

Н. С. Бондарь



Ростовская область как субъект конституционно- правовой жизни Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра

СЕРИЯ «БИБЛИОТЕЧКА СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА»

ПРОФПРЕСС





СЕРИЯ «БИБЛИОТЕЧКА СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА»

Н. С. Бондарь



**РОСТОВСКАЯ ОБЛАСТЬ
КАК СУБЪЕКТ
КОНСТИТУЦИОННО-
ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
вчера, сегодня, завтра**

*Rostov Region as the Subject of the Russian Federation
Constitutional and Legal Life:
Yesterday, Today and Tomorrow*



**проф
пресс**

Ростов-на-Дону — 2014

УДК 84.342
ББК 67.400 (405)
Б81

Б81 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. — 263 с.

N. S. Bondar. Rostov Region as the Subject of the Russian Federation Constitutional and Legal Life: Yesterday, Today and Tomorrow. The Library of Judicial Constitutionalism Series. Issue 4. Rostov-on-Don, Profpress. 2014. 263 pages.

ISBN 978-5-905468-18-6

УДК 84.342
ББК 67.400 (405)

В новом выпуске серии «Библиотечка судебного конституционализма» на примере Ростовской области анализируется конституционно-правовой статус территориально-государственных образований в лице областей (краев) как субъектов Российской Федерации, обосновывается их активное участие в конституционно-правовой жизни России. Особое внимание уделяется решениям Конституционного Суда РФ, принятым по обращениям Законодательного Собрания Ростовской области, а также федеральных судов, действующих на территории Ростовской области, по жалобам граждан — жителей области.

Книга 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, 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.

In a new issue published in the series "Collection of Articles on Judicial Constitutionalism" Rostov Region is taken as an example to analyze the constitutional status of constituent entities, represented by regions (districts) as the subjects of the Russian Federation, their part in the country's constitutional and legal life being well grounded. A special attention is drawn to the Constitutional Court of the Russian Federation decisions on the appeals from Rostov Region Legislation Assembly, as well as Rostov Region federal courts' decisions on citizens' complaints.

The article is addressed to both federal and municipal officers, and besides to all those keen on the history of the Russian Federation subjects' (represented by regions and districts) growth and development; their powers' and authorities' exercising in relationship with federal bodies, including appeals to the Constitutional Court of the Russian Federation; prospects of the regional legislation further development; improvement of law enforcement practice. All this should promote a higher level of constitutional and legal culture among both the common citizens as well as federal and municipal officers of the Federal subject.

© Бондарь Н.С., 2014

© Оригинал-макет издания — «Профпресс», 2014

СОДЕРЖАНИЕ / CONTENTS

НЕСКОЛЬКО ВВОДНЫХ СЛОВ... ..	7
<i>Some introductory words...</i>	
1. РОСТОВСКАЯ ОБЛАСТЬ: ОБРЕТЕНИЕ НОВОГО КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА КАК СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ, УЧАСТНИКА КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ РОССИИ	17
<i>1. Rostov Region: acquiring a new constitutional status as a Federal subject and as a participant of Russia's constitutional and legal life.</i>	
2. ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ ПРОСТРАНСТВЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ	27
<i>2. Lawmaking and law enforcement within Rostov Region constitutional and legal framework.</i>	
3. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ КАК СФЕРА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АКТИВНОСТИ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ, ЕЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ГРАЖДАН	42
<i>3. Constitutional justice as a domain of constitutional and legal active work of Rostov region, of it Federal bodies and common citizens.</i>	
3.1. Какие вопросы ставил Донской Парламент перед Конституционным Судом РФ?	44
<i>3.1. What issues were addressed by the Don Parliament to the Constitutional Court of the Russian Federation?</i>	
3.2. О некоторых иных формах участия субъекта Федерации в конституционно- правовой жизни России	60
<i>3.2. On some other forms of the Federal subject participation in constitutional and legal life.</i>	

4. КОНСТИТУЦИОННАЯ КУЛЬТУРА КАК ПОКАЗАТЕЛЬ КАЧЕСТВА ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ СЕЛЬСКОГО, ГОРОДСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ, ОБЛАСТИ (КРАЯ)	66
<i>4. Constitutional culture as an indicator of legal life quality in rural settlements, towns and region (district).</i>	

ПРИЛОЖЕНИЯ	79
<i>Appendix.</i>	

Приложение 1. Ростовская область: конституционная модель организации и политическая практика развития	79
<i>Rostov region: constitutional model of organization and political development practice.</i>	

Ростовская область как субъект Федерации на новом этапе конституционного развития	111
<i>Rostov region as a Federal subject on a new stage of constitutional development (June 1997- December, 1998).</i>	

В поиске путей укрепления конституционного статуса	133
<i>In search of new ways for consolidating constitutional status (January-August, 1999).</i>	

Приложение 2. Обращения в Конституционный Суд РФ, связанные с конституционно-правовым развитием Ростовской области	141
<i>Appendix 2. Appeals to the Constitutional Court of the Russian Federation concerning Rostov region constitutional and legal development.</i>	

Приложение 3.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ о разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами	206
---	-----

*Appendix 3. Legal views of the Constitutional Court
of the Russian Federation on powers' separation
between the Russian Federation and its subjects.*





НЕСКОЛЬКО ВВОДНЫХ СЛОВ...

Настоящее издание подготовлено в рамках авторской серии «Библиотечка судебного конституционализма» и приурочено к проведению в г. Ростове-на-Дону Гражданского форума, который по своей тематике во многом соотносится с мероприятиями, именуемыми юридическим форумом. По содержательным характеристикам докладов, выступлений на самые различные правовые темы, составу участников, по целевому назначению это и есть, по своей сути, первый Донской юридический форум. Наряду с предыдущими выпусками «Библиотечки», которые в своей основе носили научно-теоретический характер¹, данным изданием серия пополняется публикацией из области практического, регионального конституционализма, что соответствует тематике Гражданского форума.

Проведение Гражданского форума **«Правовая политика Ростовской области в современных социально-экономических условиях»** — заметное и весьма примечательное событие в жизни Донского края. В самом названии форума отражена принципиально важная идея — выработка научно обоснованной правовой политики Ростовской области как субъекта Российской Федерации и ее осуществление в тесной, органической взаимосвязи с условиями и целями социально-экономического разви-

¹ См.: Бондарь Н.С. Российский судебный конституционализм: введение в методологию исследования. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 1. М.: Формула права, 2012; Бондарь Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике российского конституционализма. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 2. М.: Юрист, 2013; Бондарь Н.С. Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 3. М.: Юрист, 2013.

тия региона и страны в целом. Этим определяются и цели Форума, связанные в конечном счете с повышением правовой культуры и гражданской активности жителей Ростовской области, а также созданием условий, механизмов для конструктивного взаимодействия институтов гражданского общества, государственных и муниципальных органов власти по вопросам модернизации федерального и регионального законодательства, совершенствования правоприменительной практики, повышения уровня подготовки юридических кадров.

В какой степени соответствует этим целям сформулированная, возможно, несколько неожиданно тема моего доклада, (с которой совпадает и название данной публикации)? На первый взгляд, предложенная формула (*«Ростовская область как субъект конституционно-правовой жизни России: вчера, сегодня, завтра»*) может быть воспринята как излишне амбициозная, поднимающая наш регион на «космические», конституционные высоты! Есть ли для этого основания? Уверен, что если и присутствуют в данном случае определенные проявления амбициозности, то они абсолютно оправданы, имеют как историческое обоснование, так и современное социально-экономическое, политическое, конституционно-правовое подтверждение — в сегодняшних фундаментальных началах Российской федеративной государственности и в конкретных (в том числе конституционно-правовых) характеристиках одного из крупнейших ее субъектов — Ростовской области.

Что касается исторических подтверждений, то, не касаясь даже (пока) уникальной истории государственно-правового развития Донского края, хотелось бы вспомнить пророческие слова великого российского историка Василия Осиповича Ключевского о том что *«в России центр на периферии»*. Думаю, что 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*. Вполне уместно привести в связи с этим слова патриарха российской политики Е. Примакова, высказанные им совсем недавно: «Без возрастающей экономической роли регионов не обойтись в необходимой реиндустриализации, развитии на инновационной основе... В общем и целом от регионов зависит успех требуемых перемен в структуре нашей экономики, перевод ее на инновационные рельсы... Роль наших регионов возрастает в результате событий, связанных с кризисом на Украине»¹. Очевидно, что все это в особой степени актуально для Ростовской области как приграничного региона России, который, дай Бог, никогда не будет прифронтовым...

Независимо от того, какие мнения существуют по поводу критериев, которым должны отвечать территориальные образования, чтобы стать субъектом Федерации (а они различны, в числе которых — и окраинное, приграничное положение), очевидно, что Ростовская область отвечает всем, самым высоким таким критериям. 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*, являющейся неотъемлемой частью единого федеративного государства и, соответственно, участника (субъекта) конституционно-правовой жизни России. С другой стороны, это неизбежно выводит нас на более

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

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, 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 деятельности.

Очевидно, что модернизация российской федеративной государственности, включая ее региональные уровни, судебная, правоохранительная, административная, муниципальная реформы, качественное обновление системы законодательства, борьба с коррупцией, как и другие направления обновления правовой жизни, нуждаются в существенном улучшении кадрового состава судебных, правоохранительных органов, государственных и муниципальных служащих, в существенном повышении уровня как массовой, так и профессиональной правовой культуры. В этом плане весьма емкой является выведенная В.Д. Зорькиным своего рода формула правовых преобразований России: *«Основы и начало правовых преобразований — это реформа юридического образования»*¹. Именно поэтому, а также учитывая личные ностальгические чувства, связанные с тем, что большая часть профессиональной жизни была посвящена (и, по крайней мере, частично это имеет место и сегодня) Ростовскому государственному (ныне — Южному федеральному) университету, не могу

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

не затронуть и эту тему в рамках актуальной проблематики Гражданского форума.

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. Но сегодняшних юристов 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 и безопасного развития демократического общества*, средство гарантирования не только свободы личности, но и ответственности каждого человека перед обществом и государством, перед своим краем, городом, селом, где он проживает. Не случайно в системе законодательства есть и ГК РФ, и УК РФ, и федеральные, в том числе конституционные, законы, и региональное законодательство, равно как и наиболее многочисленный массив актов муниципальной власти.

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 (и это была некая независимая 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 жизни общества — государственную, экономическую, политическую, социальную, частно-семейную и т.д. Профессия юриста ассоциируется теперь с охраной важнейших, конституционно

значимых ценностей общества, государства, личности, и одновременно само юридическое образование приобретает значение конституционной ценности. При этом происходит резкий количественный рост индустрии юридических услуг. Например, в США около двух процентов занятых в сфере экономики составляют те, кто оказывает юридические услуги, т.е. юристы! Сопоставимым с этим является и удельный вес юридических услуг в ВВП США¹.

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 юридизации национальной 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.

¹ Выступление Президента Международной ассоциации юристов Акиры Кавамуры на II Петербургском международном юридическом форуме (Санкт-Петербург, 16–19 мая 2012 г.) // <http://media.spblegalforum.ru>.

В заключение вводных положений хотелось бы еще раз обратиться к «эгоистическим» ноткам воспоминаний, что представляется вполне естественным в связи с самими проблемами, которые стали предметом обсуждения на ростовском Гражданском форуме. Прошли многие годы, но в качестве одного из ярких периодов своей профессиональной жизни по-прежнему считаю участие после принятия Конституции РФ 1993 г. в обсуждении многих вопросов конституирования Ростовской области в качестве территориально-государственного образования, включая причастность к работе комиссии по выработке, кажется, первой структуры организации государственной власти Ростовской области, участие в разработке Устава области (который был принят 29 мая 1996 г.), участие в формировании и работа в первом составе Комиссии по правам человека при донском Губернаторе и т.д. Не говорю уже о возрождении местного самоуправления на Дону, когда пришлось активно заниматься разработкой Устава города Ростова-на-Дону на принципиально новых концептуальных основах взаимоотношений представительной и исполнительной власти, управления и распоряжения объектами муниципальной собственности, взаимоотношений городских муниципальных структур с районами в городе, с органами территориального общественного самоуправления и т.д.¹ (Кстати, ростовская «муниципальная конституция» — Устав города Ростова-на-Дону — была принята на полтора месяца раньше областного Устава).

Вполне естественно, что с переходом на работу в Конституционный Суд России новые очертания приобрели для меня и линии сопричастности к делам родного края. Тем интереснее посмотреть на правовое развитие родного края с этих новых позиций. И, должен признать, Ростовская область выглядит в зеркале конституционного

¹ См.: Бондарь Н.С. Каким должен быть устав муниципального образования: Концепция Устава города Ростова-на-Дону. Ростов-на-Дону, 1996.

правосудия, я бы сказал, привлекательно, показательно в том числе для других субъектов РФ. Это находит свое подтверждение и в характере обращений в Конституционный Суд РФ, поступающих из Ростовской области, и в самих решениях Конституционного Суда по итогам их рассмотрения. Яркое подтверждение тому — Постановление от 18 июля 2012 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области (ЗС).

Учитывая все эти обстоятельства, я посчитал целесообразным включить в качестве приложения, с одной стороны, некоторые публикации 90-х годов прошлого века, посвященные конституционному становлению Ростовской области в качестве территориально-государственного образования новой Российской Федерации (эти материалы — в том виде, как они были опубликованы, несут отпечаток 1990-х без каких-либо купюр¹). С другой стороны, в приложении представлен материал по обращениям в Конституционный Суд РФ из Ростовской области. Этот материал также является, как представляется, достаточно убедительной иллюстрацией богатства, многообразия форм участия Ростовской области, ее государственных органов и отдельных жителей в конституционно-правовой жизни России.

Следует, однако, признать, что ни один даже самый объемный аналитический и иной материал не может дать полную картину правового развития Ростовской области, отразить все многообразие ее участия в конституционно-

¹ См.: Бондарь Н.С. Ростовская область: конституционная модель организации и политическая практика развития // Конституционное Право: Восточноевропейское обозрение. 1997. №2. С. 86–100; его же: Ростовская область как субъект Федерации на новом этапе конституционного развития // Там же. 1998. №4. С. 94–103; его же: В поиске путей укрепления конституционного статуса (Ростовская область) // Там же. 1999. №4. С. 226–229.

правовой жизни России. Соответственно, и Гражданский (Юридический) форум, хотелось бы надеяться, станет постоянно действующей площадкой для обсуждения соответствующих проблем, выработки предложений по реализации основных направлений региональной правовой политики в новых, изменяющихся условиях социально-экономического развития.

Представляется важным также отметить то обстоятельство, что настоящим, четвертым выпуском «Библиотеки судебного конституционализма» положено начало подготовке новых публикаций по различным направлениям практического конституционализма, рассматриваемого в самом широком смысле общественно-политического, экономического, государственного развития на всех уровнях организации публичной власти (федеральном, региональном, муниципальном), которая включает, естественно, и собственно-конституционно-правовую практику — законодательную, исполнительную, судебную. Учитывая тематическую направленность авторской серии, особое внимание уделяется практике конституционного правосудия, решениям Конституционного Суда РФ и их влиянию на практическую деятельность органов публичной власти субъекта Федерации, защиту прав и свобод граждан, в том числе по месту жительства в своих регионах и муниципальных образованиях. Речь идет, таким образом, о практико-прикладных аспектах судебного конституционализма, связанных с современными проблемами развития территориально-государственных субъектов Российской Федерации. Хочется надеяться, что такого рода исследования получат дальнейшее развитие, учитывая их очевидную актуальность, практическую востребованность.

