

## ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

---

**Бондарь Николай Семенович**  
судья Конституционного Суда Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации  
e-mail: municipal205@mail.ru

### **КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ – ВАЖНЫЙ ФАКТОР РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ**

Проведение III Донского юридического форума – заметное и весьма примечательное событие в правовой жизни Ростовской области. В самом названии Форума заложена принципиально важная идея, ориентированная на выработку научно обоснованной региональной правовой политики и ее последовательное осуществление в соответствии с основополагающими началами конституционно-правовой организации системы российской государственности на всех уровнях ее функционирования, включая региональный и муниципальный.

После некоторых сомнений по поводу темы своего выступления в рамках тематики Форума решил остановиться на вопросах, которые, с одной стороны, надеюсь, небезынтересны для практикующих юристов, государственных и муниципальных служащих, а, с другой стороны, позволят хотя бы в минимальном варианте представить некоторые направления деятельности Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ), который является, своего рода, юридическим, конституционно-правовым зеркалом общества и государства. В этом плане настоящая статья является в какой-то мере продолжением и развитием той тематики, которая была затронута в моей работе, опубликованной по итогам I Донского юридического форума<sup>1</sup>.

1. Прежде всего – почему конституционное правосудие в лице КС РФ можно и нужно рассматривать в качестве важного фактора выработки и реализации правовой политики на всех уровнях осуществления власти, включая субъектов РФ?

При поиске ответа на этот вопрос необходимо учитывать уникальные характеристики этого органа, его особое положение в системе разделения властей и, соответственно, уникальные юридические характеристики решений КС РФ.

Если все это попытаться выразить предельно лаконичной формулой, то она может выглядеть следующим образом: «Конституционный Суд – больше чем суд».

---

<sup>1</sup> См.: Бондарь Н.С. Ростовская область как субъект конституционно-правовой жизни Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 4. Ростов-на-Дону: Профпресс, 2014.

Это означает, что КС РФ, во-первых, являясь юрисдикционным органом, который входит в судебную систему Российской Федерации, осуществляет судебную власть посредством выполнения, прежде всего, нормоконтрольных функций в рамках конституционного судопроизводства. Во-вторых, существенная специфика судебных полномочий КС РФ состоит в том, что *это суд над властью* – прежде всего, над законодательной и исполнительной, а в определенных случаях (при необходимости обеспечения единообразия судебной практики и приведения судебного правотолкования в соответствие с Конституцией) и над судебной властью в лице общеюрисдикционных и арбитражных органов правосудия. В-третьих, вторгаясь своими решениями в нормативно-правовую систему государства, оценивая (и толкуя!) законы, иные нормативные правовые акты с позиций их соответствия высшим конституционным ценностям, принципам и нормам, КС РФ является одновременно и своего рода *квазиправотворческим органом*; его решения, не являясь законом, фактически имеют юридическую силу более высокого уровня, чем сам закон, так как с признанием акта не соответствующим Конституции он утрачивает юридическую силу, а при необходимости, например, устранения пробелов КС РФ может заполнить своим решением правовую лауну.

В этом плане решения КС РФ являются важной составной частью правовой системы, особыми источниками права. Если судебные, правоохранительные органы это последовательно воспринимают, решая конкретные правоприменительные дела на основе не только действующего законодательства, но и решений КС РФ, то для депутатов и государственных служащих субъектов РФ, муниципальных служащих это является весьма актуальной проблемой. В конечном счете, речь идет о необходимости формирования качественно нового уровня конституционной культуры, отвечающей требованиям современного правового государства.

Нельзя при этом не отметить, что на обывательском уровне нередко бытует представление, что КС РФ имеет дело лишь с Конституцией и конституционным законодательством; это правда, но далеко не вся. Осуществляя конституционное правосудие, КС РФ распространяет свою деятельность – и в этом нет никакого преувеличения – буквально на все сферы правовой жизни, имея в виду и правотворческую, и правоприменительную деятельность. Данное обстоятельство подтверждается и статистическими данными, характеризующими деятельность КС РФ: из общей массы обращений в Суд (их ежегодно бывает сейчас от 16 до 18 тысяч) собственно конституционные вопросы (включая организацию государственной и муниципальной власти, проблемы федерализма, избирательную систему и т.п.) составляют не более 30 %. Важный показатель в этом ряду, в особенности для региональной государственной и муниципальной власти, – это достаточно высокий процент обращений по экономическим, социальным вопросам, включая пенсии, здравоохранение, жилье и т.п. Обращения по этим проблемам, во многом относящимся к полномочиям региональной и местной власти, традиционно составляют не менее 30–35 %. На первое же место (по количеству обращений) сегодня вышли вопросы уголовной политики, материального и процессуального уголовного права (до 35 %).

