.2009 №18-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кирьяновой Екатерины Васильевны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 25.1, частью 3 статьи 26.4, частью 1 статьи 29.10 и частью 2 статьи 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

3. Определение КС РФ от 06.07.2010 №1086-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ющенко Александра Валерьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 8 части 2 статьи 30.6 КоАП Российской Федерации».

4. Определение КС РФ от 22.04.2014 №866-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Грабенко Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 25.1, пунктом 2 статьи 30.4, пунктом 2 части 2 статьи 30.6, частью 2 статьи 30.8 и частью 5 статьи 30.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

5. Определение КС РФ от 25.09.2014 №2095-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Воскобойника Влади-

мира Владимировича на нарушение его конституционных прав статьями 18.1 и 23.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

6. Определение КС РФ от 19.07.2016 №1488-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы местной религиозной организации «Церковь Иисуса Христа Святых Последних Дней в Ростовской области» на нарушение конституционных прав и свобод положениями ряда нормативных актов».

7. Определение КС РФ от 24.11.2016 №2532-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Гузеевой Юлии Владилеовны на нарушение ее конституционных прав частью 1 и пунктом 4 части 2 статьи 1, а также положениями статей 128 и 222 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

8. Определение КС РФ от 23.11.2017 №2524-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы государственного унитарного предприятия Ростовской области «Морозовское дорожное ремонтно-строительное управление» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 9.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

5.5. Ответственность судей

1. Постановление КС РФ от 28.02.2008 №3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1 и 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г. Н. Белюсовой, Г. И. Зиминой, Х. Б. Саркитова, С. В. Семак и А. А. Филатовой».

2. Определение КС РФ от 02.02.2006 №45-О «По жалобам граждан Семак Светланы Владимировны и Сокотова Василия Павловича на нарушение их конституционных прав положением абзаца второго пункта 2 статьи 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

3. Определение КС РФ от 21.04.2011 №506-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Масликова Ивана Степановича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

4. Определение КС РФ от 26.05.2011 №611-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Голубева Артура Абдусаламовича и Кириченко Ольги Алексеевны на нарушение их конституционных прав статьями 12.1 и пунктом 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

5. Определение КС РФ от 22.11.2012 №2161-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Масликова Ивана Степановича на нарушение его конституционных прав статьей 1 Федерального конституционного закона «О дисциплинарном судебном присутствии», а также положениями абзаца первого пункта 5 и пункта 6 статьи 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

5.6. Возмещение государством вреда, причиненного органами власти

1. Определение КС РФ от 19.04.1996 №45-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Дегтяревой Раисы Сергеевны как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

2. Определение КС РФ от 12.03.1998 №51-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Нелидиной Елены Владимировны на нарушение ее конституционных прав Законом Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий».

3. Определение КС РФ от 20.12.2001 №286-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Архипенко Веры Ивановны и Пугачева Григория Ивановича на нарушение их конституционных прав частями третьей и пятой статьи 16.1 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий».

4. Определение КС РФ от 17.07.2007 №574-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шварц Дарьи Германовны на нарушение ее конституционных прав положением статьи 16.1 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» и статьей 9 Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов».

5. Определение КС РФ от 17.06.2010 №883-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Роде Льва Оскаровича на нарушение его конституционных прав Законом Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий».





ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ: КОНСТИТУЦИОННАЯ КУЛЬТУРА КАК ПОКАЗАТЕЛЬ КАЧЕСТВА ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ ДОНСКОГО КРАЯ

Своего рода концентрированной характеристикой конституционно-правовой жизни личности и общества, каждого сельского и городского поселения, области (края) является достигнутый уровень конституционно-правовой культуры, имея в виду культуру как государственных и муниципальных служащих, так и населения всех муниципальных образований, каждого жителя Донского края.

В основе формирования отвечающей современным требованиям и условиям социально-экономического, демократического развития нашей области конституционно-правовой культуры должны лежать целенаправленные, согласованные усилия региональных и местных органов публичной власти в их тесном взаимодействии с общественными объединениями, иными институтами гражданского общества по обеспечению формирования и совершенствования конституционного правосознания и конституционного мировоззрения.

Особая роль в формировании правовой и демократической культуры населения принадлежит Конституции. Без преувеличения можно отметить, что практически все направления культурно-просветительской деятельности государства, его органов публичной власти, включая региональные и местные (как наиболее приближенные к населению), испытывают влияние и реализуются в рамках *воспитательно-идеологического воздействия Конституции*. При этом, однако, воспитательная роль Конституции не может пониматься в узком смысле слова: она оказывает влияние практически на все стороны жизни общества и государства, на весь конституционный правопорядок. В этом плане воспитательная роль Конституции интегрируется во всю систему конституционного регулирования, переплетается со всеми функциями Конституции, при том, что наиболее непосредственным образом конституционно-воспитательное воздействие связано с идеологической функцией Основного закона.