При этом в порядке самокритики нельзя не признать, что данная публикация неизбежно несет на себе отпечаток ситуативности (подготовка выпуска к проведению Гражданского форума), что было сопряжено, в том чис-

ле, с временным цейтнотом. В этих условиях заслуживает благодарности активная помощь в подготовке аналитических материалов, связанных, в частности, с обращениями в Конституционный Суд РФ из Ростовской области, советника судьи Конституционного Суда РФ молодого доктора юридических наук А.А. Джагаряна. Особые слова признательности хочется выразить руководству Ростовской области за многолетнее плодотворное сотрудничество; это касается как «ростовского» периода моей профессиональной деятельности (когда Администрацию области на протяжении многих лет возглавлял В.Ф. Чуб, а Законодательное Собрание — А.В. Попов), так и нынешнего этапа, когда о правовой политике Ростовской области, качестве регионального законодательства могу судить в том числе на основе личного опыта работы в качестве судьи Конституционном Суде РФ; при этом Донской край (куда по-прежнему приезжаю, как домой) успешно, динамично развивается под руководством Губернатора В.Ю. Голубева, а во главе Законодательного Собрания находится В.Е. Дерябкин. Нет сомнений, что обсуждение проблем региональной правовой политики и путей ее реализации в нынешних, непростых условиях социально-экономического развития, нового этапа осуществления муниципальной реформы станет важным вкладом в решение стоящих перед Ростовской областью задач.





1. РОСТОВСКАЯ ОБЛАСТЬ: ОБРЕТЕНИЕ НОВОГО КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА КАК СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ, УЧАСТНИКА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ РОССИИ

Само название заявленной темы обязывает к тому, чтобы не только оценить сегодняшний и заглянуть в завтрашний день государственно-правового развития Ростовской области, но и обратить взор на день вчерашний. 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 20 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. 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 Российской Федерации, государственно-правовых структур. Так, Ростовская область находится в числе тех субъектов Российской Федерации, 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).

¹ См., напр.: Овсепян 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.

Основанная на реализации ценностей, принципов, заложенных Конституцией РФ 1993 г., государственно-правовая институционализация *Ростовской области как самостоятельного территориально-государственного образования* связана с обретением Ростовской областью основополагающих признаков новой конституционной правосубъектности, новых полномочий во всех сферах социально-экономической, политической, правовой жизни. Речь идет о пересмотре прежних, жестких административно-субординационных взаимоотношений Области и Центра, в том числе о формировании региональной правовой системы и на этой основе — 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, распространяющего 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации, обусловленный признанием равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации, 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 мнением авторитетного ученого — профессора С.А. Авакьяна, что якобы «каждый территориально-государственный субъект Российской Федерации как бы воплощает частицу национального суверенитета русской нации»¹. Нет, 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. «Ростовская область неотделима от Российской Федерации, на всю территорию Ростовской области распространяется суверенитет Российской Федерации» (ст. 2 Устава Ростовской области).

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 общедоедеральное значение (ст. 71), осуществлению законодательных полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72), а также законодательных полномо-

¹ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. 4-е изд. Т. 2. М.: Норма. С. 100.

чий 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.

Участие Ростовской области в конституционно-правовой жизни в России осуществляется 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 общегосударственного 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: объектив-

ная 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, конкретизирующих 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 Конституционного Суда РФ, выраженных в его Постановлениях от 7 июня 2000 г.

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

№10-П¹, от 22 января 2002 г. №2-П², от 21 декабря 2005 г. №13-П³ и от 15 декабря 2006 г. №10-П⁴, 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 общественных 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

¹ СЗ РФ. 2000. №25. Ст. 2728.

² СЗ РФ. 2002. №6. Ст. 627.

³ СЗ РФ. 2006. №3. Ст. 336.

⁴ СЗ РФ. 2007. №2. Ст. 400.

быть приведен в соответствие с ним. Это подтверждено и решениями Конституционного Суда 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 общедофедеральной 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 исполнительного 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 Конституционный Суд 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 См., например: абз. 3 п. 4 мотивировочной части Постановления от 4 апреля 1996 г. №9-П // СЗ РФ. 1996. №16. Ст. 1909; абз. 2 п. 3 мотивировочной части Постановления от 24 декабря 1996 г. №21-П // СЗ РФ. 1997. №2. Ст. 348; абз. 2 п. 3 мотивировочной части Постановления от 24 января 1997 г. №1-П // СЗ РФ. 1997. №5. Ст. 708; абз. 3 п. 2 мотивировочной части Постановления от 21 марта 1997 г. №N 5-П // СЗ РФ. 1997. №13. Ст. 1602; абз. 3 п. 2.5 мотивировочной части Постановления от 9 июля 2002 г. №12-П // СЗ РФ. 2002. №28. Ст. 2909.



2. ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ ПРОСТРАНСТВЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Понятие конституционно-правовой жизни, как и правовой политики (федеральной, региональной, муниципальной), носит широкий, многоплановый, комплексный характер. Если не затрагивать научные аспекты этой проблематики¹, хотелось бы обратить внимание в связи с этим, по крайней мере на 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 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 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,

¹ Наиболее любознательные могут подробнее почитать по этому поводу, напр.: Правовая политика России: теория и практика: Монография. М.: Проспект, 2006. 752 с.; Малько А.В., Саломатин А.Ю. Основы правовой политики. Учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2013.

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 Российской Федерации, 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 проходило весьма активно, достаточно квалифицированно и (это тоже очень важно!) в тесной увязке с политическими, социальными, хозяйственно-экономическими задачами, которые решались областью 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 соци-

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

альное 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) Конституционный Суд 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, об индустриальных парках³ и т.п. Эта линия на развитие регионального рыночного законодательства заслуживает активного продолжения.

¹ См., напр.: Постановление Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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» // Архив КС РФ. 2014.

² См.: Областной закон Ростовской области от 22 июля 2010 г. № 448-ЗС (в ред. от 24 декабря 2012 г.) «Об основах государственно-частного партнерства» // Наше время. 2010. 29 июля.

³ См.: Областной закон Ростовской области от 5 июля 2013 г. № 1114-ЗС «Об индустриальных парках в Ростовской области» // Наше время. 2013. 11 июля.

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 2 июля

2012 г. №248, от 17 января 2013 г. №7, от 19 декабря 2013 г. №531). Это, безусловно, важная, практически значимая работа, касающаяся оценки положения дел по отдельным отраслям законодательства либо группам нормативных правовых актов (документов). Вместе с тем она 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 перспективу*. Определенный опыт в этой сфере имеется в ряде субъектов Российской Федерации, включая 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. 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 правовым мониторингом, должны лежать, прежде

¹ 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.

² 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.

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;

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 2000 законов и около 1900 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, а в 2012–2013 гг. составило 479. При этом количество принятых в эти последние годы (2012–2013 гг.) в Ростовской области законодательных актов почти в четыре раза превысило общее количество областных законов, принятых за весь период после вступления в силу Конституции РФ 1993 г. и до 31 декабря 1999 г.

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 1 мая 2014 г., в регистр муниципальных нормативных правовых актов в Ростовской области включено 59 989 актов.

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, за период 2012–2013 гг. из 479 принятых законов 424 закона имели «поправочный» характер и только 55 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 *четырёх из шести субъектов Российской Федерации, входящих в состав Южного федерального округа: в Республике Адыгея, Краснодарском крае, Астраханской и Волгоградской областях*. 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.)

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 нормативных 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).

Эти, как и многие другие вопросы, свидетельствуют о *необходимости единства научных и прикладных подходов при осуществлении мониторинга регионального законодательства и его применения*. Интересны в этом плане сообщения 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 законодательству 1441 актов*. Более детальную картину дают данные прокурорского надзора. Только в 2013 г. про-

курорами в органах местного самоуправления Ростовской области было выявлено более 32500 нарушений (в 2012 году — 12000), в том числе оспорено почти 2400 (в 2012 году — 2700) незаконных нормативных актов. В представительных органах местного самоуправления наибольшее количество нарушений выявлено в Сальском (236), Азовском (163), Октябрьском (с) (114), Зимовниковском (98), Та-цинском (92), Волгодонском (с) (91) районах. Мониторинг надзорной деятельности свидетельствует о распространённости 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. В этом плане 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

¹ Наше время. 1999. 6 мая.

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 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 Конституционный Суд 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 ор-

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

ганов государственной власти в рамках проводимой муниципальной политики, и существенным образом *повышается уровень ответственности субъектов Российской Федерации за состояние дел в муниципальной сфере*. Конституционный Суд 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 от 18 мая 2011 г. №9-П¹). Эта правовая позиция сохраняет свою силу, не утратив своего практического значения и сегодня.

Вместе с тем *ответственность региональных органов государственной власти за состояние муниципально-правового сектора имеет важные не только правотворческие, но правоприменительные аспекты*, связана с практическим обеспечением в ходе текущей управленческой деятельности надлежащего гарантирования прав местного самоуправления. Здесь уместно вспомнить о рассмотренном Конституционным Судом 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

¹ СЗ РФ. 2011. №22. Ст. 3239.

«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 образования, 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. Конституционный Суд РФ в Определении от 25 января 2012 г. №114-О-О¹ 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 представительному органу муниципального образования, обеспечивая баланс полномочий представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования в системе местного самоуправления. Вместе с тем Конституцион-

¹ Архив КС РФ. 2012.

ный Суд 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-О¹ Конституционный Суд 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 определяется 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

¹ Архив КС РФ. 2011.

местного самоуправления. Приведенный пример может служить хорошим подтверждением того, что Конституция РФ в ее истолковании Конституционным Судом 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 и правоприменение в самых различных формах их проявления являются, таким образом, важным индикатором конституционно-правовой жизни региона в едином федеративном государстве с его единой правовой системой. Одним из важных показателей уровня правового развития региона является 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.





3. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ КАК СФЕРА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АКТИВНОСТИ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ, ЕЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ГРАЖДАН

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 Конституционный Суд РФ*. По этому показателю Ростовская область является одним из лидеров. За период деятельности Конституционного Суда РФ им было рассмотрено 8 *обращений от органов государственной власти Ростовской области* (все обращения — Законодательного Собрания Ростовской области). Соседние субъекты, Краснодарский край и Волгоградская область, обращались в Конституционный Суд РФ по 7 раз¹, Астра-

¹ См. принятые в связи с обращениями органов власти Краснодарского края решения: Постановление Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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» // Архив КС РФ. 1995; 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)» // Архив КС РФ. 1999; 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

ханская область — лишь 1 раз¹. Правда, органами государственной власти Республики Башкортостан в Конституци-

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» // Архив КС РФ. 2000; 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 // Архив КС РФ. 2008; от 14.07.2011 г. №1020-О-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Департамента по транспорту Краснодарского края о проверке конституционности подпункта «а» п. 3 ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О защите конкуренции» // Архив КС РФ. 2011; 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» // Архив КС РФ. 2012. Принятые в связи с обращениями органов власти Волгоградской области решения: Постановления Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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» // Архив КС РФ. 1998; 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» // Архив КС РФ. 1999; 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» // Архив КС РФ. 2000; от 8.04.2004 г. №128-О по запросу Волгоградской областной Думы о проверке конституционности п. 5 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации // Архив КС РФ. 2004.

¹ См. Постановление Конституционного Суда 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.

онный Суд РФ было направлено 18 запросов, Республики Татарстан — 11 запросов, Москвы — 9 запросов.

Характер обращений органов государственной власти Ростовской области в Конституционный Суд РФ (КС РФ) свидетельствует о разноплановости и фундаментальности затронутых 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, принятые по итогам их рассмотрения, — не только постановления, но и определения, имели важное значение для развития конституционно-правовой жизни в России, при этом не весь их потенциал еще реализован. 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 во главе с А.В. Ищенко.

3.1. КАКИЕ ВОПРОСЫ СТАВИЛ ДОНСКОЙ ПАРЛАМЕНТ ПЕРЕД КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ?

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-О¹** Конституционный Суд РФ сделал прин-

¹ См.: Определение Конституционного Суда 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 // Вестник КС РФ. 2003. №2.

ципиальный для 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 Конституционный Суд РФ указал, что само по себе некое 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 Конституционным Судом 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 Конституционный Суд 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 государствен-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда 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.

ности свои ранее выработанные подходы, состоящие в том, что:

— во-первых, *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 не урегулирования в федеральном законе;

— во-вторых, *находящаяся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации 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 Федерации вправе в порядке собственного правового регулирования расширять федеральные гарантии конституционных прав¹;

— в-третьих, *расширение законодателем субъекта Российской Федерации объема гарантий конституционного права не должно влечь за собой возложение на тех или иных субъектов дополнительных обременений*, не обусловленных требованиями федерального законодатель-

¹ Хотя бы попутно следует отметить, что поставленный ЗС 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. Чтоб 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 Конституционного Суда 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 — Бондарь Н.С.).

ства, т.е. не может ограничивать права и свободы человека и гражданина.

В конечном итоге Конституционный Суд РФ признал взаимосвязанные положения части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «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 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 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 Конституционного Суда РФ было реализовано в рамках Федерального закона 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 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹. Это и есть яркий пример ак-

¹ СЗ РФ. 2013. №19. Ст. 2307.

тивного участия Ростовской области в конституционно-правовой жизни России!

Что касается других обращений в Конституционный Суд, то по их итогам, например, в *Определении от 8 апреля 2004 г. №137-О¹* Конституционный Суд РФ конкретизировал смысл конституционно-правовых подходов к полномочиям субъектов Российской Федерации по установлению мер административной ответственности за нарушения в сфере бюджетного законодательства (опять же, к чести моих земляков это было одно из первых обращений в Конституционный Суд по данной проблематике). Конституционный Суд 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 Российской Федерации и местные бюджеты. Однако и в рассматриваемых сферах субъекты Российской Федерации 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 общедоказательное значение, в той мере и постольку, в какой и постольку это предусмотрено и допускается федеральными законами,

¹ См.: Определение Конституционного Суда 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 // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. №6.

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 Российской Федерации 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 Конституционного Суда РФ от 9 июня 2004 г. №218-О¹ и от 8 июля 2004 г. №240-О² сфор-

¹ См.: Определение Конституционного Суда 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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. №1.

² См.: Определение Конституционного Суда 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.

мулированы принципы взаимоотношений федеральных и региональных органов государственной власти при решении кадровых вопросов, касающиеся участия субъектов Российской Федерации в назначении судей федеральных судов, должностных лиц в структуре Судебного департамента при Верховном Суде РФ. Позиция Конституционного Суда 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 Российской Федерации*; 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 Российской Федерации*. 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.

Нормативное регулирование же вопроса о Судебном департаменте при ВС РФ, входящих в его систему органах в субъектах Российской Федерации, 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 Российской Федерации обеспечивает учет мнения судейского сообщества на территории субъекта Российской Федерации.