Если же попытаться вычленив из общей массы обращений в КС РФ и, соответственно, из всех его решений те, которые прямо или косвенно касаются регионального и муниципального правотворчества, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, то на данном этапе деятельности это составит до 10–15 % от общего количества дел КС РФ.

При этом следует учитывать, что акты местного самоуправления могут быть предметом конституционного нормоконтроля лишь через уставные (конституционные) суды субъектов РФ. На данный момент такие органы действуют в 16 субъектах РФ; их создание во всех других субъектах РФ (включая Ростовскую область) на основе действующего законодательства о разграничении полномочий между конституционными (уставными) судами субъектов РФ и судами общей юрисдикции не представляется актуальным с точки зрения регионального правового развития: в условиях действующей судебной системы эти функции (нормоконтроля по отношению к актам местного самоуправления) на более рациональной основе осуществляют суды общей юрисдикции. В то же время косвенно, в частности через правозащитную практику, акты местного самоуправления могут быть предметом рассмотрения и в КС РФ.

Что же касается нормативных актов субъектов Российской Федерации, в частности региональных законов, то все они являются важным предметом нормоконтрольной деятельности КС РФ. В связи с этим – небольшие статистические данные, позволяющие оценить это направление деятельности КС РФ. За 25-летний период работы им было исследовано на предмет соответствия Конституции РФ 173 региональных закона 48 субъектов РФ; из них – 26 основных законов субъектов РФ (11 конституций, 15 уставов), по итогам принято около 50 постановлений и более 150 определений.

*2. Роль решений Конституционного Суда РФ в осуществлении региональной правовой политики необходимо оценивать конкретно-исторически, с учетом тех проблем и задач, с которыми сталкивался КС РФ на определенных этапах развития российской государственности. В этом плане условно можно выделить два основных исторических этапа.*

*Первый – начальный этап становления новой региональной государственности, когда не только республики, но и области, края как территориальные субъекты РФ обрели статус государственных образований с правом принимать свои законы и на этой основе развивать свою (региональную) правовую систему. Мы уже стали забывать, что только после принятия Конституции РФ 1993 года в том числе и Ростовская область обрела именно такой, государственно-политический статус. Одновременно данный период был связан с активно развернувшимися на волне так называемого парада суверенитетов процессами сепаратизма, автономизации во вновь сформированных субъектах РФ, с их борьбой за свою самостоятельность в государственно-правовой, фискальной и прочих сферах конституционно-правовой жизни и, соответственно, с реагированием федеральной власти на центробежные тенденции, с тем чтобы не допустить распада единой государственности.*

Для КС РФ в этот период на первый план вышли такие конституционно значимые вопросы, как:

а) единство и неделимость суверенитета в условиях федеративного государства;

б) вопросы собственности на природные ресурсы, разграничение полномочий в этой сфере между Федерацией и ее субъектами;

в) полномочия субъектов РФ по участию в формировании федеральных органов государственной власти;

г) возможность создания политических партий в условиях новой формирующейся политической системы по региональному, национальному или религиозному признакам;

д) пределы допустимого воздействия органов государственной власти субъектов РФ на местное самоуправление.

По всем этим, как и другим актуальным, судьбоносным в своей основе, вопросам КС РФ однозначно сформулировал свои правовые позиции, имеющие принципиальное значение и сегодня, в пользу единства и неделимости суверенитета Российской Федерации, в том числе в экономической сфере, недопустимости каких-либо проявлений правового сепаратизма (Постановление КС РФ от 7 июня 2000 года № 10-П<sup>1</sup>, Определение от 27 июня 2000 года № 92-О<sup>2</sup>); недопустимости, неконституционности создания в условиях многоконфессионального, сложного по своему национальному составу населения регионов современной России политических партий по региональному, национальному и религиозному признакам (Постановления КС РФ от 15 декабря 2004 года № 18-П<sup>3</sup> и от 1 февраля 2005 года № 1-П<sup>4</sup>) и т.д. При этом нас несколько не смущает позиция Европейского Суда по правам человека, который, например, в своем решении от 12 апреля 2011 года по делу «Республиканская партия России против Российской Федерации» указал на отсутствие конвенционных оснований для введения полного запрета на создание региональных партий. Справедливости ради есть основание процитировать еще одно положение из этого же решения Европейского Суда: «Различный подход может быть оправдан, если имеются особые исторические или политические соображения». Не видеть же наличие таких особых «исторических» и «политических» условий в России может только слепой. Трудно себе представить, какие условия для регионального сепаратизма могли быть созданы «на законных основаниях», если бы КС РФ своевременно не поставил им заслон.