Идеологическая, как и другие, функция Конституции проявляет себя на основе единых политико-правовых свойств, представляющих собой специфические качественные характеристики Конституции как Основного закона. Это обстоятельство, связанное с присутствием не только политических, но и нормативно-правовых начал в идеологическом влиянии Конституции, позволяет, в свою очередь, охарактеризовать *идеологическую функцию Конституции в двуедином плане*. С одной стороны, это *фиксация определенной*

идеологии в ее сжатом, спрессованном виде, в форме конституционных формулировок, реализуемых внутри страны и на международной арене. С другой стороны, это *воспитательная составляющая идеологической функции*, обращенная к гражданам своего государства. Установки Конституции, закрепленные в них положения ориентируют поведение граждан, их оценки и восприятие политических, социально-экономических характеристик общества и государства, воспитывают граждан в соответствии с конституционными нормами, принципами и воплощенными в них ценностями демократии.

В рамках данного аспекта вопроса весьма актуальной является проблема толкования, правильного понимания ст. 13 Конституции РФ об идеологическом многообразии и недопустимости установления государственной идеологии

Нет сомнений, что эта формула статьи 13 Конституции РФ появилась в 1993 году как определенный результат политических иллюзий, связанных с возникшими в тот период неоправданными надеждами на прекращение политического противостояния, идеологической борьбы, в частности, в условиях ориентации новой России 1990-х годов на так называемые общецивилизационные ценности. Очевидно, однако, что идеологическая борьба не только не прекратилась, но она приобрела новые, еще более острые формы своего проявления: теперь в основе этой борьбы — противостояние социокультурных цивилизаций и их ценностей, а не просто конкуренция политических идей¹.

Может ли быть в стороне от этого противостояния Конституция РФ? Конечно, нет, о чем свидетельствует в том числе и опыт конституционного развития зарубежных стран. Всякая конституция как основной закон общества и государства объективно, в силу своей природы и назначения является своего рода нормативно-правовым резервуаром, хранителем наиболее значимых для личности, общества и государства идей социальных установок и представлений о социально-экономической, политической, национальной, транснациональной культурно-правовой действительности и ее ценностях. Поэтому «деидеологизированная конституция» — во многом политико-правовой оксюморон, как, например, «сухая вода» или «горячий снег». В этом плане в определенной степени нельзя не согласиться с тем, что «Конституция РФ и идеология государства и права в России — одно и то же»².

¹ См.: Бондарь Н. С. Конституция России в современную эпоху глобальных перемен: от политических иллюзий к юридическому реализму. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 9. М.: Юрист, 2018. С. 49–51.

² См.: Александров А. Конституция РФ и идеология государства и права в России — одно и то же // Судья. 2013. №12. С. 30.

В то же время крайне важно, в том числе в свете критических оценок со стороны некоторых ученых и политиков формулы ч. 2 ст. 13 Конституции РФ, правильное понимание данного положения на базе телеологического, систематического, исторического его толкования.

Соответствующее нормативное требование имело в свое время (в 1993 году) — нельзя этого не признать — определенную ориентацию на перспективу; оно призвано было, в частности, гарантировать недопустимость установления какой-либо иной идеологии, кроме тех принципов, ценностей, идей, которые получили признание в принятой многонациональным народом Российской Федерации на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. Конституции РФ (преамбула). И это вполне понятно: без принятия большинством народа соответствующих идей и ценностей, которые лежат в основе конституционной идеологии, невозможны были бы как сама разработка Конституции РФ, так и, тем более, ее принятие и реализация как акта прямого действия.

Вместе с тем, как представляется, нельзя не учитывать и то обстоятельство, что принятая после кровавых событий октября 1993 года действующая Конституция РФ впитала в себя, в определенной степени, либеральные идеи, проявившиеся на российской почве того периода в весьма специфичной форме. Они явили собой не политико-правовую основу позитивного конституционного развития общества и государства, а во многом идеологию неприятия, отрицания и, что скрывать, ненависти к прежней системе конституционной организации власти, ко всему тому, что было связано с советским прошлым. В этом плане в Конституции РФ 1993 г., в частности в ст. 13 (ч. 2), имеются вкрапления не последовательной правовой философии либерализма, а это в большей степени политико-правовая, мировоззренческая основа социального страха зарождавшейся в тот период новой политической элиты вместе с «назначенными» экономическими олигархами — страха возврата к однопартийной системе, к коммунистической идеологии, к приоритету публичных (государственных) интересов над индивидуализмом, над интересами личности с ее устремлениями к неограниченной свободе обогащения и потребительства. В своей основе, это, конечно, либеральная идеология, если даже она в большей степени ориентирована не на утверждение новых, приемлемых для общества ценностей, а на отрицание прежних, признававшихся господствующими. Впрочем, этот подход тоже вполне укладывается в координаты либерального конституционализма, если иметь в виду, что сама Конституция РФ рассматривается в этом случае, прежде всего, как ограничитель власти и, что было особенно важно для России, гарант недопустимости возврата к прошлому (хотя обеспечивалось

это, как свидетельствовала последующая история России 90-х годов не всегда чисто правовыми, либерально-демократическими методами). С этим как раз и связано то обстоятельство, что продолжением, в своей основе, либеральных подходов Конституции, в частности к государственной идеологии, явилось мировоззрение антикоммунистических страхов. Как справедливо отмечали исследователи природы конституции как уникального политико-правового явления не только в прошлом, но и позже, в том числе в XIX–XX вв., во многом именно страх становился повивальной бабкой в процессе рождения новых конституций; конституции рождаются в страхе перед былым деспотизмом, но после этого живут самостоятельной жизнью¹.