Казалось бы, что в данном случае на соответствующие обращения ЗС Ростовской области Конституционным Судом был дан отрицательный ответ. Это, однако, совершенно не так. Во-первых, благодаря данному запросу у Конституционного Суда 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 (!) — Конституционный Суд подчеркнул, что *Законодательное Собрание Ростовской об-*

ласти 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. Что это означает? Если ответить предельно лаконично, то речь идет о том, что в данном случае Конституционный Суд 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 Конституционного Суда, 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 Конституционного Суда 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 Конституционный Суд 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 Конституционного Суда 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 РФ¹. 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 Конституционный Суд 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 Конституционный Суд РФ или в соответствующий суд — в случае применения неопубликованного официально для всеобщего сведения нормативного правового акта, затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина.

¹ Архив КС РФ. 2003.

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 Конституционным Судом РФ в запросе Самарского областного суда, настаивавшего на проверке конституционности положений пункта 5 статьи 8 Федерального закона «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 Конституционный Суд РФ запрос о проверке конституционности п.5 ст.8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому конституция (устав) и закон субъекта Российской Федерации вступают в силу после их официального опу-

¹ См.: Определение Конституционного Суда 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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. №5.

бликования, а законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека 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.

Конституционный Суд 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 Российской Федерации. 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации самому определять порядок вступления в силу своих законов.*

Еще одно обращение ЗС Ростовской области в Конституционный Суд. *Определением Конституционного Суда 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.

Не будем вдаваться в причины, по которым Донской парламент отозвал свой запрос. Но соответствующая проблема вновь встала перед Конституционным Судом спустя... 8 лет, и она была разрешена в Определении Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. №233-О-О². 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*

¹ См.: Определение Конституционного Суда 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 // Архив КС РФ. 2004.

² См.: Определение Конституционного Суда 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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. №5.

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 Российской Федерации.

Наконец, стоит упомянуть и о таком, получившем определенный резонанс, обращении Законодательного Собрания Ростовской области в Конституционный Суд 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 Конституционный Суд 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, имеют большую актуальность¹.

Заявителем было поставлено два основных вопроса. *Первый касался установленных ГПК Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 Рос-*

¹ См.: Определение Конституционного Суда 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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. №1.

сийской Федерацией и субъектами Российской Федерации 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 Конституционным Судом 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 административное 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 извлечением 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 Конституционный Суд 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).*

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 существа принятых по ним Конституционным Судом 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.

3.2. О НЕКОТОРЫХ ИНЫХ ФОРМАХ УЧАСТИЯ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ РОССИИ

Правовые позиции Конституционного Суда 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 Конституционный Суд 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 Российской Федерации, которые должны составлять протоколы рассматривать дела об административных правонарушениях в области 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации органов полиции полномочием по составлению протоколов об административных правонарушениях в области общественной безопасности, предусмотренных законом субъек-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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.

екта Российской Федерации, а также о рассмотрении дел о таких правонарушениях, был поставлен перед Конституционным Судом РФ в запросе Конституционного Суда Республики Карелия. Конституционный Суд РФ отказал в принятии этого запроса к рассмотрению, но основанием для этого послужило формальное несоответствие запроса установленным процессуальным требованиям¹. Актуальность же этой проблемы по существу сохраняется;

3) говоря об административно-правовой проблематике, нельзя не упомянуть и поставленный перед Конституционным Судом недавно *вопрос, касающийся установления дифференцированной ответственности на территории субъекта Российской Федерации за административные правонарушения в области дорожного движения*. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 22 апреля 2014 г. №13-П² указал, что федеральный законодатель вправе рассмотреть вопрос о внесении в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменений, которые позволят субъектам Российской Федерации 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 Российской Федерации, а также за другие предусмотренные данным

¹ См.: Определение Конституционного Суда 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» // Архив КС РФ. 2014.

² См.: Постановление Конституционного Суда 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 // Российская газета. 2014. 30 апреля.

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 Российской Федерации. При этом Суд также указал, что субъекты Российской Федерации в рамках реализации права законодательной инициативы, предоставленного им статьей 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации, 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 Российской Федерации*. Сегодня, как известно, субъектами выдвижения являются, по общему правилу, политические партии, но возможно и самовыдвижение, если такое решение будет принято субъектом Российской Федерации. В Определении от 14 января 2014 года №7-О¹ Конституционный Суд РФ указал, что использованная федеральным законодателем модель правового регулирования, предполагает самостоятельную оценку региональным законодателем возможности установления

¹ См.: Определение Конституционного Суда 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» // Архив КС РФ. 2014.

дополнительных гарантий участия граждан в выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации 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 Конституционным Судом 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 Конституционного Суда РФ в отношении *досрочного голосования на выборах*, оно должно безусловно исполняться. Как известно, в Постановлении от 15 апреля 2014 года №11-П¹ Конституционный Суд 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 Российской Федерации, 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

¹ См.: Постановление Конституционного Суда 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.

установленному п.п. 2–9 той же статьи. Данное решение Суда было оперативно исполнено законодателем. Однако Федеральный закон 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*, а также выявления и учета мнения населения субъекта Российской Федерации по вопросам, входя в предметы ведения Российской Федерации и, соответственно, в компетенцию федеральных органов, могут оказать существенное влияние на жизнедеятельность на территории субъекта Российской Федерации. Данная проблема была затронута в Определении Конституционного Суда РФ от 24 сентября 2013 года №1337-О¹. Применительно к проблемам выявления и учета мнения населения следует заметить, что федеральное законодательство, в частности Федеральный закон «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.

¹ См.: Определение Конституционного Суда 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» // Архив КС РФ. 2013.



4. КОНСТИТУЦИОННАЯ КУЛЬТУРА КАК ПОКАЗАТЕЛЬ КАЧЕСТВА ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ СЕЛЬСКОГО, ГОРОДСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ, ОБЛАСТИ (КРАЯ)

Своего рода концентрированной характеристикой конституционно-правовой жизни 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.

С большим сожалением приходится констатировать, что в рамках достаточно активных дискуссий по поводу разрабатываемого в настоящее время *проекта Концепции Основ государственной культурной политики* практически даже не упоминается (!) проблема правовой (конституционной) культуры! А между тем практически все направления культуuroформирующей деятельности государства, его органов публичной власти, включая региональные и местные (как наиболее приближенные к населению), испытывают влияние и реализуются в рамках *воспитательного воздействия Конституции*. Речь идет о том, что воспитательная роль Конституции не может пониматься в узком смысле слова: она оказывает влияние практиче-

ски 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* (в рамках данного аспекта вопроса весьма актуальной является проблема толкования, правильного понимания ст. 13 Конституции РФ об идеологическом многообразии и недопустимости установления государственной идеологии). 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.

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 и социально-психологический аспекты механизма реализации Конституции РФ.

При этом эффективность воспитательного воздействия Конституции РФ как юридического акта определяется во многом мерой ее соответствия конституции фактической. Влияние Конституции на формирование у граждан конституционного мировоззрения будет тем сильнее и глубже, чем точнее содержание ее нормы будет отражать реалии жизни.

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) 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, соответственно, и уровень конституционного правосознания как отдельных граждан, так и общества в целом.

На этой основе можно выделить основные формы воздействия Конституции на мировоззрение человека, представляющие собой своего рода механизм формирования конституционного правосознания личности:

1) *ценностно-идеологическое воздействие*. Основная мировоззренческая задача Конституции состоит в закреплении определенных всеобъемлющих общедемократических мировоззренческих ценностей (например, ст. 2, ч. 2 ст. 17, ст. 18 Конституции), 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 Российской Федерации. В отличие от текущего законодательства информационное воздействие Конституции отличается наибольшей результативностью. Это связано с имеющимися у Конституции 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 обуславливают стабиль-

ность, 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 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 развития конституционном урегулировании общественных отношений. Это достигается путем нормативного закрепления политических, экономических, правовых основ формирования и совершенствования конституционного мировоззрения личности.

Вместе с тем следует учитывать, что в основе формирования конституционно-правовой культуры 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 законодательства штата. У нас же, к сожалению, региональное законодательство и в системе профессиональных знаний,

и в правопросветительской деятельности оценивается 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 23 декабря 2013 г.) «О противодействии коррупции в Ростовской области»¹ (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.) «Об Избирательной комиссии Ростовской области»² 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 16 февраля 2012 г. №111 (в ред. от 19 марта 2014 г.) определен комплекс мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Ростовской области на 2012–2016 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»³.

¹ Наше время. 2009. 13 мая.

² Наше время. 2004. 25 марта.

³ Наше время. 2013. 21 ноября.

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 План 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. Новый Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г., в отличие от прежнего правового регулирования прямо обозначил в качестве одного из основных принципов государственной 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 18 декабря 2012 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, которые должны находить отражение по итогам освоения основной образовательной программы начального общего образования, хотя подобные цели прямо заявлены в рамках освоения основной образователь-

ной 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 (полного) общего образования (утвержден приказом Минобрнауки России от 17 мая 2012 г. №413). 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. 9.2 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. Но при этом «Право» не включено в круг обязательных учебных предметов, которые в силу положений пункта 18.3.1 Стандарта должны входить во все учебные планы, в связи с чем заявленная в самом же Стандарте его целевая направленность на формирование осознания человеком своих конституционных прав, уважительного отношения к закону и правопорядку, осознанного восприятия гуманистических и демократических ценностей оказывается

не обеспеченной надежными инструментальными средствами достижения. 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 1918 г.), либо прямо включить соответствующие вопросы в предметную область «История», уже имеющую в настоящее время статус обязательного предмета.

В ряду других 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 Конституции¹, а, возможно, и регионального, муниципального законодательства;

¹ Конституция чиновника // Ведомости. 2013. 10 декабря.

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.;

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 с участием руководства юридического комитета Правительства Ростовской области 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 начала дискуссий и, хочется надеяться, для последующих исследований научно-прикладного характера, которые могли бы иметь значение для выработки конкретных рекомендаций по реализации правовой политики Ростовской области как субъекта Федерации в современных условиях социально-экономического развития. Важную роль в выработке концептуальных начал основных направлений правовой политики Ростовской области и предложений по их практической реализации могли бы сыграть различные площадки Юридического форума, который отныне, хочется надеяться, будет проводиться ежегодно.





ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

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 сельских советов. Областной центр — г. Ростов-на-Дону с населением 1 024,5 тыс. человек.

Население области на конец 1996 года составило 4 406,2 тыс. человек. 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% всей численности населения.

Ростовская область занимает важное экономико-географическое положение. Ближайшее окружение представлено высокоразвитыми в

¹ Конституционное Право: Восточноевропейское Обозрение. 1997. 2(19). С. 86–100.

экономическом отношении регионами: Донбасс на западе, Центральная 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, окраинное 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 предопределяют 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 субъект 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 Кавка-

за, а также из бывших республик СССР в Ростовскую область значительно превышает число покидающих область. Исключение составляют только евреи, численность которых в Ростовской области уменьшилась за последние 20 лет почти в два раза. Наиболее высокие темпы прироста наблюдаются среди чеченцев и даргинцев (за последние 10 лет — в 2,1 раза), а также корейцев (рост на 26,5%), цыган (на 24%), немцев (на 19%), армян (на 15%).

Несмотря на сложный национально-этнический состав и близость к региону, характеризующемуся повышенной этнополитической 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. В остальном отраслевая структура представлена строительным (10%) и транспортно-коммуникационным (5–6%) комплексами, торговлей (5%). Промышленное производство области включает в себя 40% основных фондов. За счет промышленности формируется 70% прибыли, получаемой в народном хозяйстве области, более трети валового внутреннего продукта. 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 г. 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. Через Ростов проходят 6 магистральных железнодорожных линий, 7 автомобильных дорог федерального значения; благодаря Волго-Донскому каналу и прямому выходу в Азово-Черноморский бассейн, он является важным речным и морским портом.

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 в период перестройки (конец 80-х — начало 90-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». Руководствуясь этим подходом, Ростовская область поддержала подписание 31 марта 1992 года Федеративного договора; 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 приори-

тет 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 дайной 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 области.

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).

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 Российской Федерации. Органы государственной власти, органы местного самоуправления области и их должностные лица не вправе ограничивать или отменять права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации, 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 реализации.

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 обла-

сти 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 одном 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». 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.

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 депутатов.

Закреплению организационных основ деятельности Законодательного собрания Ростовской области (далее по тексту — ЗС РО) и определению его конкретных полномочий предшествует в Уставе характеристика основных функций данного органа. Статья 57 называет три такие функции. Во-первых, представление и защита ин-

тересов различных слоев общества, нахождение согласия интересов населения различных регионов области. Данная функция вытекает из представительного характера ЗС РО. Справедливости ради следует отметить, что нынешний состав ЗС РО дает весьма ограниченные возможности для эффективной реализации данной функции. Достаточно сказать, что из 45 депутатов ЗС РО 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».

Вторая функция ЗС РО — 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 профсоюзов Ростовской области через председателя Законодательного собрания; Избирательная комиссия Ростовской области в пределах своего ведения. Кроме того, сама область как субъект Федерации осуществляет в лице ЗС РО законодательную инициативу в рамках федерального законотворческого процесса, участвует в разработке федеральных законов (следует, правда, отметить, что нынешний состав ЗС РО реализует эти свои полномочия крайне слабо).

Наконец, третья функция ЗС РО, которая, в отличие от федеральной Конституции, получила достаточно четкое закрепление в Уставе, — это парламентский контроль. В пункте 3 статьи 57 Устава он определяется как «контроль за исполнением нормативных правовых актов, принятых Законодательным собранием». Однако далее, в статье 73 Устава, данная функция ЗС РО раскрывается 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». В этом плане с удовлетворением можно отметить, что Устав Ростовской области отказался от слепого копирования федерального варианта крайне ограниченных контрольных полномочий парламента. Правда, и в этой части приходится признать, что соответствующие возможности парламентского контроля со стороны ЗС РО остаются невостребованными; до тех пор, пока ЗС РО будет в большинстве своем состоять из представителей исполнительной власти, контрольные полномочия регионального парламента будут оставаться в замороженном состоянии.

Что же касается полномочий ЗС РО 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 ЗС РО еще более ущемлено в правах, чем это характерно для федерального парламента. Достаточно отметить, что подобного рода государственно-правовые нормы Уставом Ростовской области просто не предусматриваются.

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 населением.

При этом само название соответствующей должности в Уставе Ростовской области является двойным — глава администрации (губернатор) области. Это также является отражением дискуссий, в част-

ности, 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 создал еще один блок органов управления, который функционирует «под» заместителем главы администрации (губернатора) области — руководителем аппарата администрации. Самим фактом придания руководителю аппарата 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 губернатора.

Этому способствует и весьма аморфная форма закрепления полномочий администрации области без выделения, например, полномо-

чий 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, охрана собственности и общественного порядка, борьба с преступностью; разработка областного бюджета, проектов планов и программ социально-экономического развития Ростовской области и обеспечение их реализации; разработка и реализация финансово-инвестиционной политики; осуществление мер по ограничению монополистической деятельности и развитию предпринимательства; разработка и осуществление мер по государственному регулированию цен на товары (услуги); разработка 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 специфическими правами, в том числе представительского характера, как: право запроса в Конституционный Суд 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 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 документы.

Что касается конкретных форм взаимоотношений Законодательного собрания и главы администрации (губернатора) области, то эти вопросы получили свою регламентацию в специальной главе 14 Уста-

ва, 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 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, обнародуется 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 случае 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 ЗС РО «вправе заслушать» губернатора отнюдь не означает, что гу-

бернатор обязан отчитываться или хотя бы выступать с информацией перед ЗС РО по требованию (или предложению) депутатов ЗС РО.

