



### Document Version

Final published version

[Link to publication record in Manchester Research Explorer](#)

### Citation for published version (APA):

Thornhill, C., & Smirnova, M. (2016). . . , 2016(6), 32-42. <http://www.lawinfo.ru/catalog/contents-2016/konstitucionnoe-i-municipalnoe-pravo/6/>

### Published in:

### Citing this paper

Please note that where the full-text provided on Manchester Research Explorer is the Author Accepted Manuscript or Proof version this may differ from the final Published version. If citing, it is advised that you check and use the publisher's definitive version.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the Research Explorer are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

### Takedown policy

If you believe that this document breaches copyright please refer to the University of Manchester's Takedown Procedures [<http://man.ac.uk/04Y6Bo>] or contact [uml.scholarlycommunications@manchester.ac.uk](mailto:uml.scholarlycommunications@manchester.ac.uk) providing relevant details, so we can investigate your claim.





НАЦИОНАЛЬНАЯ  
АССОЦИАЦИЯ  
КОНСТИТУЦИОНАЛИСТОВ

 **юрист**  
издательская  
группа

Научно-практический журнал

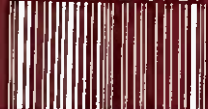
# Конституционное и муниципальное право

Июнь, 2016

**6**

выпуск

ISSN 1812-3767



9 771812 376775 >

# КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

## № 6 • 2016

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ. ЗАРЕГИСТРИРОВАНО В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ ПО НАДЗОРУ  
В СФЕРЕ МАССОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ, СВЯЗИ И ОХРАНЫ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ ОТ 25.12.2007 г. ПИ № ФС 77-30775.  
ЖУРНАЛ ВЫХОДИТ С 1998 ГОДА. ИЗДАЕТСЯ ОДИН РАЗ В МЕСЯЦ.  
ЖУРНАЛ ЯВЛЯЕТСЯ ОФИЦИАЛЬНЫМ ИЗДАНИЕМ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ АССОЦИАЦИИ КОНСТИТУЦИОНАЛИСТОВ РОССИИ

**Учредитель: Издательская группа «ЮРИСТ»**

### Содержание

#### Проблемы теории

- Денисов С.А.** Злоупотребление властных субъектов нормами конституционного права ..... 3
- Стародубцева И.А.** Конституционные основы формирования коллизионного права как комплексной отрасли ..... 11

#### Конституционный статус личности

- Пресняков М.В.** Проблема определенности конституционно-правового статуса человека и гражданина в современной России ..... 16
- Аленькин И.В.** Иностранцы агенты: нужны ли контрреформы? ... 21
- Сарапкин И.Н.** Биоаналоги в России и за рубежом: конституционно-правовой аспект ..... 29

#### Государственное строительство. Федерализм

- Торнхилл К., Смирнова М.В.** Модели вторичной конституционализации в российской политической системе ..... 34
- Тимофеев Н.С.** Жилищно-коммунальные проблемы в контексте конституционных основ и антикоррупционных мер ..... 43
- Керимов А.Д., Красинский В.В.** О нейтрализации угроз безопасности, связанных с проникновением на территорию Российской Федерации членов международных террористических организаций и вовлечением российских граждан в террористическую деятельность за рубежом ..... 49

#### Избирательное право

- Попова О.О.** Институциональный подход к исследованию предвыборной агитации ..... 57

#### Муниципальное право. Местное самоуправление

- Костюков А.Н., Благов Ю.В.** Конституционность муниципальной реформы ..... 62
- Джугарян Н.В.** Конкурсный глава муниципального образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса ..... 66

#### Зарубежный опыт

- Кодавбович В.А.** Становление местного самоуправления в Беларуси ..... 73

#### Рецензия

- Киреева Е.Ю.** Рецензия: Нудненко Л.А. Пассивное избирательное право: проблемы законодательного регулирования : монография. М. : Юрлитинформ, 2016. 377 с. ... 78

#### Редакционный совет:

Авакьян С.А., д.ю.н., профессор,  
Барщиз И.Н., д.ю.н., профессор,  
Бондарь Н.С., д.ю.н., профессор,  
Елисеев Б.П., д.ю.н., профессор,  
Зражевская Т.Д., д.ю.н., профессор,  
Кабышев В.Т., д.ю.н., профессор,  
Клишас А.А., д.ю.н., профессор,  
Князев С.Д., д.ю.н., профессор,  
Кокотов А.Н., д.ю.н., профессор,  
Колюшин Е.И., д.ю.н., профессор,  
Магомедов Ш.Б., д.ю.н., профессор,  
Невнянский В.В., д.ю.н., профессор,  
Овсепян Ж.И., д.ю.н., профессор,  
Саликов М.С., д.ю.н., профессор,  
Тхабисимова Л.А., д.ю.н., профессор,  
Хабриева Т.Я., д.ю.н., профессор,  
Чеботарев Г.Н., д.ю.н., профессор,  
Чиркин В.Е., д.ю.н., профессор,  
Эбзеев Б.С., д.ю.н., профессор

#### Главный редактор журнала

Авакьян С.А.