Очевидно, что сегодня формула части 2 ст. 13 Конституции РФ приобретает новое социально-политическое наполнение и, соответственно, это предполагает возможность (и необходимость!) ее нового истолкования. Если же учесть, что такое обращение — по поводу истолкования соответствующего конституционного положения — может поступить и в КС РФ, для меня как судьи КС РФ это является юридическим основанием, чтобы воздержаться от изложения своей позиции по этому вопросу.

Важно вместе с тем учитывать, что в современных условиях политического, идеологического, правового противостояния социокультурных систем объективно актуализируется проблема выработки новых философско-мировоззренческих основ современного конституционализма. Только на этой основе становится возможным выявление глубинных внутренних связей, общих закономерностей и социокультурных особенностей современного конституционализма, в том числе — сквозь призму соотношения буквы и духа национальной Конституции, что позволяет, в свою очередь, обеспечивать социокультурное преобразование, развитие самой Конституции. Особое значение это имеет применительно к России, где демократия всегда была, по словам Н. Бердяева, «одухотворена»².

На основе учета политико-правового плюрализма становится возможным наиболее полное выявление духа Конституции, включая ее политико-идеологический потенциал как важного, а в современных условиях — не будет в этом преувеличения — одного из наиболее действенных факторов формирования новой демократической конституционно-правовой культуры граждан и общества в целом, основанной на глубоких национальных традициях и ценностях в сочетании с признанием и уважением универсальных, имею-

¹ См. об этом: *Шустров Д. Г. Essentia constitutionis: Конституция Российской Федерации в фокусе теорий конституции XX–XXI веков // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. №4 (119). С. 134–136; Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юристъ, 1999. С. 12–25.*

² См.: *Бердяев Н. А. Судьба России. М., 1990. С. 211.*

щих международно-правовое закрепление ценностей современного конституционализма.

Наличие у Конституции идеологической функции предполагает, во-первых, выражение и закрепление политического и правового сознания народа, во-вторых, воздействие нормативного конституционно-правового потенциала на сознание людей с целью формирования у них определенных мировоззренческих установок, политических воззрений. В этом проявляется идеологический, мировоззренческий, социально-психологический аспекты механизма реализации Конституции РФ.

При этом эффективность воспитательного воздействия Конституции РФ как юридического акта определяется во многом мерой ее соответствия реальной действительности, конституции фактической. Влияние Конституции РФ на формирование у граждан конституционного мировоззрения будет тем сильнее и глубже, чем точнее содержание ее нормы будет отражать реалии жизни и чем последовательнее требования Конституции РФ будут реализовываться на практике.

Воздействие Конституции на мировоззренческую систему человека, гражданина и общества в целом представляет собой сложный процесс нормативно-правового, политико-идеологического, информационного, ценностно-ориентационного, социально-психологического влияния на индивидуальное и общественное сознание с целью формирования у человека и общества в целом правовых взглядов, представлений, установок, соответствующих требованиям Конституции, ее основным принципам и ценностям. В этом плане само по себе понятие «мировоззренческое конституционное воздействие» имеет относительно самостоятельное содержание, не совпадающее, например, с такими смежными категориями, как «правовое воспитание», «правовая культура», «правосознание» и т.п. Оно включает в себе непрерывный (с момента вступления в силу Конституции РФ) процесс всеобъемлющего воздействия на сознание и поведение людей со стороны всей совокупности объективно сложившихся социально-правовых факторов российского конституционализма в единстве всех его структурных компонентов — идейно-теоретических, нормативных, правореализационных, которые проникают во все сферы общественной жизни. Своим основным назначением мировоззренческое конституционное воздействие имеет утверждение в обществе и государстве конституционных ценностей, формирование у граждан конституционных идей, взглядов, представлений, положительного психологического отношения к конституционно-правовым явлениям, начиная с основ конституционного строя и заканчивая конституционной символикой государства. Все это в своей совокупности определяет, соответ-

ственно, и уровень конституционного правосознания как отдельных граждан, так и общества в целом.

На этой основе можно выделить основные формы воздействия Конституции РФ на мировоззрение человека, представляющие собой своего рода механизм формирования конституционной культуры личности:

1) *ценностно-идеологическое воздействие*. Основная мировоззренческая задача Конституции РФ состоит в закреплении определенных всеобъемлющих общедемократических мировоззренческих ценностей (например, ст. 2, 3, 5, 7, ч. 2 ст. 17, ст. 18 Конституции РФ), оказывающих влияние на сознание и поведение людей, и в конечном счете способствующих формированию у них демократического мировоззрения, политической и конституционной культуры, социально-правовой активности;