Недостаточно четко урегулирован в областном Уставе и вопрос о возможности досрочного прекращения полномочий губернатора. Отмечается, в частности, лишь то обстоятельство, что «полномочия главы администрации (губернатора) могут быть прекращены досрочно по его личному заявлению, в случае совершения им преступления, установленного судом, по результатам областного референдума и в иных случаях, установленных федеральным законодательством» (ст. 80).

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

На территории Ростовской области функционируют лишь 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».

Следует, правда, отметить, что в той же статье 5 областного Устава закрепляется порядок назначения судей, который не во всем соответствует требованиям Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации». В пункте 6 статьи 1 этого закона указывается, что судьи областных судов (как и судов других субъектов Федерации), а также судьи районных судов «назначаются на должность Президентом РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ, основанному на заключении квалификационной коллегии судей этих судов и согласованному с законодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего субъекта РФ». В данном случае имеет место, таким образом, императивная норма в части, касающейся определения форм участия в решении соответствующих вопросов субъекта Федерации. Безусловно, это должен быть только и исключительно представительный (законодательный) орган субъекта Федерации. В статье 5 Устава Ростовской области на этот счет содержится несколько иная норма следующего содержания: «В соответствии с законодательством Российской Федерации судьи федеральных судов, действующих на тер-

ритории области, назначаются Президентом РФ с учетом мнения Законодательного собрания Ростовской области, согласованного с главой администрации (губернатором) области». Комментарии по поводу такой опеки Законодательного собрания со стороны главы исполнительной власти излишни.

В то же время содержащееся в статье 5 областного Устава положение о том, что «прокурор Ростовской области назначается Генеральным прокурором РФ по согласованию с главой администрации (губернатором) и Законодательным собранием области», при всей его неопределенности (например, что делать, если мнения губернатора и ЗС РО по этому вопросу разойдутся?), соответствует Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции от 21 ноября 1995 года), статья 13 которого предусматривает, что «прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Генеральным прокурором РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, определяемыми субъектами Российской Федерации».

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 судьями 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», Ростовским областным судом совместно с учеными-юристами прорабатываются вопросы учреждения в области мировых судей. Есть надежда, что как и по институту присяжных заседателей, который в Ростовской области был введен в практику осуществления правосудия раньше многих других субъектов Федерации, мировые судьи также будут учреждены в Ростовской области в ближайшем будущем и независимо от того, будет ли к этому времени принят запаздывающий федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» (теперь эти вопросы могут в опережающем порядке решаться самим субъектом Федерации

с последующим приведением его законодательства в соответствие с принимаемыми федеральными законами).

Не менее важное значение могло бы сыграть создание уставного суда Ростовской области. К его компетенции отошли бы вопросы соответствия областных законов, нормативных актов органов государственной власти области (включая акты губернатора) Уставу Ростовской области, а также соответствие областному Уставу актов органов местного самоуправления области, включая уставы муниципальных образований; кроме того, в компетенцию уставного суда входит также толкование Устава области. Очевидно, что решение всех этих вопросов имеет не только чисто правовое, но и важное политическое значение, особенно в условиях складывающегося во многих регионах всевластия местных политических элит, сформированных далеко не всегда по профессиональным признакам и на демократической основе. Кроме того, серьезные проблемы возникают между областными органами государственной власти и органами местного самоуправления. В некоторых случаях это естественные правовые коллизии, связанные с разграничением предметов ведения и выработкой новых форм взаимодействия между областью и муниципальными образованиями. В других случаях, когда в результате выборов к власти в муниципальных образованиях приходят представители различных политических партий и течений, эти вопросы приобретают и политический характер. Наиболее беспристрастным арбитром здесь мог бы выступить уставный суд. Однако в Ростовской области пока не планируется даже разработка проекта областного закона об уставном суде, не говоря уже о решении практических вопросов его создания.

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.

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, 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 Федеральный закон «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 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 исполь-

зование, 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 членами 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 отказываться.

Вместе с тем сложным оказался для областного закона вопрос о территориальной основе местного самоуправления. В Конституции РФ (ст. 131) и федеральном законе об общих принципах организации местного самоуправления 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 федерального закона об общих принципах местного самоуправления 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 территориальные органы районного муниципального образования.

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 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).

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 образования.

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 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 самоуправления.

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, специальная 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 статьей 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 являются.

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 законом 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.)

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 является в этом отношении достойная лучшего применения активная борьба за отмену как 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 год. 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 избиратель-

ный 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.

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 систему.

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

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 избирателя.

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 федерального закона 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 списки. 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 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. Достаточно отметить, что в муниципальных образованиях, где уже состоялись выборы их глав, далеко не все ранее назначенные губернатором главы местных администраций вышли победителями: обновление произошло более чем в четверти административно-территориальных единиц. Представители КПрФ возглавили администрации, например, в таких крупных центрах области, как Волгодонск, Сальск, Батайск. А в одном из районов победу одержал представитель ЛДПР.

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. Вряд ли, например, администрация области будет заинтересована теперь в том, чтобы назначение прокурора района производилось по согласованию с соответствующим главой местной администрации...

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. (Например, дело по заявлению доцента юридического факультета Ростовского госуниверситета, кандидата в депутаты Законодательного собрания А.И. Бойко, которое рассматривалось в различных инстанциях более двух лет, пока не были проведены, не дожидаясь завершения судебного разбирательства), повторные выборы по соответствующему избирательному округу.) Не обошлось без многомесячного судебного разбирательства и подведение итогов выборов губернатора в сентябре 1996 года. Оно было во многом инициировано специальным постановлением Государственной Думы от

4 октября 1996 года «О фактах нарушения избирательного законодательства при проведении выборов на должность главы администрации (губернатора) Ростовской области» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №42. Ст. 4783).

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.

Краткий очерк общественно-политической ситуации

Реальная демократизация общественно-политической жизни, развитие публичных и легальных форм политического плюрализма в Ростовской области началось в 1988–1989 гг. При этом демократическое движение в области имело несколько источников.

Первым источником была начавшаяся в 1988 году в КПСС дискуссия о многопартийности и способах реформирования партии. Эта дискуссия организационно оформилась в партклубы, которые, в свою очередь, породили «Демплатформу в КПСС» (ростовское отделение — февраль 1989 года), а из нее вышли Демократическая партия, Республиканская партия, Социал-демократическая партия и объединявшее эти партии движение «Демократическая Россия».

Другим источником альтернативной официозу политической жизни в Ростовской области было псевдоэкологическое движение, питаемое прежде всего чернобыльским синдромом. Донской народный фронт (1989–1990 гг.), используя атомную боязнь населения, смог добиться приостановки строительства Ростовской АЭС — по тем временам это была крупнейшая победа общественности Дона. ДНФ не имел серьезных политических амбиций, его заслуга связана прежде всего с успешной попыткой предложить обществу иной, отличный от официального подход к различным явлениям социальной жизни.

Весной 1991 года реформаторское крыло власти инициировало движение Советов трудовых коллективов. Советы трудовых коллективов стали получать от коммунистической власти поддержку и благосклонность. Демократические организации также стремились выступать вме-

сте с Советами трудовых коллективов, хотя основной средой утверждения тогдашних местных политиков были митинги и пикеты.

Первые серьезные организационные успехи неофициозных местных политиков относятся к июню 1991 года, когда областная конференция Республиканской партии сформировала из депутатов городского Совета своего рода фракцию и учредила должность первого в Ростове освобожденного партийного работника (первого — если, конечно, не считать аппарат КПСС). Организованность республиканцев привела к тому, что им удалось наиболее полно воспользоваться плодами разгрома путчистов в августе 1991 года.

В этот период представители местных общественно-политических движений, прежде всего «ДемРоссии» во главе с республиканцами, оказывали мощное влияние на местный управленческий аппарат. Сильное влияние республиканцев объяснялось еще и тем, что КПСС после путча сошла со сцены и в политическом вакууме могла набрать авторитет хоть и слабая, но обязательно демократическая и, среди прочих, наиболее организационно подготовленная структура. Кроме того, чиновники были вынуждены «одобрять» и поддерживать демократические преобразования из-за риска потерять кресло. Это был период наивысшей активизации политической жизни в области, хотя уровень собственно демократической и политической культуры был невысоким.

Московские события октября 1993 года на политической жизни Ростовской области практически не отразились. Примерно тогда же закончился «героический» период ростовской радикальной демократии.

Перед выборами в Государственную Думу в конце осени 1993 года, в самой мощной политической организации Дона — «ДемРоссии» — наметился раскол. Казалось, достаточно сильное демократическое движение Дона, по сути, прекратило свое существование, а с этим практически завершилось биполярное противостояние демократов-реформаторов и партаппаратчиков-консерваторов. В Ростовской области стали формироваться новые линии структуризации политического пространства, преобладающее значение среди которых получила, пожалуй, линия, определившая процессы сращивания «новой демократической бюрократии» со «старой партноменклатурой».

Лидеры республиканцев, занявшись думской деятельностью, а также партийным строительством в гайдаровском «Выборе России», постепенно утрачивали влияние в ростовской политической среде. Политическое пространство стало многополюсным, меняясь сообразно с ходом общероссийского политического процесса. Набирали силу возрождающаяся организация коммунистов, областное

отделение ЛДПР и областное отделение «Яблоко». Эти три политические организации являлись наиболее активными и влиятельными на Дону до первого тура президентских выборов 16 июня 1996 года. Окончательные итоги президентских выборов показали, однако, что нет веских оснований относить Ростовскую область к «красному поясу» (большинство голосов во втором туре, в отличие от первого, было отдано Б.Н.Ельцину). На губернаторских выборах 1996 года также победили реформаторские силы в лице действующего главы областной администрации В.Ф.Чуба, хотя достаточно сильную оппозицию составил кандидат от РКП Л.А.Иванченко (31,6% голосов).

На данный момент политический спектр Ростовской области включает более двадцати политических партий и движений, среди которых наиболее многочисленными являются движение «Наш дом — Россия» (20000 человек) и Компартия РФ (12000 человек).

Однако относительно большое число политических партий отнюдь не является прямым свидетельством высокой политической активности жителей Ростовской области. Чаще всего эти партии если и проявляют политическую активность, то она носит внутрипартийный, аппаратный характер, и все меньше привлекает внимание рядовых жителей. Показательно в связи с этим, что абсолютное большинство избирательных кампаний последнего времени по выборам глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления проходило под лозунгом выражения и защиты внепартийных, социально-экономических интересов населения. И, как правило, такие кандидаты-«хозяйственники» имели безусловное преимущество перед «чистыми» политиками независимо от их ориентации.

Во всем этом также находит свое отражение тот факт, что волна политического радикализма, когда решались в основном лишь разрушительные задачи, связанные с отказом от господствовавшей партийно-государственной системы централизованного управления, и на которой нередко приходили к власти случайные, неподготовленные люди, прошла безвозвратно. Наступил период стабильного политического и социально-экономического развития Ростовской области как одного из крупных регионов России, чему во многом должна способствовать его конституционно-правовая институционализация в качестве равноправного субъекта Российской Федерации.



РОСТОВСКАЯ ОБЛАСТЬ
КАК СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ
НА НОВОМ ЭТАПЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ
(ИЮНЬ 1997 г. — ДЕКАБРЬ 1998 г.)¹

*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 годах.

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.

¹ Конституционное Право: Восточноевропейское Обозрение. 1998. №4(25) / 1999. №1 (26). С. 226-229.

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 Законодательным 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).

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. В связи с этим введена должность еще одного, второго заместителя председателя Законодательного Собрания, а также должность руководителя аппарата — начальника организационно-контрольного управления, на которого возложена координация деятельности отделов и управлений Законодательного Собрания. Усиlena правовая служба Законодательного Собрания, которая обеспечивается его правовым отделом. 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 мест-

ного 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 недопустимо.

Совершенствовалась, уточнялась также структура администрации области, хотя эти изменения носили в основном внутриаппаратный характер и являлись лишь продолжением линии на обеспечение приоритета исполнительной власти в ростовской региональной системе разделения властей (см. об этом: КПВО. 1997. №2. С. 90–92).

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».

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).

Среди региональных новаций следует отметить детальную регламентацию на законодательном уровне порядка работы избирательных комиссий (что должно способствовать ограничению избиркомовского произвола путем издания всевозможных процедурных инструкций), 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.).

Несколько обособленное место в общем ансамбле областного избирательного законодательства (которое состоит, в своей основе, из законов о порядке проведения отдельных видов выборов) занимает Областной закон от 5 декабря 1997 г. «Об Избирательной комиссии Ростовской области». Важность данного Закона очевидна, если иметь в виду, что именно Избирательная комиссия области организует подготовку и проведение на территории субъекта Федерации выборов и референдумов, обеспечивает реализацию и защиту избирательных прав граждан на территории области (ст.1 Закона)! Тем обиднее, что отдельные положения этого Закона нельзя признать абсолютно безупречными. Так, статья 1 этого Закона, определяющая природу Избирательной комиссии области, с одной стороны, вслед за федеральным законом, устанавливает, что Комиссия «является государственным органом». Но, с другой стороны, в той же статье говорится, что «по организационно-правовой форме Избирательная комиссия является государственным учреждением» (?). Справедливости

ради следует отметить, что это далеко не единственный нормативно-правовой акт, где государственный или муниципальный орган определяются сточки зрения их «организационно-правовой формы» как государственное или, соответственно, муниципальное учреждение. Причем такая практика имеет место не только в Ростовской области, но и в других субъектах Федерации (например, Краснодарский край), с чем никак нельзя согласиться.

Возвращаясь же к Закону об Избирательной комиссии области, следует обратить внимание еще на одно обстоятельство: вызывает сомнение правомерность расширительной трактовки некоторых полномочий Комиссии, в том числе в ее взаимоотношениях с другими избирательными комиссиями на территории области. Речь идет, например, о том, что при проведении выборов и в органы государственной власти Ростовской области (ст. 12), и в органы местного самоуправления (ст. 13) Избирательная комиссия области наделяется правом «издания инструкций и иных актов по вопросам организации выборов, референдума». Между тем новый Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав 1997 года предусматривает возможность издания избирательными комиссиями, в том числе даже Центральной (ст. 22), лишь таких инструкций (и только инструкций!), которые посвящены «вопросам единообразного применения» избирательного законодательства. Вопросы же организации выборов — это предмет регулирования избирательных законов, а не инструкций и тем более «иных актов» (каких?) Избирательной комиссии. Не вполне согласуется с федеральным законодательством и положение о том, что областная Избирательная комиссия «возглавляет (выделено мною — Н.Б.) систему избирательных комиссий на территории области», включая муниципальные избирательные комиссии. Тем более это не согласуется с установленной областным законом «организационно-правовой формой» Избирательной комиссии области как государственного учреждения.

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.