#### Зам. главного редактора журнала

Мархова Е.Н.

#### Главный редактор ИГ «Юрист»

Гриб В.В.

#### Заместители главного редактора ИГ «Юрист»:

Бабкин А.И., Белых В.С., Ренов Э.Н.,  
Плагонова О.Ф., Трубецкий Ю.В.

#### Научное редактирование и корректура:

Швечкова О.А., к.ю.н.

#### Центр редакционной подписки:

Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный)  
E-mail: podpiska@lawinfo.ru

#### Адрес редакции / издательства:

115035, Москва,  
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7  
Плата с авторов за публикацию статей - не взимается.

Тел.: (495) 953-91-08. Факс: (495) 953-91-20.

E-mail: avtor@lawinfo.ru

#### Подписные индексы:

«Роспечать» — 47639  
«Объединенный каталог» — 85486  
«Почта России» — 12285

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа»,  
248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2.

Тел. (4842) 70-03-37

Формат 60x90/8. Печать офсетная.

Физ. печ. л. — 10,0. Общий тираж 3000 экз.

Подписано в печать 11.05.2016 г.

Номер вышел в свет 23.06.2016 г.

Цена свободная. ISSN 1812-3767

Подписки или частичное переименование материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.  
Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

**eLIBRARY.RU**

Внимание наших авторов! Отдельные материалы журнала размещаются в электронной правовой системе «КонсультантПлюс».

## Модели вторичной конституционализации в российской политической системе\*

Торнхилл Кристофер,  
профессор административного и публичного права  
юридического факультета Университета Манчестера,  
научный руководитель проекта  
«Социология транснациональной Конституции»  
chris.thornhill@manchester.ac.uk

Смирнова Мария Владимировна,  
научный сотрудник юридического факультета  
Университета Манчестера,  
кандидат юридических наук,  
LLM (Университет Эксетера)  
maria.smirnova@manchester.ac.uk

Статья подготовлена в рамках проекта «Социология транснациональной конституции», реализуемого в Университете Манчестера под руководством профессора Кристофера Торнхилла. В статье рассматриваются характеристики российской материальной конституции с точки зрения формирующейся уникальной модели правовой подотчетности государственных органов в контексте вторичной конституционализации. Посредством описания четырех направлений данного процесса в статье утверждается, что за счет выполнения правовыми институтами роли «двигателя» вторичной конституционализации российская политическая система развивается в достаточно асимметричной манере. Так, несмотря на относительно низкую степень политической подотчетности органов государственной власти, в России отмечаются весьма прогрессивные формы правовой подотчетности. При этом процесс вторичной конституционализации характеризуется высоким авторитетом международных норм, масштабным судебным контролем за действиями и решениями органов публичной власти, высокой интенсивностью судебного производства и изменением языка судебного производства и юридической аргументации за счет восприятия правовой системой норм международного права.

**Ключевые слова:** вторичная конституционализация; международное право и правовая система России; государственное строительство; судебная власть; судебная система; правовая (юридическая) ответственность государства; политическая ответственность государства; подотчетность.

### Models of Secondary Constitutionalization in the Russian Political System

Thornhill Christopher,  
Professor of Administrative and Public Law of the Law Faculty  
of the University of Manchester,  
Scientific Head of the Project "Sociology of Transnational  
Constitution"

Smirnova Maria V.,  
Research Scientist of the Law Faculty  
of the University of Manchester,  
Candidate of Legal Sciences LLM (University of Exeter)

This article is part of the project 'A Sociology of the Transnational Constitution', carried out at the University of Manchester under the supervision of Professor Christopher Thornhill. The article describes characteristics of the material constitution in Russia as a unique model of legal accountability of public authorities in the context of secondary constitutionalization. Throughout examination of the four main manifestations of the process of secondary constitutionalization in Russia, the paper argues that because this process is driven by legal actors, the Russian political system is evolving in a rather asymmetrical manner. Thus, despite the relatively low level of political accountability of

34

\* Настоящая статья подготовлена в рамках проекта «Социология транснациональной конституции», реализуемого авторами в Университете Манчестера (грант Европейского исследовательского совета № 323656-STC).

public authorities, the Russian political system is marked by a rather progressive form of legal accountability. The process of secondary constitutionalization is characterized by strong authority of international law, large-scale judicial control over the actions and decisions of public authorities, high level of litigation and transformation of the language of litigation and legal reasoning due to openness of the legal system to international law.

**Key words:** secondary constitutionalization; international law and the Russian legal system; international law and domestic legal systems; state-building; court system; the judiciary; legal accountability; political accountability.