2) *информационное воздействие*. Конституция представляет собой своего рода паспорт государства, содержащий сведения, правовую информацию, обязательно необходимую для гражданина, равно как и для иностранца, проживающего или временно пребывающего в РФ. В отличие от текущего законодательства информационное воздействие Конституции отличается наибольшей результативностью. Это связано с имеющимися у Конституции РФ определенными особенностями, юридическими свойствами, характеризующими ее в качестве основы действующей правовой системы (учредительный характер, высшая юридическая сила, прямое действие, повышенная стабильность и другие). Эти свойства, характеристики Конституции РФ обуславливают стабильность, устойчивость, фундаментальный характер содержащейся в ней информации, что существенно увеличивает возможности ее использования и реализации в общей структуре мировоззренческих координат (моральных, нравственно-этических, религиозных, национальных традиций, обычаев и т. д.). Именно посредством информационных нормативно-правовых импульсов вовне проявляется выраженная в конституционных положениях согласованная воля основных политических сил государства. Информация, заложенная в закрепленных в Конституции РФ принципах и нормах, выступает в качестве основного источника и средства ориентации поведения как отдельных индивидов, так и социальных групп;

3) *эмоционально-психологическое воздействие*. В результате восприятия человеком конституционных предписаний у него возникают определенные психологические реакции (эмоции, переживания, чувства, настроения, установки и т. д.), характеризующие его отношение к требованиям Основного закона и являющиеся составной частью конституционно-правовой психологии человека.

Конституционная психология представляет собой отражение в сознании человека конституционно значимых сторон материальной и духовной действительности и основанная на признании человеком конституционных ценностей демократического правового государства психическая регуляция человеком своего правозначимого поведения, его правовых чувств. В этом качестве конституционная психология как бы «включается» благодаря своим эмоционально-волевым характеристикам в мировоззренческую систему человека, где определяющее значение имеют, естественно, иные компоненты — правовые идеи, взгляды, доктрины и т. п.

Эмоционально-психологическое воздействие Конституции ориентировано на обеспечение правомерного поведения гражданина, должностного лица и в отличие, например, от криминальной психологии, относящейся к психологии правонарушителей, конституционная психология имеет исключительно позитивное содержание. В конечном счете она становится важным фактором конституционного правосознания;

4) *нормативное воздействие*. В процессе формирования конституционного мировоззрения граждан необходимо сочетание ценностно-идеологического, информационного, эмоционально-психологического влияния Конституции на сознание человека с ее *нормативным воздействием*, которое обеспечивает всеобщность мировоззренческих конституционных установок и идеологических положений в общественном сознании. Нормативное воздействие Конституции РФ на сознание человека заключается в создающем наиболее благоприятные социальные условия для его правового поведения конституционном урегулировании общественных отношений. Это достигается путем нормативного закрепления широкой системы прав и свобод человека и гражданина (глава 2 Конституции РФ), политических, экономических, правовых основ формирования и совершенствования конституционного мировоззрения личности.

Вместе с тем следует учитывать, что в основе формирования конституционно-правовой культуры жителей региона, в том числе Ростовской области, лежат не только Конституция РФ и федеральное законодательство; это также Устав Ростовской области, уставы муниципальных образований как акты конституционно-правового значения. Но насколько это учитывается в региональной практике образования и просвещения? Знает ли население свои «малые конституции»? Этот вопрос можно продолжить и применительно к государственным, муниципальным служащим, выпускникам юридических вузов области: насколько они знают региональное законодательство? А, кстати, условием поступления на службу в государственные, правоохранительные органы конкретного штата в США является сдача экзамена (в той или иной форме) на знание законо-

дательства штата. У нас же, к сожалению, региональное законодательство и в системе профессиональных знаний, и в правопросветительской деятельности оценивается и учитывается по остаточному принципу.

Анализ действующего областного законодательства, как и правоприменительной практики, свидетельствует о том, что необходимость формирования конституционно-правовой культуры населения еще не осознана в качестве приоритета государственной и муниципальной политики. Повышение правовой культуры граждан имеет в большей степени отраслевое нормативное наполнение, рассматривается в числе задач, связанных с реализацией отдельных нормативных правовых актов, отдельных направлений политики Ростовской области. Например, задача по повышению правовой культуры граждан, наряду с антикоррупционной пропагандой, поставлена в Областном законе Ростовской области от 12 мая 2009 г. №218-ЗС (в ред. от 4 мая 2018 г.) «О противодействии коррупции в Ростовской области» (ст. 11). Согласно ч. 6 ст. 4 Областного закона Ростовской области от 15 марта 2004 г. №95-ЗС (в ред. от 3 марта 2014 г. от 3 ноября 2017 г.) «Об Избирательной комиссии Ростовской области». Комиссия вправе издавать и распространять печатную продукцию, связанную в том числе с повышением правовой культуры избирателей и организаторов выборов, а Постановлением Правительства Ростовской области от 18 ноября 2015 г. №93 определен комплекс мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Ростовской области на 2017–2021 годы. Формирование правовой культуры обозначено в числе основных направлений развития образования в Ростовской области в п. 4 ч. 2 ст. 3 Областного закона Ростовской области от 14 ноября 2013 г. №26-ЗС «Об образовании в Ростовской области» (в ред. от 5 декабря 2018 г.).