Избирательная кампания по выборам нового состава Законодательного Собрания области проходила в активной, остроконфликтной борьбе. Но порой создавалось впечатление, что это была борьба не за избирателей, а битвы кандидатов-гладиаторов между собой с активным подключением, естественно, и тяжелой артиллерии в лице средств массовой информации. Основным водоразделом и решающими аргументами в такой борьбе далеко не всегда были политические взгляды и избирательные платформы. В этом плане выборы в парламент Ростовской области в очередной раз подтвердили весьма низкий уровень общественно-политического структурирования нашего общества на уровне отдельных регионов. Достаточно отметить, что из 200 зарегистрированных кандидатов в депутаты (на 45 мест) почти 80% шли как «независимые» и лишь 42 — от партий и политических движений: 27 — от КПРФ, 8 — представители «Яблока», 7 — ЛДПР. Но если проанализировать качественный состав соответствующих групп кандидатов-партийцев, тоже напрашиваются далеко не во всем оптимистичные размышления (в частности, в плане перспектив здорового общественно-политического структурирования наших регионов). Например, при всех тех несомненных достижениях ростовского отделения «Яблока», которые были связаны, в частности, с весьма успешными для него результатами выборов в Ростовскую-на-Дону городскую Думу 1997 года, трудно будет поверить в его перспективы, если окажется не случайным дрейф этого объединения (в период предвыборной кампании в Законодательное Собрание) от интеллигенции и формирующегося среднего класса в лице мелких предпринимателей к лоббированию кандидатов, которые, мягко говоря, далеко не всегда вписывались в «яблочную» идеологию.

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. В целом же результаты выборов в Законодательное Собрание Ростовской области расцениваются большинством аналитиков как победа партии власти. Она была подкреплена и итогами многочисленных послевыборных судебных процессов. Всего на рассмотрении в судебных инстанциях находился 31 иск, в которых были затронуты различные нарушения избирательных процедур: от сбора подписей до финансовых нарушений, подлога документов и требований отмены результатов выборов по 10 избирательным округам области. О накале послевыборных страстей свидетельствует и тот факт, что первое заседание Законодательного Собрания Ростовской области, на котором решались организационные вопросы, прошло без участия коммунистов, покинувших зал заседания в знак солидарности со своими товарищами-партийцами, по «депутатским перспективам» которых шли судебные процессы.

Как бы там ни было, политическая игра под названием «областные парламентские выборы» сыграна. Непредвзятые оценки позволяют выразить надежду, что новый состав Законодательного Собрания по своему качественному составу, по уровню профессионализма в состоянии выполнять возложенные на него функции в нынешний непростой, ответственный период нашего развития.

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 власти.

5. Обвальный 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.

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 не-

простая 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 недовольства 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. Заговорили даже о какой-то сознательной политике областной власти, направленной на подрыв малого и среднего бизнеса на Дону в целях последующего перераспределения собственности. Специалисты Торгово-промышленной палаты Ростовской области (кстати, именно ТПП возглавила оппозицию закону о едином налоге) подсчитали, что с предприятия с оборотом в 100 тыс. руб. после вступления в силу закона придется взимать налог в 130 тыс. руб. А это, помимо всего прочего, будет означать и резкий взлет цен на товары и услуги. Например, стоимость одного места на автостоянке вырастет с 4 до 35 руб., примерно такую же пропорцию роста можно ожидать в этом случае за проезд в общественном транспорте и т.д. (см.: Кобякин В. Триста рассерженных бизнесменов // *Наше время*. 1998. 22 декабря.)

Столь широкой и организованной оппозиции областные власти явно не ожидали. К тому же следует учесть, что с принятием закона о едином налоге столкнулись интересы муниципальных образований (их местных бюджетов) с интересами области (областного бюджета). Неслучайно резкие протесты предпринимателей были поддержаны и некоторыми местными администрациями. Наиболее «оригинальным» же оказался демарш представительного органа г. Таганрога: 24 декабря 1998 года городская Дума приняла «решение считать недействующим на территории г. Таганрога областной закон о едином налоге на вмененный доход до 1 апреля 1999 года», т.е. как раз до Дня смеха, хотя данный закон вступил в силу (и тут не до смеха!) с 1 января 1999 года.

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 законотворчества 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 прожиточ-

ном минимуме в Ростовской области», «Об адресной социальной помощи малоимущим гражданам», «Об установлении льгот и социальных гарантий приемной семье в Ростовской области».

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 Законодательное 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 федерального закона «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 прове-

дения 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»).

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 образованияам, относятся к предметам совместного ведения органов государственной власти области и органов местного самоуправления. 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 принят.

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, Новочеркасска 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 принимая 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, законов. 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 государственно-правового строительства в субъектах Федерации, которое напрямую примыкает к проблемам социальной и правовой защиты населения, является формирование региональных институтов обеспечения прав человека и гражданина.

Устав Ростовской области содержит специальную главу 3, посвященную правам и свободам человека и гражданина. В ней содержатся

как общие принципы правового положения личности — гражданина Российской Федерации, так и некоторые специфические положения, отражающие региональные особенности социального и правового статуса жителей Ростовской области. Эти положения могут стать важной правовой основой развития в данном направлении и регионального законодательства, и совершенствования реальной практики государственного строительства, правоприменительной деятельности областных государственных органов по обеспечению прав человека и гражданина.

Вместе с тем 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 государственной 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 законотворчестве, 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 государственной 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 Конституционным Судом РФ в процессе проверки ряда нормативных актов субъектов Федерации. Несомненный интерес представляет в связи с этим констатация Конституционным Судом 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 Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. // Вестник Конституционного Суда 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 действенности 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 законотворчества 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 положениями Конституции РФ. В этой ситуации было бы целесообразно, учитывая актуальность проблем гарантирования территориального равноправия граждан, Конституционному Суду 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».

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 исследования 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 выше.

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 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 Федерального конституционного закона 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).

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.



В ПОИСКЕ ПУТЕЙ УКРЕПЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА (ЯНВАРЬ–АВГУСТ 1999 г.)¹

*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 нового, 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 законотворчества, 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 в отличие от некоторых других регионов (в том числе граничащих с Ростовской областью), где в поисках законодательных решений трудных вопросов нынешнего социально-экономического, политического развития порой принимаются популистские либо недостаточно выверенные с точки зрения соответствия требованиям федерального законодательства региональные правовые акты, ростовский законо-

¹ Конституционное Право: Восточноевропейское Обозрение. 1999. №4(29). С. 226–229.

датель 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 законотворческой 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 случайно: 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 самоуправления.

2. Определяя основные направления и особенности законодательной деятельности парламента Ростовской области в рассматриваемый 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 полугодовых планов законодательной и нормотворческой деятельности Законодательного Собрания. При этом в самих планах двух полугодий 1999 года главные направления регионального законотворчества были определены следующим образом: 1) государственное строительство и местное самоуправление; 2) социальная политика, защита прав граждан; 3) экономическая реформа, бюджет, налоги, областная собственность; 4) промышленность, транспорт, связь, энергетика и строительство; 5) аграрные вопросы, природоохрانا и природопользование. Второй раздел областного плана законотворческой работы содержит перечень мероприятий по осуществлению Законодательным Собранием контрольных полномочий, которые заключаются, как это определено статьей 73 Устава Ростовской области, в контроле за исполнением на территории области как областных, так и федеральных законов. При этом конкретные вопросы регионального парламентского контроля планируются по тем же пяти вышеперечисленным направлениям, которые определяют и законотворческую деятельность областного Законодательного Собрания. Очевидно, что такой подход к планированию основных форм деятельности законодательного органа имеет как положительные моменты, так и резервы для дальнейшего совершенствования.

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 не отложной задачей государственного строительства. Неслучайно первый вариант проекта областного закона о мировых судьях был разработан специалистами областного суда совместно с учеными юридического факультета Ростовского государственного университета еще до принятия рамочного Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17 декабря 1998 года. В процессе его дальнейшей доработки, обсуждения и принятия было немало острых дебатов и споров. Это и понятно. 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. Представляется, что закон Ростовской области предложил в этом плане достаточно интересный и во многом оптимальный, с учетом сегодняшних 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 Ростов-

ской 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». 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 и материально-технического обеспечения мировых судей; о содействии их деятельности, размещению 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. Оче-

виден, 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 Федеральный закон «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 откровенно 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 «согласовываются 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 самоуправление.

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 законотворчество особенно часто вступает в противоречие с Конституцией РФ и федеральным законодательством.

2.3. По-прежнему важное место в законотворческой 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 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 дина-

мичного развития промышленности в Ростовской области, в установлении принципов взаимодействия между субъектами региональной промышленной политики, основных приоритетов и критериев поддержки.

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.



ОБРАЩЕНИЯ
В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ,
СВЯЗАННЫЕ С КОНСТИТУЦИОННО-
ПРАВОВЫМ РАЗВИТИЕМ
РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

**1. Обращения в Конституционный Суд РФ
Законодательного Собрания Ростовской области**

— 1 —

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: **Определение Конституционного Суда 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: *Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. №2.*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: По мнению заявителя, оспариваемая норма, согласно которой Федеральный закон «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 КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ РЕШЕНИЯ: Для разрешения поставленного вопроса оспариваемый Закон следует рассматривать в системной связи с иными изменениями, внесенными в налоговое регулирование. В рамках налого-

вой 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 Конституционного Суда 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».

ОПУБЛИКОВАНО: Документ опубликован не был.

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 КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ 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 Конституционным Судом 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 Конституционному Суду 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 Конституционного Суда РФ.

Этим не исключается возможность последующего обращения с запросом о проверке конституционности законоположений, конкретизирующих нормативное содержание части 3 статьи 15 Конституции РФ, в Конституционный Суд РФ или в соответствующий суд — в случае применения неопубликованного официально для всеобщего сведения нормативного правового акта, затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина.

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: **Определение Конституционного Суда 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: *Вестник Конституционного Суда 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 централизацию полномочий по применению мер административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства, эти нормы не предусматривают механизм применения административной ответственности за нецелевое использование, 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 КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ 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 общедоверальное 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 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 Конституционного Суда 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: *Вестник Конституционного Суда 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 КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ 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 Конституционный Суд 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 обще-

ственности 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 Конституционного Суда 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»

ОПУБЛИКОВАНО: Документ опубликован не был

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: 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.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ РЕШЕНИЯ: 3 июня 2004 года, т.е. до начала рассмотрения дела в заседании Конституционного Суда РФ, Законодательное Собрание Ростовской области приняло Постановление №397, в котором ходатайствует об отзыве своего запроса. Согласно статье 44 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» обращение в Конституционный Суд РФ может быть отозвано заявителем до начала рассмотрения дела в заседании Конституционного Суда РФ; в случае отзыва обращения производство по делу прекращается.

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: **Определение Конституционного Суда 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: *Собрание законодательства РФ. 2004. №40. Ст. 3991.*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: Федеральным законом 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 КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ 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 Конституционного Суда 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: *Собрание законодательства 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 КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ 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 Федерального закона 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 Конституционного Суда 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: *Вестник Конституционного Суда 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 практи-

кой, 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 законодательных 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 окружающей 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, причи-

ненного зеленому фонду поселений и городских округов, не относящемуся к лесным насаждениям.

СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ 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.



2. Обращения в Конституционный Суд РФ федеральных судов, действующих на территории Ростовской области

— 1 —

НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: **Определение Конституционного Суда 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)».

ОПУБЛИКОВАНО: *Документ опубликован не был.*

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 Конституционный Суд 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 КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ РЕШЕНИЯ: В соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции

Российской Федерации и пунктом 3 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по запросам судов проверяет конституционность только законов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле. Указ Президента Российской Федерации 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 prerogatives 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 prerogative законодателя и не входит в компетенцию Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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: Собр. законодательства 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 Российской Федерации (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 Конституционный Суд 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 Российской Федерации и пункт 3 статьи 25 Федерального закона «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 КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ 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 Федерального закона «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 Конституционного Суда 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: *Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. №4.*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа отменил ряд решений Арбитражного суда Ростовской области, которыми признаны 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 Российской Федерации «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 Конституционный Суд РФ с запросом, в котором просил подтвердить конституционность подпункта «г» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации ««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 КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ 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 Российской Федерации 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 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации подлежат лишь те обращения, в которых оспаривается конституционность закона, сохраняющего свою силу к моменту обращения заявителя в Конституционный Суд Российской Федерации. 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 Конституционный Суд 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 Конституционного Суда 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: *Собрание законодательства РФ. 2010. №18. Ст. 2277.*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: Частью первой статьи 7 Федерального закона от 10 января 1996 года №6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 28 июня 2002 года №76-ФЗ устанавливалось, что в стаж работы в качестве судьи Российской Федерации 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 Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

Статьей 4 Федерального закона 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 Федерального закона 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 КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ 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 Конституционного Суда 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» (КРАСНОДАРСКИЙ КРАЙ).

ОПУБЛИКОВАНО: Документ пока не опубликован.

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 КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ 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 процессуальных 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 Российской Федерации, — 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 Конституционного Суда 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»

ОПУБЛИКОВАНО: Документ пока не опубликован.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА: В соответствии с пунктом 15 части 2 статьи 289 АПК Российской Федерации 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 инстанций, обязательны для арбитражного суда, вновь рассматривающего данное дело.

По мнению заявителя, положения пункта 15 части 2 статьи 289 АПК Российской Федерации 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 КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ 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.



3. Обращения в Конституционный Суд РФ граждан и их объединений в связи с применением в конкретном деле норм законов на территории Ростовской области

Период	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 государственного вреда, причиненного органами власти
1992–2000	–	3	5	–	7	–	–	–	–	2
	2	28	68	4	56	24	3	3	2	3
2011–2014	3	4	8	1	7	6	1	–	3	
	5	35	81	5	70	30	4	3	5	5
Всего										
	117									

1. СФЕРА ЛИЧНЫХ ПРАВ

1. Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2007 №511-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Троня 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 №2392-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дьяченко Андрея Валентиновича на нарушение его конституционных прав статьями 27.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

4. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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».

2. СФЕРА ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ

1. Определение Конституционного Суда 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».

2. Определение Конституционного Суда РФ от 25.03.1999 №33-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Букати-на Вячеслава Алексеевича на нарушение его конституционных прав правоприменительными актами нотариальных и судебных органов».

3. Определение Конституционного Суда 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».

4. Определение Конституционного Суда 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».

5. Определение Конституционного Суда 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».

6. Определение Конституционного Суда 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».

7. Определение Конституционного Суда РФ от 10.10.2002 №250-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Азовремплот» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 273 Таможенного кодекса Российской Федерации».

8. Определение Конституционного Суда 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)».

9. Определение Конституционного Суда 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».

10. Определение Конституционного Суда 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».

11. Определение Конституционного Суда 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».

12. Определение Конституционного Суда 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».

13. Определение Конституционного Суда 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 статей 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».

14. Определение Конституционного Суда РФ от 20.02.2007 №122-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы малого предприятия «Кинескоп» на нарушение конституционных прав и свобод статей 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».

15. Определение Конституционного Суда 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».

16. Определение Конституционного Суда 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».

17. Определение Конституционного Суда 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».

18. Определение Конституционного Суда 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».

19. Определение Конституционного Суда 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».

20. Определение Конституционного Суда 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».

21. Определение Конституционного Суда 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».

22. Определение Конституционного Суда 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».

23. Определение Конституционного Суда РФ от 19.03.2009 №176-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пуговишникова Андрея Эдуардовича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 218 Гражданского кодекса Российской Федерации».

24. Определение Конституционного Суда 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».

25. Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2009 №713-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Алексеева 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».

26. Определение Конституционного Суда 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».