### Введение

Широко распространенным является мнение о том, что российская политическая система имеет авторитарные признаки или, по крайней мере, склоняется к авторитаризму<sup>1</sup>. Данная статья предлагает более нюансную альтернативу этой точке зрения, набирающей все большую популярность. В качестве доказательной базы в статье, во-первых, предлагается объяснение появления в российской политической системе целого комплекса уникальных элементов подотчетности или ответственности<sup>2</sup> государственной власти перед ее источником — российским народом. При этом каждый из этих элементов приобретает все большую конституционную защиту. Во-вторых, в статье утверждается, что российская конституция находится в процессе постоянной функциональной эволюции, в ходе которой стандарты ответственности государства прогрессируют в сторону усиления.

В целях более точного восприятия указанных явлений необходимо провести четкое различие между первичной разработкой и принятием текста конституции и процессом вторичной конституционализации. Очевидно, что большинство конституций изначально создаются в ходе первичного процесса разработки проекта текста письменной конституции, его утверждения и создания правоприменительных механизмов. На следующем этапе некоторые конституции получают дальнейшее закрепление путем вторичной конституционализации, то есть посредством ряда практических действий, как предписанных государством, так и реализуемых в более свободном режиме, в результате которых текст конституции расширяется за счет интерпретации и выборного применения, таким образом усиливая степень влияния конституционного права на общественные отношения.

В данной статье мы утверждаем, что различие между первичной и вторичной конституционализацией в особой степени применимо к исследованию российского конституционного права. В частности, российская Конституция подвергается масштабным процессам вторичной конституционализации, поскольку субъекты правовой системы и особенно судебные органы приобрели высокую степень нормотворческой автономии. В определенной степени это результат го-

сударственных реформ, разработанных с целью привести единообразие в правовую систему. С другой стороны, такая ситуация объяснима с точки зрения сложившихся исторических условий: стремительная эрозия государственных институтов во время президентства Бориса Ельцина оказала особенно разрушительное влияние на правовую систему, а после 1999 года обновленная государственная машина стала опорой для планомерного восстановления контроля над обществом. Действие обоих факторов привело к тому, что в настоящее время судебные органы играют ключевую роль в системе государственной власти, которая возлагает на суды задачу укрепления позиций власти в российском обществе. Совершенно очевидно, что суды на сегодняшний день действуют как достаточно независимые нормотворческие органы и способствуют тем самым текущему формированию и совершенствованию «материальной» конституции<sup>3</sup>. Более того, за счет выполнения правовыми институтами роли «двигателя» вторичной конституционализации российская политическая система начала развиваться в достаточно асимметричной манере. Поскольку конституционализация политической системы движима правовыми игроками, она демонстрирует, несмотря на относительно низкую степень политической подотчетности, достаточно прогрессивные формы правовой подотчетности. Такое взаимоотношение необычно тем, что правовая подотчетность, усиленная деятельностью судебной системы, иногда выступает как заменитель более классических моделей политической подотчетности.

### Вторичная конституционализация и правовая автономия

Автономное влияние правовых институтов на процессы конституционализации можно проиллюстрировать с помощью следующих четырех аргументов.

#### Вторичная конституционализация 1: международное право

Одна из безусловно ярко выраженных конституционных характеристик российской правовой системы — высокий статус международного права. Этот импульс был очевиден еще на этапе ранних конституционных реформ в 1980-х годах<sup>4</sup>. В 1991 году была принята

<sup>1</sup> См.: Ora John Reuter, The Politics of Dominant Party: United Russia and Russia's Governors // *Europe-Asia Studies* 62(2) (2010): 293–327; 295. Более жесткая критика в Pierre Hassner, Russia's Transition to Autocracy // *Journal of Democracy* 19(2) (2008): 5–15; Andrea Chandler, Citizenship, Social Rights and Judicial Review in Regime Transition: The Case of Russia // *Democratization* 21(4) (2014): 743–766; 743; Laura Petrone, Institutionalizing Pluralism in Russia: A New Authoritarianism? // *Journal of Communist and Transition Politics* 27(2) (2011): 166–194; 168; Graeme Gill, Building an Authoritarian Polity. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

<sup>2</sup> Термины «ответственность» и «подотчетность» используются в статье как взаимозаменяемые аналоги английского accountability. О применении термина «подотчетность» в российской доктрине см.: Княгинин Д.К. Подотчетность как институт конституционного права: зарубежная доктрина и российский опыт // *Влияние международного права на национальное законодательство: материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов* (г. Москва, 24–26 мая 2007 г.) / отв. ред.: Т.Я. Хабриева, Ю.А. Гихомиров. М.: Юриспруденция, 2007. С. 188–195.

<sup>3</sup> На эту тему см.: Шумейко В.Ф. Беседы с авторами Конституции России: Конституционное Сопровождение, Конституция формальная и материальная // *Законодательство и экономика*. 2007. № 11. С. 5–13.