Вместе с тем пока отсутствует какой-либо объединяющий правовой акт, который закладывал бы основу для организации системной долгосрочной работы по повышению уровня правовой культуры населения и достижения в этой области конкретных показателей, позволяющих реально оценивать эффективность соответствующей деятельности. В этой связи речь должна идти о необходимости разработки и принятия **Концепции повышения правовой культуры населения в Ростовской области**, а также **Плана мероприятий по ее реализации на среднесрочную и долгосрочную перспективы**.

На одном из первых мест в этих документах должен быть вопрос о совершенствовании системы правового образования. ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. (в ред. от 25 декабря 2018 г.), в отличие от прежнего правового регулирования прямо обозначил в качестве одного из основных принципов го-

сударственной политики в сфере образования воспитание правовой культуры (пункт 3 части 1 статьи 3), что само по себе следует рассматривать как безусловное достижение. Как, однако, можно реализовать эти подходы, в том числе в регионах, если на законодательном уровне отсутствует более или менее вразумительное понимание самой концепции правовой, в том числе конституционно-правовой, культуры? Так, в ФЗ об образовании *наряду* с воспитанием правовой культуры соседствуют, в частности, указания на приоритет прав и свобод личности, свободное развитие личности, воспитание гражданственности, патриотизма, ответственности и т. п. Но правовая культура как раз включает в себя соответствующие ценностные установки и ориентиры, является формой восприятия и утверждения данных ценностей, имеющих конституционную природу. Между тем в ФЗ об образовании нет даже упоминания о принципиальной нацеленности образования на утверждение ценностей, получивших свое закрепление в Конституции РФ, в конституционных актах субъектов РФ. Более того, например, и Федеральный государственный образовательный стандарт начального общего образования (утвержден приказом Минобрнауки России от 6 октября 2009 г. №373, в ред. от 31 декабря 2015 г.) не упоминает о Конституции как об основе для формирования ценностных ориентаций обучающихся, равно как и не ставит Конституцию в положение высшей ценности, уважительное отношение к которой должно рассматриваться в качестве одного из основных личностных результатов освоения в том числе основной образовательной программы начального общего образования. Между тем, основы конституционно-правовой культуры должны закладываться уже в самом раннем возрасте, и вне этого процесса невозможно эффективное достижение иных личностных результатов освоения основной образовательной программы начального общего образования, включая формирование основ российской гражданской идентичности, формирование ценностей многонационального российского общества, становление гуманистических и демократических ценностных ориентаций, формирование уважительного отношения к иному мнению, истории и культуре других народов и т. д.

В этом плане необходимо четко отразить направленность основной образовательной программы начального общего образования на формирование основ конституционного мировоззрения и культуры, восприятие первичных представлений о содержании и объективной значимости конституционных ценностей, ценности самой Конституции.

Вместе с тем вызывает только удивление, почему патриотизму, а также уважению государственных символов (герба, флага, гимна) не нашлось места в числе тех личностных результатов, ко-

торые должны находить отражение по итогам освоения основной образовательной программы начального общего образования, хотя подобные цели прямо заявлены в рамках освоения основной образовательной программы среднего (полного) общего образования (пп. 1 п. 7 Стандарта). Ведь ясно же, что государственные символы — наиболее доступная для детей форма восприятия конституционно-правовой информации, они оказывают наиболее серьезное психоэмоциональное воздействие на становление личности ребенка. Существенные упущения, противоречия характерны в части формирования конституционно-правовой культуры и для федерального государственного образовательного стандарта среднего общего образования (утвержден приказом Минобрнауки России от 17 мая 2012 г. №413, в ред. от 29 июня 2017 г.). Им, например, предусмотрено, что изучение предметной области «Общественные науки» должно обеспечить, в частности, сформированность мировоззренческой, ценностно-смысловой сферы обучающихся, российской гражданской идентичности, поликультурности, толерантности, приверженности ценностям, закрепленным Конституцией Российской Федерации (п. 9.4 Стандарта).

Однако из учебных предметов, относящихся к предметной области «Общественные науки», лишь только освоение курса такого учебного предмета, как собственно само «Право», должно предполагать, согласно Стандарту, формирование представлений о Конституции как основном законе государства, владение знаниями об основах правового статуса личности в Российской Федерации, что входит в освоение базового уровня этого предмета. В рамках освоения других предметов, включая «Обществознание», такие цели и задачи не ставятся. При этом в силу п. 18.3.1. Стандарта к предметной области «Общественные науки» как одной из обязательных относится, в том числе, и «Право» (базовый и углубленный уровень). Для реализации соответствующих задач представляется необходимым либо выделить в качестве самостоятельного обязательного учебного курса предмет «Основы Конституции Российской Федерации» (не лишне вспомнить, что такой предмет преподавался в России спустя несколько месяцев после принятия первой российской Конституции — Конституции 1918 г.), либо прямо включить соответствующие вопросы в предметную область «История», уже имеющую в настоящее время статус обязательного предмета.