27. Определение Конституционного Суда 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».

28. Определение Конституционного Суда 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».

29. Определение Конституционного Суда 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».

30. Определение Конституционного Суда 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».

31. Определение Конституционного Суда 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».

32. Определение Конституционного Суда 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».

33. Определение Конституционного Суда 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».

34. Определение Конституционного Суда РФ от 24.12.2013 №2113-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Савченко Ольги Васильевны на нарушение ее конституционных прав статьей 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».

35. Определение Конституционного Суда 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».

3. СФЕРА СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ

1. Постановление Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 психотропных 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ от 12.07.1993 №71-р «По индивидуальной жалобе граждан Вьюхина Виктора Николаевича, Вьюхиной Валентины Михайловны, Вьюхина Владимира Викторовича».

7. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год».

10. Определение Конституционного Суда РФ от 11.07.2002 №194-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Исаевой Валентины Георгиевны на нарушение ее конституционных прав статей 3 и частью второй статьи 5 Федерального закона от 19 июня 2000 года «О минимальном размере оплаты труда».

11. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ от 20.02.2007 №152-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бобыкина Леонида Васильевича, Сташкова 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ от 17.07.2007 №582-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мищенко 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 Конституционного Суда РФ от 17.07.2007 №532-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Денисенкова Владимира Николаевича, Киндрата Сергея Федоровича и Крайз-

мана 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации».

23. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ от 21.10.2008 №972-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казанцева Валерия Тарасовича на нарушение его конституционных

прав статей 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 Конституционного Суда РФ от 20.11.2008 №767-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Берадзе Ивана Геронтьевича на нарушение его конституционных прав статьями 16 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год».

27. Определение Конституционного Суда РФ от 20.11.2008 №768-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вольнякова Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав статьями 16 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год».

28. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 статьями 16 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год».

30. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

34. Определение Конституционного Суда 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 Граждан-

ского 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 Конституционного Суда РФ от 19.03.2009 №299-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Заркотнова 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ от 19.03.2009 №302-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Никифорова Валерия Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 67, 195 и 361 Гражданского про-

цессуального 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Чернобыльской 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 Конституционного Суда 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 Рос-

сийской 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Феде-

ральный 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 Конституционного Суда 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 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».

48. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

52. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ от 13.10.2009 №1322-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аракеляна 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьей 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации».

62. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ от 22.04.2010 №587-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сысуева Александра Сергеевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьей 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации».

71. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ от 15.07.2010 №1100-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Толстолуцкого Анатолия Валентиновича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 103 Жилищного кодекса Российской Федерации».

76. Определение Конституционного Суда РФ 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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».

3. СФЕРА ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ

1. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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».

4. СФЕРА СУДЕБНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ И ИНЫХ ЮРИСДИКЦИОННО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВ-ГАРАНТИЙ

4.1. Уголовные и уголовно-процессуальные отношения

1. Постановление Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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. Решение Конституционного Суда РФ от 21.06.1993 №69-р «По индивидуальной жалобе Ю.И. Шемякина и Л.А. Гельфанда».

5. Определение Конституционного Суда 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».

6. Определение Конституционного Суда РФ от 04.11.1996 №102-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аветяна Вельмира Арамаисовича как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

7. Определение Конституционного Суда 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».

8. Определение Конституционного Суда 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».

9. Определение Конституционного Суда РФ от 26.01.1999 №21-О «По жалобе гражданина О.М. Запорожского на нарушение его конституционных прав рядом положений УПК РСФСР».

10. Определение Конституционного Суда 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».

11. Определение Конституционного Суда 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».

12. Определение Конституционного Суда 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».

13. Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2001 №301-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Троценко Ларисы Анатольевны на нарушение ее конституционных прав статьями 328 Гражданского процессуального кодекса РСФСР».

14. Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2001 №307-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Федорова Владимира Александровича на нарушение его конституционных прав статьями 377 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР».

15. Определение Конституционного Суда 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».

16. Определение Конституционного Суда 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».

17. Определение Конституционного Суда РФ от 10.10.2002 №325-О «По ходатайству гражданина Федорова Владимира Алексан-

дровича 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».

18. Определение Конституционного Суда 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».

19. Определение Конституционного Суда 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».

20. Определение Конституционного Суда 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».

21. Определение Конституционного Суда 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».

22. Определение Конституционного Суда 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».

23. Определение Конституционного Суда 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 конституционных прав положениями статей 42, 108 и главы 43 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

24. Определение Конституционного Суда 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».

25. Определение Конституционного Суда 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».

26. Определение Конституционного Суда 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».

27. Определение Конституционного Суда 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».

28. Определение Конституционного Суда 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».

29. Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2007 №627-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Андреева Анатолия Николаевича на нарушение его конституционных прав статьями 365 и частью третьей статьи 367 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

30. Определение Конституционного Суда РФ от 16.10.2007 №695-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аветяна Вельмира Арамаисовича на нарушение его конституционных прав статьями 133 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

31. Определение Конституционного Суда 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, статьями 31, пунктом 3 части второй статьи 151, статьями 152 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

32. Определение Конституционного Суда 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».

33. Определение Конституционного Суда 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».

34. Определение Конституционного Суда 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».

35. Определение Конституционного Суда 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».

36. Определение Конституционного Суда 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».

37. Определение Конституционного Суда 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».

38. Определение Конституционного Суда 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».

39. Определение Конституционного Суда 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».

40. Определение Конституционного Суда РФ от 16.04.2009 №554-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зубкова Александра Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 402 и 416 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

41. Определение Конституционного Суда 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».

42. Определение Конституционного Суда 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».

43. Определение Конституционного Суда 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».

44. Определение Конституционного Суда 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».

45. Определение Конституционного Суда 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».

46. Определение Конституционного Суда 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».

47. Определение Конституционного Суда 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».

48. Определение Конституционного Суда РФ от 13.10.2009 №1179-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.Н. Стурова на нарушение его конституционных прав пунктом 6 части второй статьи 37 и пунктом 3 части второй статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

49. Определение Конституционного Суда 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».

50. Определение Конституционного Суда 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».

51. Определение Конституционного Суда 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».

52. Определение Конституционного Суда 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».

53. Определение Конституционного Суда 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».

54. Определение Конституционного Суда 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».

55. Определение Конституционного Суда РФ от 25.02.2010 №250-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Загороднего Владимира Александровича на нарушение его конституционных прав статьями 472 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

56. Определение Конституционного Суда РФ от 25.02.2010 №241-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Красниченко Ольги Юрьевны на нарушение ее конституционных прав статьями 63 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

57. Определение Конституционного Суда 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».

58. Определение Конституционного Суда 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».

59. Определение Конституционного Суда 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».

60. Определение Конституционного Суда 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 статьями 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

61. Определение Конституционного Суда 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 кон-

ституционных прав положениями статей 23 и 102 Уголовного кодекса РСФСР, пунктом «н» статьи 44, статьей 59 и частью второй статьи 105 Уголовного кодекса Российской Федерации».

62. Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 №1248-О-О «По жалобе граждан Волохонского Юрия Николаевича, Динисюка Александра Семеновича, Какалии Фатимы Лорикиной, 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».

63. Определение Конституционного Суда 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».

64. Определение Конституционного Суда 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».

65. Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2011 №1286-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пономарева Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 15 части первой статьи 397 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

66. Определение Конституционного Суда 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».

67. Определение Конституционного Суда 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».

68. Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 №331-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шашова Дмитрия Александровича на нарушение его конститу-

ционных прав отдельными положениями статей 108 и 152 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

69. Определение Конституционного Суда РФ от 23.04.2013 №686-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Новикова Дмитрия Владимировича на нарушение его конституционных прав статьями 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».

4.2. Гражданские процессуальные отношения

1. Постановление Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ от 20.12.2001 №301-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Троценко Ларисы Анатольевны на нарушение ее конституционных прав статьями 328 Гражданского процессуального кодекса РСФСР».

3. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ от 20.10.2005 №377-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лащенко Марии Трифоновны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 376, 377, 380, 381, 382 и 383 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

6. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ от 25.01.2007 №87-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Черденченко 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ от 25.12.2008 №990-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чу-мака Анатолия Анатольевича на нарушение его конституционных прав статьей 256 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

17. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ от 28.05.2009 №588-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Высоцкой Любови Яковлевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 18 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей».

21. Определение Конституционного Суда РФ от 28.05.2009 №614-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ильягуева Морики Сасуновича на нарушение его конституционных прав статьями 112 и 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

22. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ от 16.02.2012 №343-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бу-

ланова Виктора Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

28. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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».

4.3. Арбитражно-процессуальные отношения

1. Постановление Конституционного Суда 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 делам 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ 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 Конституционного Суда РФ от 21.12.2011 №1789-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Микитинского Романа Александровича на нарушение его конституционных прав статьями 69 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

4.4. Административные отношения

1. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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».

4.5. Ответственность судей

1. Постановление Конституционного Суда 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 судебного 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 Конституционного Суда РФ от 02.02.2006 №45-О «По жалобам граждан Семак Светланы Владимировны и Соколова 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда РФ от 22.11.2012 №2161-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Масликова Ивана Степановича на нарушение его конституционных прав статьями 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».

4.6. Возмещение государством вреда, причиненного органами власти

1. Определение Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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 Конституционного Суда 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».



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

1. Единство суверенитета в федеративном государстве

Суверенитет Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, распространяющийся на всю ее территорию, закреплен Конституцией Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя (статья 4, часть 1). Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, 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 Российской Федерации (преамбула).

Суверенитет, предполагающий, по смыслу статей 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции Российской Федерации, 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации, 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.

Содержащееся в Конституции Российской Федерации решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты Российской Федерации 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 Российской Федерации в их взаимосвязи, республики как субъекты Российской Федерации не имеют статуса суверенного государства и решить этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделить себя свойствами суверенного государства, — даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным.

Признание Конституцией Российской Федерации суверенитета только за Российской Федерацией воплощено также в конституционных принципах государственной целостности и единства системы государственной власти (статья 5, часть 3), верховенства Конституции Российской Федерации 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 Российской Федерации, в том числе у республик, суверенитета подтверждается и положениями статей 15 (часть 4) и 79 Конституции Российской Федерации, 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации, Федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, предполагает, что все указанные договоры должны соответствовать Конституции Российской Федера-

ции, и потому любое допускавшееся ими ограничение либо разделение суверенитета Российской Федерации исключается.

Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 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. 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 Российской Федерации, из которой следует, что судьи областных судов назначаются в порядке, установленном федеральным законом.

Согласно статье 6 Закона Российской Федерации 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 Российской Федерации, в соответствии с которой кадры судебных и правоохранительных органов находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, 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 Российской

Федерации, 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 Российской Федерации. Заявитель подвергает сомнению понятие «судебная система области» и право областного законодательного органа определять судебную систему.

Согласно статье 71 Конституции Российской Федерации 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 Российской Федерации предусмотрено, что судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. До принятия этого закона действующая судебная система также определяется законом Российской Федерации и в соответствии с ним представляет собой единую судебную систему, поскольку в ней не выделены в качестве самостоятельных судебные системы субъектов Российской Федерации.

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 Российской Федерации и федеральными законами. В этой связи **выражение «судебная система области» не означает создания какой-то особой областной судебной системы наряду с единой судебной системой Российской Федерации, которая установлена и действует на основе соответствующих предписаний Конституции и законодательства Российской Федерации.**

Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 N 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области»



В запросе Президента Российской Федерации 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 Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопо-

рядка 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 Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации 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 Российской Федерации, который в силу возлагаемых на него функций входит в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, должно осуществляться 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 Российской Федерации, имеет решение федерального органа исполнительной власти (в данном случае — Министерства внутренних дел Российской Федерации), возглавляющего соответствующую систему.**

В то же время орган внутренних дел в субъекте Российской Федерации имеет двойственную природу, так как выступает и в качестве органа исполнительной власти данного субъекта Российской Федерации, что обуславливает необходимость согласования кандидатуры его руководителя с субъектом Российской Федерации. Участие в процедуре согласования законодательного (представительного) органа государственной власти области не противоречит Конституции Российской Федерации, 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации и с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами не согласуется со статьей 72 (пункты «б», «л» части 1) Конституции Российской Федерации.

Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.1997 N 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 Российской Федерации следует, что порядок создания территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, как относящийся к полномочиям Российской Федерации, определяется федеральным законом. При образовании таких территориальных органов в рамках одного или нескольких субъектов Российской Федерации федеральный законодатель, устанавливая порядок назначения их должностных лиц, в том числе руководителей, исходит из установленных Конституцией Российской Федерации принципов федеративного устройства и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (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 Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации и федеральным законом необходимых согласительных и юрисдикционных процедур.

Из данной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации 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 Российской Федерации не предполагает передачу этих полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации;**

— **органы государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральным законом, вправе участвовать в решении вопросов о назначении и освобождении от должности руководителей территориальных органов Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации 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 Российской Федерации, — иное могло бы препятствовать формированию единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.**

Определение Конституционного Суда РФ от 28.11.2000 N 225-О «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 6 и части первой статьи 7 Закона Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции».



Согласно Конституции Российской Федерации 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 Российской Федерации, ее прохождением и прекращением, включая порядок назначения на должность и освобождения от должности федерального государственного гражданского служащего, регулируются Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти (статьи 2, 3 и 5 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Федеральный закон «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 Российской Федерации, хотя и не содержит положений, препятствующих такому согласованию, если оно предусмотрено иным федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или Постановлением Правительства Российской Федерации. Так, согласно пункту 2 Указа Президента Российской Федерации от 2 июля 2005 года N 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 Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

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

Определение Конституционного Суда РФ от 04.06.2007 N 424-О-О «По запросу Государственного Собрания — Курултая Респуб-

ки Башкортостан о проверке конституционности статьи 2 Закона Российской 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 Российской Федерации) и единство правовых и организационных основ федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации 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 Российской Федерации.

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

Из этого исходил федеральный законодатель, принимая Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в соответствии с которыми государственная гражданская служба является видом государственной службы Российской Федерации и представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации; государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации; 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 Федера-

ции, 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 гражданского служащего, профессионализм и компетентность гражданских служащих (статьи 1 и 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской 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 Российской Федерации и должно гарантировать равенство, в том числе независимо от места жительства, в реализации данного конституционного права, как того требует статья 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

В силу названных конституционных предписаний **законодатель субъекта Российской Федерации не вправе выйти за рамки статьи 22 Федерального закона «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 Российской Федерации — вторжение законодателя субъекта Россий-**

ской Федерации 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 Российской Федерации — снижение законом субъекта Российской Федерации федеральных гарантий права граждан на равный доступ к государственной службе в отдельном субъекте Российской Федерации и тем самым — неравенство в реализации этого права в зависимости от места жительства.

Постановление Конституционного Суда РФ от 03.02.2009 N 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации (статья 76, часть 2 Конституции Российской Федерации) с учетом федеративной природы взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не допускающей, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, реализацию орга-

нами государственной власти Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения без соотнесения с интересами субъектов Российской Федерации и местом их органов власти в системе публичной власти (постановления от 9 января 1998 года N 1-П, от 11 апреля 2000 года N 6-П и от 3 февраля 2009 года N 2-П).