Что же касается возможностей участия субъектов РФ в формировании федеральных органов государственной власти, то наряду с другими решениями были Определения КС РФ от 9 июня 2004 года № 218-О<sup>5</sup> и от 8 июля 2004 года № 240-О<sup>6</sup>, принятые по обращениям Законодательного Собрания Ростовской области, касающиеся участия субъектов РФ в назначении судей федеральных судов, должностных лиц в структуре Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

Как ранее, так и сейчас (в условиях очередной муниципальной реформы), так и ранее КС РФ уделяет большое внимание защите прав местного самоуправления, выработке оптимальной модели взаимоотношений муниципальной и государственной региональной власти. Это, например, Постановление КС РФ от 15 января 1998 года № 3-П<sup>7</sup>, где уже в тот период был поставлен актуальный сегодня вопрос о соотношении муниципальных и государственных начал применительно к местной власти.

Особое значение имела выработка правовых позиций КС РФ по расширению (без внесения изменений в действующее законодательство!) возможностей конституционно-судебной защиты прав местного самоуправления. Речь идет, в частности, о Постановлении КС РФ от 12 октября 1998 года № 24-П<sup>8</sup>, в котором были обоснованы подходы для признания права хозяйствующих субъектов, включая муниципальные унитарные предприятия, обращаться в КС РФ за защитой своих конституционных прав. На 15 мая 2016 года КС РФ

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

<sup>5</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1.

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3991.

<sup>7</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

<sup>8</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 42. Ст. 5211.

принято 22 решения (определения) по жалобам муниципальных унитарных предприятий. Еще более значимым, по-своему революционным для обеспечения конституционно-судебной защиты прав местного самоуправления, стало Постановление КС РФ от 2 апреля 2002 года № 7-П<sup>1</sup>, которым была признана возможность прямого обращения в КС РФ муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих право на осуществление местного самоуправления (приятно вспомнить, что именно автор этой статьи был докладчиком по данному делу и инициатором принятия такого решения). По состоянию на 15 мая 2016 года принято 34 решения КС РФ в связи с жалобами муниципальных образований, причем абсолютное их большинство – по социально-экономическим вопросам (и только 5 – по вопросам самой по себе организации местного самоуправления).

*Второй этап – современный период развития российской федеративной государственности, влияния конституционного правосудия на регионально-правовую политику.* Данный этап в большой степени связан с поиском оптимального баланса между началами централизации и децентрализации, в том числе в условиях усилившейся геополитической напряженности и финансово-экономических угроз. В конечном счете, это проблема разграничения полномочий между РФ и субъектами РФ с точки зрения последовательной реализации ст. 71, 72, 73 Конституции РФ.

И здесь вполне уместно вспомнить Постановление КС РФ от 18 июля 2012 года № 19-П<sup>2</sup>, которое делает честь Законодательному Собранию Ростовской области. Именно Донской парламент обратился в КС РФ с вопросом о конституционности отдельных положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В этом обращении был поставлен весьма важный вопрос правовой политики в части региональных возможностей опережающего законодательного регулирования в такой чрезвычайно острой сфере, как обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

КС РФ дал положительные ответы на вопросы Законодательного Собрания: а) о возможности расширения круга субъектов права на обращение, имея в виду признание такого права не только за отдельными гражданами, но и за юридическими лицами, а также объединениями граждан; б) возможности расширения круга адресатов таких обращений – за счет государственных и муниципальных предприятий.

При этом КС РФ указал, что в сфере совместного ведения законодатель субъекта РФ вправе развивать и конкретизировать регулирование, установленное федеральным законом; при этом защиту прав и свобод человека и гражданина субъект РФ может осуществлять путем установления дополнительных правовых предписаний, имеющих целью защиту того или иного права, что не является его регулированием, имея в виду, что такое региональное регулирование носит вторичный характер и производно от базового, федерального законодателя.

В развитие этой темы уместно отметить еще одно обращение Законодательного Собрания Ростовской области в КС РФ, в котором был поставлен чрезвычайно актуальный и весьма острый вопрос, касающийся, в конечном счете, судебной защиты законов субъектов РФ. Речь идет о том, что в соответствии с действующим федеральным законодательством региональные законы могут проверять в порядке нормоконтрольной деятельности как

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

КС РФ, так и суды общей юрисдикции (в рамках гражданского судопроизводства). Насколько это обоснованно?

Приятно, что этот сложный и острый вопрос был поставлен перед КС РФ именно моими земляками. Речь идет об обращении Донского парламента по поводу конституционности отдельных положений ст. 251 и 253 ГПК РФ, которыми предусмотрена сама по себе возможность осуществления нормоконтроля за законами субъектов РФ судами общей юрисдикции в порядке гражданского судопроизводства. В запросе были поставлены под сомнение возможности признания судами общей юрисдикции недействующими законов субъектов РФ в двух случаях, а именно:

- когда законом субъекта РФ установлено нормативно-правовое регулирование по предмету, не урегулированному федеральным законом, на соответствие которому суд общей юрисдикции должен проверять региональный закон;
- в случае отсутствия надлежащего законодательного разграничения законотворческих полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в соответствующей сфере общественных отношений.