Важно при этом учитывать, что Ростовская область является одним из наиболее развитых — в плане как юридического образования, так и насыщенности юридическими кадрами государственных, муниципальных, хозяйственно-экономических структур, не говоря уже о правоохранительных органах, — регионов России. Только в Ростове-на-Дону осуществляют свою деятельность 14 образова-

тельных организаций, готовящих специалистов в сфере юриспруденции. Правда, большое количество вузов по подготовке юридических кадров далеко не всегда имеет положительное значение; нынешний рыночно-образовательный парадокс заключается в том, что количественный рост юридических вузов — путь к падению качества образования (но этот вопрос в данном случае оставляем в стороне¹).

С удовлетворением можно отметить и то обстоятельство, что по объемам и качественным характеристикам юридических услуг, предоставляемых жителям, Ростовская область находится на одном из первых мест в России. По-своему важную роль играют в этом все правовые службы (в широком смысле этого слова), как государственные, так и негосударственные, включая прокуратуру, адвокатуру, нотариат и т. п.

Говоря, например, о *Прокуратуре Ростовской области*, следует в первую очередь отметить ее важную (а иногда и определяющую, хотя и не всегда заметную) роль в сфере защиты прав человека и гражданина, имея в виду и оперативность, и доступность, и, что в наше время имеет не последнее значение, бесплатность (бесплатность) рассмотрения обращений граждан в прокуратуру. Не случайно органы прокуратуры рассматривают в рамках своих правозащитных функций огромное количество обращений граждан. Так, в 2018 г. в органы прокуратуры Ростовской области поступило порядка 123 тыс. письменных обращений. По своим предметным характеристикам большинство из них (47%) касалось надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. Наиболее часто обращения связаны со сферами трудового законодательства, ЖКХ, исполнительного производства, жилищного и земельного законодательства. Важной сферой реагирования прокуратуры является и деятельность правоохранительных органов; количество рассматриваемых жалоб в этой связи остается стабильно высоким: на действия (бездействие) органов дознания, следователя при принятии и рассмотрении сообщений о преступлении поступило 24,3% заявлений; по вопросам проведения следствия и дознания — 21,5%. Показательной является деятельность органов прокуратуры также по информированию органов власти о состоянии законности в Ростовской области; так, только в отношении муниципальных образований было проведено совместно с депутатами представительных органов местного самоуправления за 2018 г. более 70 встреч по проблемам муниципального правотворчества. Даже этот тезисный обзор позволяет говорить о важности прокурорской деятельно-

¹ См. об этом: *Бондарь Н. С.* Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 3. Изд-е 2-е. М.: Юрист, 2014. С. 24–27.

сти в рамках общей правозащитной системы, которая неразрывно связана в том числе и с проблемами повышения конституционно-правовой культуры.

В этом же русле работают и другие правозащитные юридические службы. Так, *Адвокатская палата Ростовской области*, объединяющая (по данным 2018 г.) 3126 адвокатов, которые работают в 59 коллегиях адвокатов, 21 адвокатском бюро, 1030 адвокатских кабинетах, распространяет свою правозащитную деятельность на все населенные пункты области; только за прошедший год валовая сумма стоимости их юридических услуг составила почти миллиард рублей (без вычета расходов, налогов и сборов — 974 992 348 руб). Одних консультаций было дано в течение года — 111.662, составлено 109.907 документов, выполнено около 150 тысяч поручений по ведению уголовных и гражданских дел и, более того, за этот же период было 15 поручений по ведению дел в Конституционном Суде РФ, а также 27 поручений — в ЕСПЧ. В русле рассматриваемых вопросов важное значение имеют также показатели обращений граждан по оказанию бесплатной юридической помощи: в 2018 г. их было 6009 человек.

Нотариат, обеспечивающий, в том числе, стабильность и гарантированность реализации широкого спектра прав человека и гражданина, также выступает в качестве неотъемлемого элемента системы юридических услуг в Ростовской области. По данным на начало 2019 г., в состав Нотариальной палаты области входит 183 нотариуса. Одним из показателей активной роли нотариата является и количество совершаемых нотариальных действий. За 2017 г. нотариусы Ростовской области совершили около полутора миллионов нотариальных действий, а в 2018 г. лишь только в отношении недвижимости было удостоверено более 42 тыс. сделок. Важным является цифровизация нотариальной деятельности, которой обеспечивается больший доступ к такого рода услугам для жителей Ростовской области. За последние два года, например, количество заявлений о государственной регистрации прав на недвижимое имущество, оформленных в электронном виде увеличилось более чем в три раза (с 7,5 тыс. в 2016 году до 26,5 тыс. в 2018 году).

При этом следует отметить, что нотариальный корпус осуществляет не только правозащитную функцию, но и является одним из активных работодателей, обеспечивая «вхождение» молодых специалистов в юридическую профессию. По данным Нотариальной палаты области в нотариальную сферу привлечено более 700 работников — помощников нотариусов, секретарей и других сотрудников нотариальных контор.

Очевидно, что деятельность всех юридических служб и учреждений как участников правовоспитательной, правопросветительской

деятельности предполагает необходимость усиления координации, усиления взаимодействия, в том числе имея в виду роль Законодательного Собрания в решении соответствующих вопросов.