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

Кроме того, законодатель субъекта Российской Федерации, который в силу Конституции Российской Федерации 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 Российской Федерации федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина. Приведенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированная в постановлении от 1 февраля 1996 года N 3-П, нашла закрепление в пункте 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 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 N 95-ФЗ).

Таким образом, осуществляя правовое регулирование государственно-служебных отношений, федеральный законодатель должен обеспечивать баланс законных интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, равно как и баланс связанных с организацией и функционированием государственной гражданской службы интересов органов государственной власти и государственных гражданских служащих, исходя из кон-

ституционного 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 Российской Федерации) требования формальной определенности, ясности и недвусмысленности правовых норм.

Разрешение же публично-правовых споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области разграничения нормотворческой компетенции должно основываться прежде всего на толковании компетенционных норм Конституции Российской Федерации в порядке конституционного судопроизводства (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года N 6-П).

Положения статьи 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с абзацем вторым пункта 1 статьи 3, пунктами 2 и 3 статьи 5, пунктом 4 статьи 8 и пунктом 3 статьи 9 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», статьями 1, 8 и 9 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 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» формируют **право субъекта Российской Федерации самостоятельно — в предусмотренных законом пределах, обусловленных объективным несовпадением функций, выполняемых государственными органами Российской Федерации и государственными органами субъектов Российской Федерации, — 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 Российской Федерации **самостоятельность субъекта Российской Федерации при учреждении должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации.**

Таким образом, **положение части 2 статьи 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»**, являясь выражением единства правовых и организационных основ федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации 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 Российской Федерации.**

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 Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляя тем самым их разграничение; при этом, исходя из необходимости учета интересов субъектов Российской Федерации, соотношение компетенции Российской Федерации и компетенции субъектов Российской Федерации в той или иной сфере правового регулирования должно определяться применительно к специфике конкретных элементов данного регулирования.

Интерпретация части 2 статьи 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», как обязывающей субъекты Российской Федерации 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 Российской Федерации, 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 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федера-**

ции» — в той мере, в какой установленное им требование об учете субъектами Российской Федерации структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, 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 Российской Федерации, рассматривается в судебной практике как подразумевающее необходимость обеспечения тождества системы государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации системе федеральной государственной гражданской службы, — не соответствует статьям 1 (часть 1), 5 (часть 3), 11 (часть 2), 19 (часть 1), 73 и 77 Конституции Российской Федерации.

Постановление Конституционного Суда РФ от 15.11.2012 N 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 Российской Федерации устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов данного субъекта Российской Федерации (абзац седьмой пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 27 мая 2003 года N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», пункт 1 статьи 1 Федерального закона от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), должность депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается для его непосредственного участия в осуществлении полномочий данного законодательного (представительного) органа государственной власти.

Исходя из этого и учитывая, что Федеральным законом от 8 мая 1994 года N 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 Российской Федерации, не закрепляются единые для федераль-

ного парламента и органов народного представительства в субъектах Российской Федерации принципы организации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 года N 21-П), законодателью субъекта Российской Федерации не только не запрещается, но и прямо предписывается введение гарантий для депутатов своего законодательного (представительного) органа государственной власти — при условии, что они согласуются с общими принципами организации данных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установленными федеральным законом.

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

Условия осуществления депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации (пункт 6 статьи 4, пункт 1 статьи 11). Тем самым, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 29 октября 2010 года N 19-П, федеральным законодателем созданы правовые предпосылки самостоятельного решения субъектами Российской Федерации 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 Российской Федерации, что согласуется с конституционными гарантиями самостоя-

тельности субъектов Российской Федерации в установлении системы образуемых ими органов государственной власти.

Хотя при осуществлении депутатских полномочий как в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации»).

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 Конституционного Суда Российской Федерации 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 Конституционного Суда Российской Федерации, 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 Российской Федерации от 26 июня 1992 года N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»), гражданских служащих (часть 9 статьи 31, часть 5 статьи 35, часть 3.1 статьи 37 Федерального закона от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), муниципальных служащих (часть 2 статьи 23 Федерального закона от 2 марта 2007 года N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»), а также работников по трудовому договору (статья 178 Трудового кодекса Российской Федерации) и отдельных их категорий (статьи 181 и 279 Трудового кодекса Российской Федерации).

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 Российской Федерации), находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, как это предусмотрено статьей 72 (пункт «к» части 1) Конституции Российской Федерации. При этом согласно абзацу четвертому части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации 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 Российской Федерации,

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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации, а в части установления размера этой выплаты на них распространяется действие бюджетного законодательства Российской Федерации, составляющего предмет ведения Российской Федерации (статья 71, пункт «ж», Конституции Российской Федерации).

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

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» гарантии деятельности депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации уста-

навливаются конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации (пункт 1 статьи 13); решение вопросов материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и государственных учреждений субъекта Российской Федерации, в том числе вопросов оплаты труда работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации, относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета); по данным вопросам органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов Российской Федерации, 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 Российской Федерации, как это следует из Бюджетного кодекса Российской Федерации, 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 Российской Федерации должны соблюдаться.

Приведенные законоположения распространяются и на законодательное установление единовременной денежной выплаты депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, при прекращении их полномочий, которое, таким образом, является дискреционным полномочием самого законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Реализуя данное полномочие, **законодатель субъекта Российской Федерации обязан соблюдать баланс частных и публичных интересов, в том числе принимать во внимание социально-экономическое положение субъекта Российской Федерации и возможности его**

бюджета, и при определении размера указанной выплаты руководствоваться положениями бюджетного законодательства Российской Федерации (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007 года N 332-О-П, от 15 января 2008 года N 107-О-О и N 108-О-О, от 2 апреля 2009 года N 473-О-О и от 27 января 2011 года N 63-О-О).

Соответствующим законом субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования он не исключает право субъекта Российской Федерации — при соблюдении требований Конституции Российской Федерации и федерального законодательства — устанавливать законом субъекта Российской Федерации единовременную денежную выплату депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации и учитывая положения статьи 3 Федерального закона «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 (представитель-

ного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, при прекращении их полномочий или предусмотреть иной механизм обеспечения их прав и законных интересов.

Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2013 N 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».

3. Федеративный характер правовой системы

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

Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 N 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации принципы организации, и поэтому отсутствие в нем института отзыва депутата не препятствует в настоящее время установлению этого института законом субъекта Российской Федерации. Принятый в опережающем порядке акт

субъекта Российской Федерации после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним.

Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 N 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации. Именно он определяет юридическое содержание конституционного института общих принципов налогообложения и сборов. В силу статьи 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации законы субъектов Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации, так и для федерального законодателя и в силу этого подлежащей регулированию федеральным законом. Такой вывод следует из статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, согласно которой в случае противоречия между федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации, принятыми по предмету совместного ведения, действует федеральный закон.

Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.1997 N 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 Российской Федерации, **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 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 Российской Федерации, так и ко всем правоприменительным органам.

Постановление Конституционного Суда РФ от 24.06.1997 N 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия».

• • •

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

Конституция Российской Федерации 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 Российской Федерации, которой они обладают вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения (статья 73). Статья 72 (часть 1) Конституции Российской Федерации относит вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (пункт «г»), разграничение государственной собственности (пункт «г»), природопользование (пункт «д»), лесное законодательство (пункт «к») к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Статья 76 Конституции Российской Федерации устанавливает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъ-

ектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2); законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации 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 Российской Федерации осуществляет разграничение нормотворческих полномочий федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения. Причем, по смыслу статей 72 и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации, до издания федерального закона по тому или иному предмету совместного ведения субъект Российской Федерации 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 Российской Федерации следует, что **Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к данным предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.** При этом, однако, должны быть также соблюдены требования Конституции Российской Федерации, в том числе ее статей 9 и 36, относящиеся к праву собственности на природные ресурсы и к их использованию.

Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 N 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации».



В силу Конституции Российской Федерации **законодатель субъекта Российской Федерации не вправе вторгаться в сферу ведения Российской Федерации, но по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов он может самостоятельно осу-**

ществлять 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 Российской Федерации федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2003 N 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации 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 Российской Федерации).

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 Российской Федерации). По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации). Из этого следует, что субъекты Российской Федерации — 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 Российской Федерации законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, включая Федеральный закон «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 Российской Федерации законодатель субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации.

В силу изложенного и с учетом конституционных положений о верховенстве Конституции Российской Федерации, ее высшей юридической силе, прямом действии и применении на всей территории Российской Федерации (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 Российской Федерации 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 Российской Федерации.

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

Определение Конституционного Суда РФ от 07.10.2005 N 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 Российской Федерации, обусловлено и установленное ею разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

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 Российской Федерации). 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 Российской Федерации, субъекты Российской Федерации 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 Российской Федерации выступает при этом в качестве конкретизирующего нормативного регулятора избирательных прав граждан, реализуемых ими при формировании органа народного представительства данного субъекта Российской Федерации.**

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 Российской Федерации, — Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, в частности Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который, как нормативный правовой акт общего действия, затраги-

вающий 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 Российской Федерации по реализации и обеспечению избирательных прав граждан, осуществляя тем самым разграничение этих полномочий.

Законодатель субъекта Российской Федерации, в свою очередь, вводя конкретные избирательные процедуры, должен — с учетом особенностей такого предмета правового регулирования, как формирование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации посредством выборов, — предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав граждан. При этом он связан требованием статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации 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 Российской Федерации и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Законодатель субъекта Российской Федерации не вправе также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод и тем более — устанавливать такие процедуры и условия, которые затрагивают само существо права на свободные выборы.

Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.2008 N 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 Российской Федерации (статья 72, пункт «к» части 1, Конституции Российской Федерации), субъекты Российской Федерации 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 Российской Федерации, правила землепользования и застройки.

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

Постановление Конституционного Суда РФ от 14.04.2008 N 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 Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2); законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации 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 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 законе.**

Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 N 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».

4. Участие субъектов РФ в федеральном законодательном процессе

Правительство Республики Карелия считает, что Лесной кодекс Российской Федерации, являясь федеральным законом, изданным по предметам совместного ведения, должен приниматься в порядке (процедуре), определенном пунктом 3 статьи II Федеративного дого-

вора. 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 Российской Федерации по порядку принятия не соответствует статье 11 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Как следует из статьи 71 (пункт «а») Конституции Российской Федерации, принятие и изменение всех федеральных законов находится в ведении Российской Федерации, а не в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Закрепленный Конституцией Российской Федерации 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации для дачи предложений и замечаний (статья 102 Регламента Государственной Думы).

Материалами дела подтверждается, что проект Лесного кодекса Российской Федерации направлялся субъектам Российской Федерации, 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 Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 N 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации».



Наделение Конституцией Российской Федерации правом законодательной инициативы законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации согласуется с закрепленными ею принципами народовластия, федерализма, равноправия субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с феде-

ральными органами государственной власти и между собой, а также разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, по которым органы законодательной власти Российской Федерации и органы законодательной власти субъектов Российской Федерации принимают, соответственно, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации (статья 3, часть 1; статья 5, части 3 и 4; статьи 10, 71–73 и 76).

Таким образом, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации в предусмотренных Конституцией Российской Федерации 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 Российской Федерации пределах — не может ограничиваться.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что Правительство Российской Федерации обеспечивает наряду с Президентом Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации (статья 78, часть 4), осуществляет исполнительную власть Российской Федерации (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 Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации (статья 114, пункты «а», «ж» части 1).

Именно с целью гарантирования соответствующей требованиям Конституции Российской Федерации реализации полномочий федеральной государственной власти, условиями чего являются бюджетная обеспеченность этих полномочий и сбалансированность доходов и расходов федерального бюджета, Конституция Российской Федерации обязывает Правительство Российской Федерации, учрежденное в качестве коллегиального органа государственной власти, осуществляющего исполнительную власть Российской Федерации (статья 110), давать заключения на проекты федеральных законов, указанных в части 3 ее статьи 104. Такие заключения являются формой официального информирования Правительством Российской Федерации 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 Российской Федерации давать заключения на законопроекты, указанные в части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, являются как субъект права законодательной инициативы — инициатор соответствующего законопроекта, так и Государственная Дума.

Конституция Российской Федерации не связывает реализацию законодательной инициативы соответствующим субъектом с характером даваемого Правительством Российской Федерации заключения, т.е. с тем, поддерживает оно предложенный законопроект или нет. Правительство Российской Федерации не ограничено в своем праве давать оценку законопроектам, указанным в части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, однако отрицательная оценка законопроекта, свидетельствующая об отсутствии его поддержки со стороны Правительства Российской Федерации, должным образом мотивированная и опирающаяся на объективные расчетные данные, не может блокировать осуществление уполномоченными субъектами права законодательной инициативы, принадлежащего им в силу Конституции Российской Федерации 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 Российской Федерации именно на соответствующий законопроект, подпадающий под установленную частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации квалификацию, является предусмотренным непосредственно Конституцией Российской Федерации 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 Российской Федерации.

Иное истолкование, допускающее, что отрицательное заключение Правительства Российской Федерации на проект федераль-

ного 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 Российской Федерации поставило бы реализацию принадлежащего законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации конституционного права законодательной инициативы в зависимость от усмотрения Правительства Российской Федерации.

Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 N 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации».



Конституция Российской Федерации, осуществляя разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, 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 Российской Федерации. Само же принятие и изменение всех федеральных законов, как следует из статьи 71 (пункт «а») Конституции Российской Федерации, 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 Российской Федерации и специальное рассмотрение их предложений Федеральным Собранием.** От субъектов Российской Федерации, в свою очередь, не требуется направление в Федеральное Собрание проектов законов, принимаемых ими в сфере совместного ведения. Вместе с тем, поскольку согласно Конституции Российской Федерации 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 Российской Федерации для дачи предложений и замечаний (статья 109 Регламента Государственной Думы).**

В силу сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции установление, исходя из требований Конституции Российской Федерации, 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 Российской Федерации порядка принятия актов и гарантирует соответствие их содержания реальному волеизъявлению представительного органа; несоблюдение вытекающих из Конституции Российской Федерации 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 Российской Федерации по указанному основанию.

Следовательно, соблюдение тех процедурных правил, которые непосредственно вытекают из предписаний статей 104–108 Конституции Российской Федерации, — 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 Российской Федерации по порядку принятия, разрешается Конституционным Судом Российской Федерации.

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 Соборанием законотворческой деятельности в данной сфере. Поэтому установление процедуры, предусматривающей направление Государственной Думой законопроектов в субъекты Российской Федерации, рассмотрение внесенных ими предложений и замечаний в комитетах Государственной Думы и создание согласительных

комиссий, состоящих из депутатов Государственной Думы и представителей заинтересованных субъектов Российской Федерации, в случаях, когда значительное число субъектов Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации. Проведение данной процедуры предполагает выяснение и обсуждение мнений субъектов Российской Федерации для выработки возможно более согласованного проекта федерального закона, но не получение со стороны субъектов Российской Федерации 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 Российской Федерации по порядку принятия.**

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

Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 N 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы».