<sup>4</sup> Декларация СНД РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // *Ведомости СНД и ВС РСФСР*. 1990. № 2. Ст. 22.

35

Концепция судебной реформы, в которой международные договоры названы в качестве важного источника права, «независимо от их трансформации во внутригосударственные нормы»<sup>5</sup>. Согласно Концепции «общепризнанные принципы» международного права (понимаемые в тот период как *jus cogens*) имеют «примат применительно к обычному законодательству»<sup>6</sup>. В дальнейшем эти предписания в слегка видоизмененной форме вошли в текст Конституции России 1993 года. Следует отметить наличие определенных ограничений непосредственного действия международного права в России. Так, например, международные договоры не имеют приоритета перед Конституцией, а Конституционный Суд РФ интерпретировал ч. 1 ст. 15 Конституции как гарантию верховенства Конституции в отношении международного права. В одном из недавних ключевых постановлений о соотношении конституционных норм и противоречащих им решений международных судов<sup>7</sup> Конституционный Суд использовал ч. 1 ст. 15 как обоснование возможности отказа российского государства от выполнения тех постановлений Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), которые противоречат Конституции России<sup>8</sup>. Несмотря на эти ограничения, статус международного права в российском правовом порядке остается необычайно высоким. Как правило, принцип верховенства Конституции воспринимается не в качестве обоснования для признания норм международного права недействующими, а как основа «гармоничного сочетания международных и национальных решений в правовой системе России»<sup>9</sup>.

Особенно примечательно в данном процессе то, что начиная с 2000 года изначально слабое и по большому счету формальное проникновение международного права в российскую правовую систему значительно трансформировалось.

С одной стороны, статус международного права целенаправленно подвергся усилению посредством разработки и воплощения в жизнь правовой и судебной реформ Владимира Путина, которые напрямую связаны с его планами по структурному укреплению государственной власти. В первые два года своего президентского срока Путин внес в Государственную Думу огромное количество законопроектов, направленных на стабилизацию наиболее устойчивых отраслей общественной жизни. В тот же период он подписал почти 400 федеральных законов, практически носивших характер чрезвычайных мер по регулированию

таких важнейших вопросов, как приватизация, трудоустройство, собственность на землю, государственная регистрация юридических лиц, отмывание денег, правовой статус политических партий и пенсионное обеспечение. Следует отметить, что в перечисленных законодательных актах принципам международного права отводится ключевое место. Инкорпорация международного права в этот период приобретает особое значение, поскольку оно рассматривается как бесценный инструмент для установления правового единства в обществе, для консолидации «единства правового пространства» на территории Российской Федерации<sup>10</sup> и для поддержки нового законодательства на основе устоявшегося конституционного принципа приоритета международного права, в особенности в наименее стабильных сферах общественной деятельности. Использование международного права явно было предназначено для усиления стабильности и согласованности национального законодательства и для укрепления правовых основ государственной власти<sup>11</sup>.

С другой стороны, ассимиляция международного права в России происходила и через процессы, в меньшей степени идентифицируемые как стратегически обусловленные, следовательно, сопровождаемые менее предсказуемыми последствиями. В последние годы некоторые понятия, происходящие из международного права, в особенности принципы, выработанные ЕСПЧ, были восприняты в российской судебной практике и даже проникли в законодательные акты. В данном отношении использование международного права, безусловно, привело к усилению ограничений, в рамках которых оперирует исполнительная власть, и помогло сформировать и наполнить материальным содержанием публичное право, в рамках которого для физических лиц облегчается обжалование действий и решений органов публичной власти на основании формальных правовых норм.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека, ЕКПЧ)<sup>12</sup> была ратифицирована Россией в 1998 году<sup>13</sup>. С тех пор она приобрела беспрецедентно важное место в российской системе публичного права, а отсылки к судебной практике Страсбургского суда встречаются в российских судебных решениях все чаще. Так, за последние 9 лет Конституционный Суд РФ сослался на Конвенцию более чем в 90 решениях<sup>14</sup>, ссылки на Конвенцию встречаются более чем в 40%

постановлений Конституционного Суда<sup>15</sup>. За период между 2000 и 2014 годами высшие российские суды (Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд и Конституционный Суд) упомянули Конвенцию более чем в 2000 решений. К 2013 году упоминание Конвенции судами субъектов РФ достигло в среднем 6000 решений в год. Только в 2012–2014 годах число таких решений почти удвоилось: с 3800 до 7400 решений в год. Достаточно широко распространено мнение о том, что последовательное применение решений ЕСПЧ, информация о которых доводится до судов Верховным Судом РФ, имеет значительное влияние на судебную практику на всей территории России, даже в самых отдаленных регионах. В действительности одной из причин широкой цитируемости постановлений ЕСПЧ является стремление судов субъектов РФ обеспечить соответствие принимаемых решений федеральной практике, а также в определенной степени защитить себя от «цензуры» со стороны вышестоящих судебных органов, от неоправданных отмен судебных решений. По этой причине все чаще постановления ЕСПЧ используются как образец для решений судов общей юрисдикции первой инстанции<sup>16</sup>. Не менее важно, на наш взгляд, что российские суды все чаще ссылаются на постановления ЕСПЧ по делам против России: из 3573 постановлений 1450 были процитированы в 23 957 решениях российских судов. На уровне высших судов, Конституционный Суд использовал 754 постановления ЕСПЧ в своей практике, включая 172 постановления против России. Что наиболее важно, большая часть этих ссылок встречается в делах против органов государственной власти. За период между 1998 и 2014 годами как минимум 200 тысяч дел, инициированных гражданами против органов государственной власти, ссылались на Конвенцию.