В ряду иных, наряду с названными, направлений активизации, совершенствования соответствующей деятельности по формированию демократической конституционно-правовой культуры в предельно обобщенном, тезисном порядке можно выделить следующие:

1) активное привлечение жителей Ростовской области к разработке, обсуждению нормативных правовых актов, контролю за их исполнением, в том числе посредством обеспечения заблаговременного размещения проектов региональных и муниципальных нормативных правовых актов в Интернете, развития институтов общественной инициативы; проведение уже упомянутого мониторинга правотворчества и правоприменения на территории Ростовской области с участием населения, различных институтов гражданского общества;

2) повышение правовой культуры лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих. В частности, следует реализовать уже ранее высказывавшуюся идею о необходимости введения обязательного квалификационного экзамена для государственных и муниципальных служащих на знание Конституции РФ¹, а, возможно, и регионального, муниципального законодательства;

3) образовательные мероприятия, включая: расширение сотрудничества органов и должностных лиц публичной власти Ростовской области с образовательными учреждениями посредством участия должностных лиц, служащих в образовательном процессе, проведении семинарских занятий, тренингов; совершенствование работы по организации практики студентов в органах публичной власти и оказанию им необходимой практической и методической помощи; ведение мониторинга состояния правового образования и воспитания в общеобразовательных учреждениях; организация правовых олимпиад, конкурсов среди школьников, студентов;

4) информационно-просветительская работа, и, в том числе, организация выступлений и публикаций в средствах массовой информации руководителей органов и подразделений органов публичной власти по различным отраслям права; разработка и опубликование по различным направлениям правового регулирования, отдельным проблемным вопросам разъяснительных, справочных материалов; создание теле- и радиопрограмм, посвященных правовым вопросам, способам защиты населением своих прав, а также создание специализированных интернет-сайтов соответствующей направленности и т. п.;

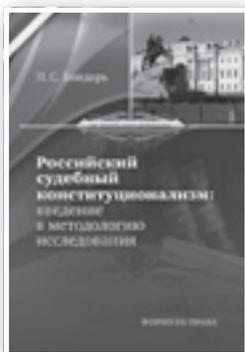
¹ Конституция чиновника // Ведомости. 2013. 10 декабря.

5) организация правовой помощи населению, в том числе в порядке предоставления социально незащищенным категориям граждан бесплатной юридической помощи, юридических услуг на субсидируемой основе и т. д.; важная роль должна принадлежать в этом плане юридическим клиникам юридических учебных заведений;

5) заслуживает внимания и практического решения обсуждавшийся ранее вопрос о создании в Ростове-на-Дону и, возможно, в других городах области многопрофильных Центров правовых услуг (на основе использования имеющегося опыта, например, в Санкт-Петербурге).

Отмеченными выше направлениями повышения конституционно-правовой культуры, развития форм участия Ростовской области, ее государственных и муниципальных органов и отдельных граждан — жителей Дона в конституционно-правовой жизни России не только не исчерпывается соответствующая проблематика, но предложенные зарисовки представляют собой лишь некоторые фрагментарные, исходные положения для дискуссий и, хочется надеяться, для новых исследований научно-прикладного характера, которые могли бы иметь значение для выработки конкретных рекомендаций по реализации правовой политики Ростовской области как субъекта Федерации в сегодняшних условиях социально-экономического развития. Важная роль в выработке концептуальных начал основных направлений правовой политики Ростовской области и повышения конституционно-правовой культуры населения принадлежит, естественно, Законодательному Собранию Ростовской области, равно как и всему многочисленному депутатскому корпусу муниципальных образований области. При этом заслуживают всяческой поддержки усилия, направленные на утверждение Донского Юридического форума в качестве постоянно действующей площадки по обсуждению, поиску решений соответствующих вопросов.

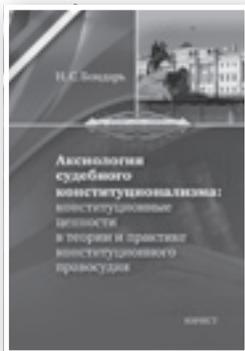
Рассмотренные в настоящем издании, посвященном 25-летию Законодательного Собрания Ростовской области, вопросы дают, естественно, лишь самые общие представления о конституционно-правовых характеристиках нашего Донского края как субъекта Российской Федерации, равно как и об уровне конституционно-правовой культуры, о качестве правовой жизни населения Ростовской области, уровне правовой защищенности граждан, жителей каждого сельского и городского поселения области. Остается надеяться, что соответствующие вопросы в дальнейшем станут предметом новых обсуждений и конструктивных решений в рамках научно обоснованной стратегии правового развития Ростовской области как полноправного субъекта конституционно-правового пространства единой федеративной Российской государственности.



Н. С. Бондарь

**РОССИЙСКИЙ СУДЕБНЫЙ
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ: ВВЕДЕНИЕ
В МЕТОДОЛОГИЮ ИССЛЕДОВАНИЯ**
(Издательство «Формула успеха» (Москва), 2012 г.)

Первый выпуск серии «Библиотека судебного конституционализма» раскрывает методологические основы авторской концепции судебного конституционализма, понимаемого в качестве режима судебно-правового обеспечения верховенства права и Конституции, обеспечения баланса конституционных ценностей.