Требование о направлении субъектам Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения имеет целью достижение координации действий всех обладающих в силу Конституции Российской Федерации (статья 76, часть 2) соот-

ветствующими законодательными полномочиями органов государственной власти, тем более что, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, федеративные отношения в силу своей природы не допускают реализацию федеральными органами власти принадлежащих им по предметам совместного ведения полномочий без соотнесения с интересами субъектов Российской Федерации и местом их органов в системе публичной власти (постановления от 9 января 1998 года N 1-П, от 11 апреля 2000 года N 6-П, от 3 февраля 2009 года N 2-П и от 15 ноября 2012 года N 26-П).

Из этого, однако, **не вытекает безусловная обязанность Государственной Думы удовлетворить пожелания, выраженные субъектами Российской Федерации, — 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 Федерального закона от 8 июня 2012 года N 65-ФЗ, проект которого, как следует из представленных материалов (и не оспаривается представителями Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации), не направлялся субъектам Российской Федерации ни на одной из стадий законодательного процесса, то при оценке его соответствия Конституции Российской Федерации 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 Федерального закона от 8 июня 2012 года N 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 Российской Федерации), так и сфера совместного ведения, а именно защита прав и сво-

бод человека и гражданина (статья 72, пункт «б» части 1, Конституции Российской Федерации).

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 Российской Федерации) 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 Российской Федерации также не может быть полностью выведен из сферы ведения Российской Федерации (статья 71, пункт «в», Конституции Российской Федерации).

Кроме того, Федеральный закон от 8 июня 2012 года N 65-ФЗ не предусматривает ни самостоятельного регулирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующих общественных отношений, ни их обременения дополнительными к ранее установленным исполнительно-распорядительными полномочиями, влекущими расходы бюджета. Возложение же на субъекты Российской Федерации таких полномочий, как определение органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации единых специально отведенных для проведения публичных мероприятий мест и установление законом субъекта Российской Федерации порядка использования таких мест, норм их предельной заполняемости и предельной численности лиц, участвующих в публичных 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 Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 27 апреля 1998 года N 12-П, следует рассматривать как конкретизацию — путем установления федеральным законом полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (что не исключается Конституцией Российской Федерации) — участия субъектов Российской Федерации в определении условий реализации конституционного права на свободу мирных собраний, регулирование которого относится к сфере ведения Российской Федерации.

Такое сочетание в Федеральном законе от 8 июня 2012 года N 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 Российской Федерации перед рассмотрением Государственной Думой в первом и во втором чтениях не может служить достаточным основанием для признания его не соответствующим Конституции Российской Федерации 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 Федеральный закон от 8 июня 2012 года N 65-ФЗ не был оспорен органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, следует предположить, что его содержание в целом не расходится с представлением субъектов Российской Федерации относительно такого правового регулирования, интересы которых к тому же, по смыслу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 9 июля 2012 года N 17-П, нет оснований считать неучтенными их представителями в Совете Федерации (статья 95, часть 2, Конституции Российской Федерации), одобдившими данный Федеральный закон 6 июня 2012 года.

Исходя из этого Конституционный Суд Российской Федерации в настоящем деле не усматривает оснований для признания Федерального закона от 8 июня 2012 года N 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 рассмотрением 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 Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 N 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О вне-

сении 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 Российской Федерации установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, внешнеэкономические отношения Российской Федерации, 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 Российской Федерации Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» устанавливает в пункте 1 статьи 3, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации заключение, прекращение и приостановление действия международных договоров Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации, но при этом в статье 4 предусматривает, что международный договор Российской Федерации, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта Российской Федерации, заключается по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция (пункт 1); основные положения или проект международного договора, затрагивающего полномочия субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, направляются федеральными органами исполнительной власти или уполномоченными организациями органам государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция; поступившие предложения рассматриваются при подготовке проекта договора (пункт 2); при осуществлении согласования вопросов заключения международного договора Российской Федерации органы государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, 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); вопро-

сы участия представителей органов государственной власти субъекта Российской Федерации в подготовке проекта международного договора, затрагивающего вопросы, относящиеся к ведению субъекта Российской Федерации, или его полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также в переговорах и процедуре его подписания решаются федеральными органами исполнительной власти или уполномоченными организациями по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, 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 Российской Федерации, причем всех, предположение о том, что всякий раз в таком случае необходимо проведение согласительных процедур со всеми субъектами Российской Федерации, противоречило бы правовой природе России как единственно обладающей государственным суверенитетом (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года N 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 Российской Федерации. При этом сам Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» увязывает согласование международного договора с субъектами Российской Федерации с возложением на них определенной функции, подтверждая тем самым, что им подразумевается согласование — с органами государственной власти конкретных субъектов Российской Федерации — тех международных договоров, которые затрагивают функциональными обременениями именно эти субъекты Российской Федерации.

Как определено статьей 14 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», в соответствии с Конституцией Российской Федерации ратификация международных договоров Российской Федерации осуществляется в форме федерального закона. Согласно Конституции Российской Федерации 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 Российской Федерации (статья 95, часть 2 Конституции Российской Федерации) — с учетом того, что Конституция Российской Федерации прямо закрепляет самостоятельность органов государственной власти в осуществлении своих функций и полномочий (статья 10), — может обеспечиваться учет позиции субъектов Российской Федерации в отношении международных договоров Российской Федерации по вопросам, затрагивающим их интересы.

Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2012 N 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».

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

Участие субъектов Российской Федерации 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 Российской Федерации, не может рассматриваться как нарушение установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Оспариваемое регулирование, предусматривающее для субъекта Российской Федерации 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 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» **не противоречат Конституции Российской Федерации**.

Отсутствие в названном Федеральном законе норм, регламентирующих порядок согласования субъектом Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации, что в конечном счете не согласуется с установленным Конституцией Российской Федерации разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, признание решения субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации, 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 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», не соответствуют Конституции Российской Федерации, 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 Российской Федерации в силу статьи 46 Конституции Российской Федерации 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 Конституционного Суда РФ от 12.11.2003 N 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. Гасанова».



Федеральные органы государственной власти при разработке и осуществлении федеральной и региональной политики должны исходить из того, что **правовое равенство субъектов Российской Федерации 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 соблюде-

ния баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации.

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 Российской Федерации в основу такого перераспределения должны быть положены единые критерии.

Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1996 N 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти и осуществляют собственное правовое регулирование (статья 73, часть 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации). Следовательно, по смыслу Конституции Российской Федерации, бюджеты субъектов Российской Федерации относятся к ведению самих субъектов Российской Федерации. Это означает, что субъекты Российской Федерации, 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 источ-

ником 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 Российской Федерации (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 Конституционного Суда РФ от 08.01.1998 N 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 Российской Федерации, закрепляющие полномочия Российской Федерации по регулированию финансовых отношений, находятся в непосредственной связи с ее положениями, устанавливающими финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Субъекты Российской Федерации в силу статьи 73 Конституции Российской Федерации 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 **обязан-**

ность 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно — они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации 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 Российской Федерации в форме предоставления дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов, бюджетных кредитов, бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (статья 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

...Достижение конституционно значимых целей в конкретных условиях развития экономической и финансовой систем Российской Федерации 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 Российской Федерации договорами 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 Российской Федерации и муниципальных образований, предусмотренном взаимосвязанными положениями пункта 2 статьи 155 и пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации, 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 Российской Федерации и муниципальных образований на соответствующие бюджетные средства, ни ограничение их бюджетных полномочий, включая полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации 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 Российской Федерации — как содержащие в качестве общего правила предписание об обслуживании счетов бюджетов в учреждениях Банка России — не могут рассматриваться как противоречащие Конституции Российской Федерации.

В то же время федеральным законом могут предусматриваться дифференцированные подходы к регулированию вопросов обслуживания счетов бюджетов субъектов Российской Федерации, которые во всяком случае должны иметь в своей основе объективно обусловленные социально-экономические критерии развития тех или иных субъектов Российской Федерации. 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации не противоречат Конституции Российской Федерации, 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 Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 N 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации, значимое в том числе для правового регулирования межбюджетных отношений, возлагает на федерального законодателя обязанность обеспечивать надлежащий баланс между такими конституционными ценностями, как права субъектов Российской Федерации 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 Российской Федерации и, таким образом, умаляли бы право населения субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований на стремление к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни (абзац восьмой преамбулы; статья 7, часть 1, Конституции Российской Федерации).**

Определение Конституционного Суда РФ от 12.04.2005 N 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 Российской Федерации (статья 114, пункт «б» части 1, Конституции Российской Федерации) 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 Российской Федерации), в то же время не исключает совместное участие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отдельных процедурах бюджетного процесса, в том числе на стадии исполнения бюджета субъекта Российской Федерации.

Предоставляя Федеральному казначейству полномочие по казовому обслуживанию исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, федеральный законодатель учитывал вытекающую из Конституции Российской Федерации необходимость усиления надежности управления публичными финансами, прозрачности бюджетного процесса. Такой вариант правового регулирования позволяет обеспечить сопоставимость показателей исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, 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 Российской Федерации, и не предполагает, что Федеральное казначейство вправе присваивать себе те бюджетные полномочия, которые на основе Конституции Российской Федерации закреплены за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а именно по распоряжению средствами бюджета субъекта Российской Федерации, определению направлений их расходования и санкционированию выплат с единого счета бюджета.

Из такого понимания нормативного содержания части четвертой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации исходит

и правоприменительная практика, что на подзаконном уровне подтверждается, в частности, изданным в соответствии со статьей 166.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации Порядком кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства (утвержден Приказом Федерального казначейства от 22 марта 2005 года N 1н), 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 Российской Федерации обуславливается и тем, что все без исключения субъекты Российской Федерации — как получающие дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, так и не нуждающиеся в них, — являются получателями трансфертов из федерального бюджета (субвенций и субсидий).

Таким образом, часть четвертая статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством, не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку ни по своему буквальному смыслу, ни по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, не допускает, что Федеральное казначейство вправе распоряжаться средствами бюджета субъекта Российской Федерации, определять направления их расходования и санкционировать выплаты с единого счета бюджета субъекта Российской Федерации, при том что проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации и

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

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

При реализации названной нормы, как нормы федерального закона, принятого по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и разграничивающего публично-властные полномочия, — в силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 30 июня 2006 года N 8-П по делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 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 Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны распределяться и осуществляться таким образом, чтобы при принятии соответствующих решений обеспечивались бы учет и согласование интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Указание в части пятой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации на то, что полномочия Федерального казначейства «могут быть» переданы исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации, не означает, что этот вопрос решается произвольно, по усмотрению какой-либо из сторон, поскольку предполагается, что субъект Российской Федерации, выражающий намерение принять на себя указанные полномочия, в состоянии обеспечить их надлежащее финансирование за счет собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации и действующим законодательством согласительных процедур.

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

Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 N 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 Российской Федера-

ции, 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 Российской Федерации, прежде всего в ее статье 114 (пункт «б» части 1), согласно которой Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики.

Эти положения развивают одну из основ конституционного строя Российской Федерации — 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 Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «ж»); налоговые органы в субъектах Российской Федерации являются территориальными органами федеральных органов исполнительной власти (статья 78, часть 1), а не органами субъектов Российской Федерации.

Принцип равного налогового бремени вытекает из статей 8 (часть 2), 19 и 57 Конституции Российской Федерации. В сфере налоговых отношений он означает, что не допускается установление дополнительных, а также повышенных по ставкам налогов в зависимости от формы собственности, 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 Российской Федерации с учетом изложенных конституционных положений «законно установленными» могут считаться только такие налоги, которые вводятся законодательными органами субъектов Российской Федерации в соответствии с общими принципами налогообложения и сборов, определенными федеральным законом.**

Таким образом, из Конституции Российской Федерации, 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 Конституционного Суда РФ от 21.03.1997 N 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 Российской Федерации своим законом установить и ввести в действие данный налог независимо от того, вводят ли его на своей территории другие субъекты Российской Федерации. При этом законодатель субъекта Российской Федерации мо-

жет 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 Конституционного Суда РФ от 30.01.2001 N 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 общедеревительных и региональных интересов, а также необходимость учета интересов различных ведомств обуславливают потребность единой структурной организации государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию.

Определение Конституционного Суда РФ от 18.01.2001 N 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».

6. Федеральная ответственность органов государственной власти субъектов РФ

Необходимость адекватных мер федерального воздействия в целях защиты Конституции Российской Федерации, 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 Российской Федерации соблюдения федеральной Конституции и федеральных законов, вытекает непосредственно из закрепленных Конституцией Российской

Федерации основ конституционного строя Российской Федерации 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 Российской Федерации и федеральных законов находится в ведении Российской Федерации и регулируется посредством федеральных законов, имеющих прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 71, пункт «а»; статья 76, часть 1, Конституции Российской Федерации). Обеспечение соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «а» части 1, Конституции Российской Федерации). Тем самым обязанности по защите Конституции Российской Федерации 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 Российской Федерации, в случае же противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (статья 76, части 1 и 5, Конституции Российской Федерации).

Следовательно, в сфере обеспечения защиты Конституции Российской Федерации и конституционного строя Российской Федерации 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 Российской Федерации федеральной Конституции и федеральным законам — должен установить такой контрольный механизм, который обеспечивал бы эффективное исполнение органами государственной власти субъектов Российской Федерации их конституционной обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы и не допускать принятия противоречащих им законов и иных нормативных актов.

По смыслу указанных положений Конституции Российской Федерации, осуществление Российской Федерацией принадлежащих ей полномочий по защите Конституции Российской Федерации и контролю за ее соблюдением, а также за соблюдением федеральных законов не может не предполагать наступления для органов государственной власти субъектов Российской Федерации — 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 Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 N 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».



Научное издание

Бондарь Николай Семенович

**РОСТОВСКАЯ ОБЛАСТЬ
КАК СУБЪЕКТ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
вчера, сегодня, завтра**

*Выпуск издания осуществлен при поддержке Губернатора
и Законодательного Собрания Ростовской области*

Scientific publication

N. S. Bondar

**Rostov Region as the Subject of the Russian Federation
Constitutional and Legal Life: Yesterday, Today and Tomorrow**

Editor: *D. V. Nefedov*. Proofreader: *P. V. Bagrov*. Designer: *D. V. Nefedov*.
Make-up and cover design: *Profpress Ltd*

Редактор — Д.В. Нефёдов. Корректор — П.В. Багров.
Верстка и дизайн обложки — ООО «Профпресс»

ООО «Профпресс», 344019, г. Ростов-на-Дону, ул. 13-я линия, 34, оф. 407,
тел. (863) 241-37-43, факс (863) 220-38-27, e-mail: profpress@aaanet.ru.

Сдано в набор 25.05.2014. Подписано в печать 09.06.2014.

Отпечатано в РИК ООО «Профпресс». Формат 64х80/16. Бумага офсетная.
Печать офсетная. Гарнитура Minion Pro. Усл. печ. л. 16,5. Тираж 500 экз.

ISBN 978-5-905468-18-6



9 785905 468186



БОНДАРЬ

Николай Семенович

Судья Конституционного Суда РФ (КС РФ), доктор юридических наук, профессор; Заслуженный деятель науки РФ, Заслуженный юрист РФ. Основную профессиональную деятельность судьи КС РФ совмещает с научно-педагогической работой (заведующий кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета, профессор кафедры государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета). Автор более 300 научных и учебно-методических работ по конституционному, муниципальному, другим отраслям публичного права, теории и практике конституционного правосудия, правам человека, судебному конституционализму.