В каждом из перечисленных выше случаев проявляется один из аспектов вторичной конституционализации как особого процесса, в ходе которого правовые институты, действуя в условиях относительной автономии, создают эффективные конституционные формы существования политической системы. В каждом из рассмотренных примеров международное право трансформировалось в национальное право, будучи ключевым элементом комплексного, развивающегося явления вторичной конституционализации, а посредством судебного толкования приобрело критическую значимость в правовой и политической системе.

В результате российская политическая система как таковая начала демонстрировать тенденции развития в сторону более четкого определения компетенции и обязательств органов государственной власти, в то время как жесткие правовые нормы, подкрепленные авторите-

том международных судов и конвенций, используются не только для более интенсивного проникновения государства в общественную жизнь, но и для конструирования рамок легитимности публичной власти.

#### Вторичная конституционализация 2: судебный контроль и «высокая политика»

Относительно независимые проявления вторичной конституционализации можно отметить и в тех функциях, которые судебные органы взяли на себя в отношении других ветвей власти. Как будет показано ниже, недавние судебные реформы послужили причиной значительного увеличения количества дел, рассматриваемых в российских судах, в особенности дел об оспаривании действий и решений органов государственной власти и местного самоуправления. Большинство дел данной категории касается повседневных проблем. Однако существует также значительное количество дел, в которых суды готовы принимать решения, неизбежно вторгаясь в сферу деятельности высокой политики, усиливая конституционные ограничения компетенции органов федеральной исполнительной власти, или даже инициировать законодательство в противовес приоритетам исполнительной власти.

Вовлечение судебной власти в решение вопросов высокой политики, как правило, наиболее заметно в программно-нормативных документах. Например, существует целый ряд решений, в которых российские суды своими решениями повлияли на изменение федеральной миграционной политики, в особенности в делах об административном выдворении или запрете выезда иностранных граждан и лиц без гражданства. В частности, суды в таких делах настаивали на учете таких факторов в отношении депортируемого лица, как наличие семейных связей в России, состояние здоровья и возможность получения адекватной медицинской помощи в стране назначения, а также наличие риска для жизни в случае выполнения решения о выдворении. В результате такого судебного вмешательства решения о выдворении были отменены в отношении лиц, непосредственные члены семьи которых проживают в России, особенно дети<sup>17</sup>. Аналогично решение о депортации было отменено в отношении ВИЧ-инфицированного лица, рискующего не получить полноценной медицинской помощи на родине в случае принудительного возвращения<sup>18</sup>. Решения о выдворении были отменены и по иным гуманитарным соображениям<sup>19</sup>. В 2013 г. Верховный Суд РФ обобщил судебную практику по данному вопросу и рекомендовал нижестоящим судам при рассмотрении дел об административном выдворении во всех случаях применять статью 8 ЕКПЧ о защите права на семейную жизнь<sup>20</sup>. Вмешательство Верховного Суда

<sup>5</sup> Постановление ВС РФ от 24 октября 1991 г. № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П. «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. 2015. № 163.

<sup>8</sup> В дальнейшем этот подход получил законодательное закрепление в Федеральном конституционном законе от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета. 2015. № 284.

<sup>9</sup> Юбилей КС: Выступление Валерия Зорькина на торжественном заседании, посвященном двадцатилетию Конституционного Суда // Опубликовано на сайте «Российской газеты» 27 октября 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2011/10/27/zorkin-to.html> [дата обращения: 05.01.2016].

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // Российская газета. 2000. № 159.

<sup>11</sup> Тиунов О.И. Международное право и правовые позиции Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 85.

<sup>12</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Российская газета. 1998. № 67.

<sup>14</sup> Интернет-интервью с В.Д. Зорькиным, Председателем Конституционного Суда РФ: «Предварительные итоги деятельности Конституционного Суда РФ на пороге 15-летия» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/law/interview/zorkin/> [дата обращения: 05.01.2016].

<sup>15</sup> Источник статистических данных в этом абзаце. СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> См. отчет Председателя Белгородского областного суда. Заздравных И.Г. Практические вопросы организации работы по осуществлению в Белгородской области правосудия, отвечающего европейским стандартам // Российское правосудие. 2010. № 4 (48). С. 101–103.