Важно отметить, что эти вопросы были поставлены Законодательным Собранием не в абстрактном, а вполне конкретном плане – в связи с судьбой статьи 5 Закона Ростовской области «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области», которой в порядке опережающего регулирования определялись таксы и методика исчисления размера вреда, причиненного земельному фонду поселений и городских округов, не относящимся к лесным насаждениям, и которая была признана судами общей юрисдикции недействующей. К сожалению, по итогам рассмотрения ростовского запроса было принято отказное определение КС РФ от 4 июня 2013 года № 882-О<sup>1</sup>. Очевидно, однако, что реализуемое в рамках гражданского процесса административное судопроизводство плохо совместимо по своему предназначению и характеру с проверкой региональных законов на соответствие федеральным законам. Уверен, федеральному законодателю рано или поздно придется решать этот вопрос. Что же касается более конкретной проблемы, связанной с тем, что суды общей юрисдикции, включая Верховный Суд РФ, признали статью 5 Закона Ростовской области недействующей, показательным является полученный КС РФ ответ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 24 апреля 2014 года, где было указано следующее: «Установление нормативно-правовым актом субъекта РФ методик исчисления размера вреда, причиненного зеленому фонду поселений и городских округов, не относящемуся к лесным насаждениям, не противоречит положениям законов, имеющих большую юридическую силу». Дополнительные комментарии излишни.

Особую актуальность с точки зрения выработки, в частности, региональной правовой политики в области местного самоуправления имеет принятое 1 декабря 2015 года Постановление КС РФ № 30-П<sup>2</sup> по делу о конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», касающихся основных направлений современной муниципальной реформы. Но эта проблема заслуживает самостоятельного анализа.

<sup>1</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 1.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 722.

В заключение важно отметить то обстоятельство, что чрезвычайно актуальной с точки зрения региональной правовой политики является проблема исполнения решений КС РФ, причем не только на уровне федеральных, но и региональных органов государственной власти, как и органов местного самоуправления. Между тем даже официальные данные Министерства юстиции РФ о количестве неисполненных решений КС РФ основываются лишь на данных федеральных органов власти (по состоянию на сегодня неисполненных Государственной Думой и Правительством РФ насчитывается 36 решений КС РФ). Но при этом никто, ни один орган не знает, какое количество решений КС РФ остается неисполненным на уровне субъектов РФ, если иметь в виду, например, требование ст. 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>1</sup>, что нормы законодательства субъектов РФ, аналогичные тем, которые признаны Конституционным Судом неконституционными, утрачивают силу.

Все это – свидетельство того обстоятельства, что решения КС РФ должны стать реальным, действенным генератором региональной правовой политики. Это как раз и было одним из важных вопросов заинтересованного обсуждения на III Донском юридическом форуме.

*Плигин Владимир Николаевич  
председатель Комитета Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации  
по конституционному законодательству и государственному  
строительству, кандидат юридических наук, доцент,  
заслуженный юрист Российской Федерации  
e-mail: pligin@duma.gov.ru*

### **РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

Первый вопрос, на котором хотелось бы остановиться здесь, – нужно совершенно реально ваше понимание, но можно было сослаться и на иное понимание, это понимание Гегеля «Право есть ощущение свободы». Говоря об этом я бы хотел сказать, что, несомненно, Государственная Дума РФ понимает, что основной задачей законодательства является повышение качества жизни населения страны и, собственно говоря, это в полной мере отражает положения Конституции РФ, в соответствии с которой права и свободы человека являются основной ценностью.

И вот здесь нам нужно наше общее понимание, поскольку право как идеальная материя присутствует в текстах, но, прежде всего, оно присутствует в той совокупности представлений, которые есть у лиц, осуществляющих это право, которые занимаются правоприменительной практикой. Несомненно, есть много определений права, включающих субъективное право. Но здесь основная мысль заключается в следующем. Если мы не будем понимать право и задачу законодательства как повышение качества жизни населения страны, многие аспекты нашей работы становятся бессмысленными, а осмысленность заключается именно в этом.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

**ПРАВИТЕЛЬСТВО РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

**РОСТОВСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ  
ОБЩЕРОССИЙСКОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ  
«АССОЦИАЦИЯ ЮРИСТОВ РОССИИ»**

**СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ  
ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
И ПРИОРИТЕТЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ  
ПРАКТИКИ**

Материалы  
III Донского юридического форума  
27 мая 2016 года