Н. С. Бондарь

**АКСИОЛОГИЯ СУДЕБНОГО
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА:
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЦЕННОСТИ
В ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ**
(Издательство «Юрист» (Москва), 2013 г.)

Второй выпуск серии «Библиотека судебного конституционализма» содержит подробное описание общетеоретических подходов к пониманию конституционных ценностей в системе судебного конституционализма, особенностей юридической природы и их практического значения в рамках нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда РФ как критерия оценки нормативных правовых актов на соответствие Конституции РФ.



Н. С. Бондарь

**РОССИЙСКОЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ
КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ:
НАЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАДИЦИИ
И КОСМОПОЛИТИЧЕСКИЕ ИЛЛЮЗИИ**
(Издательство «Юрист» (Москва), 2014 г.)

Третий выпуск серии «Библиотека судебного конституционализма» анализирует на основе понимания юридического образования как конституционной ценности нынешнее состояние юридического образования сквозь призму конституционной безопасности государства, общества, личности.



Н. С. Бондарь

**РОСТОВСКАЯ ОБЛАСТЬ
КАК СУБЪЕКТ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ
ЖИЗНИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА**

(Издательство «Профпресс» (Ростов-на-Дону), 2014 г.)

Четвертый выпуск серии «Библиотека судебного конституционализма» дает характеристику на примере Ростовской области конституционно-правового статуса территориально-государственных образований в лице областей (краев) как субъектов Российской Федерации, обосновывая их активное участие в конституционно-правовой жизни России.



Н. С. Бондарь

**КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ
РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ:
В СВЕТЕ ПРАКТИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО
ПРАВОСУДИЯ**

(Издательство «Юнити-Дана» (Москва), 2014 г.)

Пятый выпуск серии «Библиотека судебного конституционализма» посвящен обоснованию современной доктрины конституционной модернизации российской государственности, в связи с чем анализируется социокультурное и политико-правовое значение Конституции РФ как нормативной основы соответствующих процессов и на этой основе обосновывается уникальная роль Конституционного Суда как универсального института развития модернизационных процессов в современной России.



Н. С. Бондарь, А. А. Джгарян

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ
(В СВЕТЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ
ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ)**

(Издательство «Профпресс» (Ростов-на-Дону), 2016 г.)

В шестом выпуске серии «Библиотечка судебного конституционализма» анализируются в свете актуальных задач развития Ростовской области современные проблемы развития местного самоуправления как фактора утверждения сильной эффективной государственности России.



Н. С. Бондарь

**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ
РОССИИ: ОЧЕРКИ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**
(Издательство «Норма» (Москва), 2017 г.)

Седьмой выпуск авторской серии «Библиотека судебного конституционализма» посвящен обоснованию доктрины экономического конституционализма и на этой основе — анализу современных конституционно-правовых проблем финансово-экономической политики России; соответственно анализируется экономическое значение Конституции РФ, обосновывается роль Конституционного Суда РФ как универсального института конституционализации национальной финансовой системы и экономического развития современной России.



Н. С. Бондарь, А. А. Джагарян

ПРАВОСУДИЕ: ОРИЕНТАЦИЯ НА КОНСТИТУЦИЮ
(Издательство «Норма» (Москва), 2017 г.)

Восьмой выпуск серии «Библиотека судебного конституционализма» раскрывает авторское видение институтов правосудия, их включения в механизм обеспечения верховенства и прямого действия Конституции, последовательной реализации ее ценностно-нормативного потенциала во всех сферах правовой жизни российского общества.



Н. С. Бондарь

**КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ
В СОВРЕМЕННУЮ ЭПОХУ ГЛОБАЛЬНЫХ ПЕРЕМЕН:
ОТ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИЛЛЮЗИЙ
К ЮРИДИЧЕСКОМУ РЕАЛИЗМУ**
(Издательство «Юрист» (Москва), 2018 г.)

Девятый выпуск авторской серии «Библиотека судебного конституционализма» посвящен обоснованию авторского подхода к пониманию природы, назначения действующей Конституции России в современных условиях глобальных перемен правовой жизни.

Научное издание

Бондарь Николай Семенович

Ростовская область
в конституционно-правовом пространстве
Российской Федерации
(к 25-летию Законодательного Собрания
Ростовской области)

Scientific publication

N. S. Bondar

ROSTOV REGION WITHIN THE CONSTITUTIONAL
AND LEGAL NETWORK OF THE RUSSIAN FEDERATION
(marking the 25th Anniversary
of the Legislative Assembly of the Rostov Region)

Редактор — Д.В. Нефёдов. Корректор — П.В. Багров.
Издательство «Профпресс»

Адрес регистрации: 344111, г. Ростов-на-Дону, пр. 40-летия Победы, 308, корп. 6, пом. 20,
тел.: (863) 241-37-43, 246-08-68, факс (863) 269-35-58. E-mail: profpress@aanet.ru.

Сдано в набор 25.02.2019. Подписано в печать 22.03.2019.

Формат 64x80 / 16. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Гарнитура Minio Pro. Усл. печ. л. 18,7. Тираж 1050 экз.

ISBN 978-5-6041703-7-3



9 785604 170373