<sup>17</sup> Среди многих решений см. Постановление Верховного Суда РФ от 7 ноября 2014 г. № 18-АД14-58 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Абинского районного суда Краснодарского края от 11 апреля 2014 г. № 5-116/14 // URL: <http://www.supcourf.ru>

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 12.03.2015 № 4-П «По делу о проверке конституционности положений части четвертой статьи 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», подпункта 13 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и пункта 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 3; Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2006 № 155-О «По жалобе гражданина Украины Х. на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», пунктом 13 статьи 7 и пунктом 13 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 5.

<sup>19</sup> Решение Московского областного суда по делу № \*\*\*-1888/14 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. Постановления Пленума от 19 декабря 2013 г. № 40) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

фактически изменило порядок рассмотрения споров о депортации на всей территории страны, несмотря на то, что федеральный законодатель не распорядился к настоящему времени о соответствующем изменении миграционной политики в сторону предоставления дополнительных гарантий депортируемым лицам<sup>21</sup>.

В дополнение к вышесказанному следует упомянуть дела о признании Верховным Судом РФ не соответствующими федеральному законодательству региональных целевых программ на основании их несоответствия минимальным нормативам защиты социальных прав, установленным на федеральном уровне. Среди региональных целевых программ, признанных не соответствующими федеральному законодательству, — программы развития сельского хозяйства, бесплатной медицинской помощи, доступного жилья, развития сельской местности, предпринимательства, туризма, социальной поддержки и многие другие<sup>22</sup>. Особенно поразительным в данном контексте представляется практика Конституционного Суда по признанию ряда положений закона о бюджете на текущий год неконституционными<sup>23</sup>, поскольку во многих странах судьи рассматривают бюджетную политику как нечто неприкосновенное и принадлежащее исключительно к компетенции исполнительной власти<sup>24</sup>. В упомянутом решении Конституционный Суд ссылается на нарушение данными нормативными правовыми актами законных ожиданий в ситуации, когда на основании закона о бюджете снижается уровень социальных гарантий, существовавших прежде. Это постановление является поворотным моментом, поскольку впервые отсутствие бюджетных средств было

признано Конституционным Судом недостаточным основанием для прекращения существовавшей ранее льготы<sup>25</sup>. В качестве примера вмешательства судебной власти в налоговую политику — ядро «высокой политики» в ее классическом понимании — можно привести целый ряд постановлений Конституционного Суда. В период между 2007 и 2014 годами Судом признаны неконституционными несколько положений Налогового кодекса РФ<sup>26</sup>. Пожалуй, наиболее важным примером судебного вмешательства в вопросы высокой политики стала де факто отмена смертной казни в России, сначала посредством моратория Конституционного Суда в 1999 году<sup>27</sup> на исполнение наказаний, а затем в 2009 году<sup>28</sup>, когда Суд постановил, что приведение приговоров о смертной казни в исполнение в любом случае неконституционно, даже учитывая отсутствие законодательного решения по исключению смертной казни из текста Уголовного кодекса РФ<sup>29</sup>.

В каждом из перечисленных примеров высшие российские суды выполняли де факто правотворческую функцию или даже в ряде случаев создавали конституционные нормы. Если взглянуть более широко, в приведенных примерах судебные органы и их решения могут быть классифицированы как создающие эффект вторичной конституционализации в российской политической системе в целом. Разумеется, судебный активизм (*judicial activism*)<sup>30</sup> — распространенное явление во многих странах, равно как и участие судей в решении вопросов «высокой политики», а укрепление правовой подотчетности государства посредством работы судов — нормальный конституционный процесс<sup>31</sup>. Более того, отчасти возможность вовлечения судебной

власти в законодательный процесс прослеживается в буквальном прочтении текста Конституции РФ, особенно в статье 125. Тем не менее в России высшие суды явно достигли необычной степени автономии в опротестовании решений исполнительной власти. В данном отношении можно утверждать, что базовая конституционная архитектура российского государства частично определяется через призму относительного самостоятельных правовых решений, в процессе принятия которых суды устанавливают достаточно жесткие стандарты правовой подотчетности органов исполнительной власти.

**Вторичная конституционализация 3: увеличение объемов административного судопроизводства**  
Неотделимы от процессов вторичной конституционализации в России быстро растущие в последние годы показатели количества обращений граждан в суды по всем отраслям судопроизводства. В 2014 году, например, суды общей юрисдикции в России рассмотрели более 12,5 миллиона гражданских и административных дел, по сравнению с 9 миллионами в 2007 году<sup>32</sup>. Такое резкое увеличение интенсивности судопроизводства требует нюансного объяснения и может быть следствием ряда факторов. В целом считается, что увеличение количества судебных исков является показателем совершенствования эффективности и качества судебной системы<sup>33</sup>, расширения правовых гарантий основных прав и свобод<sup>34</sup> и повышения доступности судебной системы<sup>35</sup>.

Весьма значительным аргументом в дискуссии о роли судов в процессе вторичной конституционализации в России является тот факт, что в последние годы не только в судебной системе в целом, но и в определенных сферах судебной практики отмечается существенное увеличение количества судебных дел. В особенности данная тенденция очевидна в сфере административного судопроизводства, или, если использовать терминологию нового Кодекса административного судопроизводства (КАС), «по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений»<sup>36</sup>. За последнее десятилетие число нормативных правовых актов федеральных, региональных и муниципальных органов, признанных судами недействующими в результате судебного контроля, инициированного гражданами или юридическими лицами, достигло в среднем 2700 актов в год. Количество дел данного типа достигло наивысшей точки в 2007 году, когда были признаны недействующими 4800 нормативных правовых актов. Несмотря на то, что в последние годы количество дел постепенно снижалось, процент их успеха остается значительным, 60–63% от общего числа исков (административных исковых заявлений в терминологии ст. 208 КАС) данной категории. В дополнение к вышесказанному следует отметить, что

в тот же период произошел значительный рост количества дел по заявлениям граждан и юридических лиц об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления. При этом в период экономического роста и политической стабильности в 2002–2006 годах число таких дел медленно уменьшалось, достигнув минимума в 42 тысячи заявлений в 2006 году. Затем последовали три года медленного роста и небывалый взлет до 145 тысяч заявлений в 2011 году, когда начались многочисленные протесты против предполагаемых фальсификаций на думских и президентских выборах<sup>37</sup> и когда кандидатура Владимира Путина была выдвинута на третий срок после четырехлетнего перерыва. Любопытно отметить, что после 2011 года успех заявлений об оспаривании решений и действий органов государственной власти, значительно снизился — с 73% (в 2002 году) до 47% (в 2014 году).

Разумеется, обсуждение тенденции увеличения количества дел, вытекающих из публичных правоотношений в России, было бы неполным без упоминания об исключениях. Наше исследование подтверждает, что процент административных дел, в которых решение было принято в пользу заявителя — гражданина или юридического лица, — гораздо ниже в более политически деликатных случаях. Например, по делам об участии в публичных мероприятиях или о защите интересов политических партий и некоммерческих организаций, выполняющих роль «иностранного агента», уровень успеха ниже, чем в среднем по административным делам, вытекающим из публичных правоотношений, инициированных гражданином или юридическим лицом. Например, из 120 дел об оспаривании правомерности ликвидации политических партий за допущенные нарушения федерального законодательства, рассмотренных Верховным Судом РФ, в 99 решениях (82%) Суд санкционировал ликвидацию. Из 900 дел об оспаривании законности назначения административного наказания за нарушение правил проведения или участия в публичных собраниях, рассмотренных судами общей юрисдикции субъектов РФ, почти в 500 случаях (55%) назначение наказания было признано судами правомерным<sup>38</sup>. Однако даже в таких пограничных случаях процент успеха для заявителей, фактически судящихся с органами государственной власти, хоть и меньше, чем в других отраслях, но, тем не менее, не является ничтожным<sup>39</sup>.

Как и увеличение интенсивности судопроизводства в целом, рост количества дел по делам против органов публичной власти может быть интерпретирован как показатель повышения степени доверия граждан к правовым институтам. Однако, если рассматривать данную ситуацию более детально, представляется, что

<sup>21</sup> Проект соответствующего федерального закона № 709323-6 был внесен в Государственную Думу. Законопроект предусматривает предоставление большей свободы судьям в назначении наказания в виде административного выдворения и исключает базальтернативное назначение данного наказания без ссылки на ст. 8 ЕКПЧ и практику ЕСПЧ. По данным на январь 2016 г., законопроект прошел первое чтение.

<sup>22</sup> См. среди более чем сотни решений: Определение Верховного Суда РФ от 26 ноября 2014 г. по делу № 1-АПГ14-17 // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 17 ноября 2010 г. № 48-Г10-33 // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 3 февраля 2010 г. № 58-Г09-22 // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 19 августа 2009 г. № 74-Г09-16 // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 18 июля 2007 г. № 58-Г07-10 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жаковского» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4.

<sup>24</sup> Например, в Великобритании, *Nattinghamshire County Council v Secretary of State for the Environment; and another appeal* — [1986] 1 All ER 99 (Scarman J.).

<sup>25</sup> Комментарий к данному делу см.: Путило Н.В. Организации социальной сферы в механизме реализации социальных прав // Правовое регулирование деятельности организаций, оказывающих услуги в сфере здравоохранения, образования и культуры: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.В. Путило. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контакт», 2012. С. 21.

<sup>26</sup> См., например: Постановления Конституционного Суда РФ № 19-П от 1 июля 2015 г., № 6-П от 31 марта 2015 г., № 33-П от 25 декабря 2012 г., № 18-П от 16 июля 2012 г., № 20-П от 23 декабря 2009 г., № 10-П от 22 июня 2009 г., № 5-П от 17 марта 2009 г., № 14-П от 25 декабря 2007 г. и др.

<sup>27</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. № 3-П «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 и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 3. Это решение было принято Конституционным Судом РФ, несмотря на отказ Президента Ельцина от включения аналогичного положения в Указ Президента № 724 от 16 мая 1996 г. «О поэтапном сокращении применения смертной казни в связи с вхождением России в совет Европы» // Российская газета. 1996. № 94.

<sup>28</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса 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 и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 1.

<sup>29</sup> Валерий Зорькин разъясняет причины данного решения в статье: Зорькин В.Д. Повторение пройденного. К шестнадцатилетию российской Конституции // Российская газета. 2009. № 5062.

<sup>30</sup> При всей его противоречивости см. особое мнение судьи Г.А. Гаджиева в Постановлении Конституционного Суда от 27 марта 2012 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.Д. Ушакова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 3.

<sup>31</sup> См.: Ruti Teitel. *Humanity's Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 216; Ron Hirschl. *The Political Origins of Judicial Empowerment through Constitutionalization: Lessons from Four Constitutional Revolutions* // *Law and Social Inquiry* (2000). 91–149, 104; Carl Baudenbacher. *Foreword: Globalization of the Judiciary* // *Texas International Law Journal* 38 (2003): 397–472; 397. See the classic account in Neal C. Tate. *Why the Expansion of Judicial Power?* in C. Neal Tate and Torbjörn Vallinder (eds), *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995. P. 27–38; 27.

<sup>32</sup> Источником статистической информации в данной статье, если не указано иное, является официальный портал судебной статистики, размещенный на сайте Судебного Департамента Верховного Суда (2002–2015) [Электронный ресурс]. URL: [www.cdep.ru/index.php?id=79](http://www.cdep.ru/index.php?id=79) [дата обращения: 05.01.2016].

<sup>33</sup> Ниснев В.А., Петухов Н.А. Актуальность проекта межрегиональной целевой программы по созданию межвузовской системы информационно-методического обеспечения повышения квалификации мировых судей и работников аппаратом судов // *Российское правосудие*. 2011. № 2 (58). С. 64.

<sup>34</sup> Фоков А. Российская академия правосудия (Академический час) // *Российский судья*. 2007. № 9. С. 2.

<sup>35</sup> Постановление VI Всероссийского съезда судей, г. Москва 2 декабря 2004 г. «О состоянии правосудия в Российской Федерации и перспективах его совершенствования».

<sup>36</sup> Статья 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // *Российская газета*. 2015. № 49.

<sup>37</sup> Протестное движение в России: больше, чем мода // *Русская служба Би-Би-Си*, 4 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.bbc.com/russian/russia/2012/12/121204\\_russia\\_protests\\_anniversary](http://www.bbc.com/russian/russia/2012/12/121204_russia_protests_anniversary) [дата обращения: 05.01.2016].

<sup>38</sup> По данным СПС «КонсультантПлюс».

<sup>39</sup> О допущенных нарушениях права на мирный протест см. последнее на сегодняшний день решение ЕСПЧ «Фрумкин против России» (*Frumkin v. Russia*) от 2 января 2016 года, № 74568/12.

увеличение судебных дел можно объяснить воздействием целого ряда законодательных актов, инициированных президентом Путиным, целью которых было упростить и даже стимулировать процессуальные действия против органов государственной власти. В качестве яркого примера такого законодательства можно привести принятие в 2002 году Гражданского процессуального кодекса, глава 25 которого была посвящена процессуальным гарантиям рассмотрения заявлений по делам, возникающим из публичных правоотношений, в то время как действовавший с 1993 года Закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>40</sup> обеспечивал материальное содержание соответствующего конституционного права. Совсем недавно данные гарантии были существенно расширены в связи с принятием КАС РФ в 2015 году<sup>41</sup>. На наш взгляд, очевидно, что КАС является отражением планомерной государственной стратегии, направленной на упрощение судопроизводства по делам, в которых органы публичной власти выступают в качестве ответчиков. Не зря принятие Кодекса было предвосхищено в одной из программных статей президента Путина 2012 года, где в числе приоритетов развития судебной системы указана «гармонизация стандартов обслуживания [государственными институтами] нужд граждан. — К.Т. и М.С.] с международными нормами»<sup>42</sup>. Аналогичный вывод можно сделать, если обратиться к пояснительной записке к КАС, которая прямо указывает на то, что принятие Кодекса призвано обеспечить в России воплощение «принципов судебного административного процесса, основанных на нормах международного права, в том числе на положениях Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта о гражданских и политических правах, Конвенции о защите прав человека и основных свобод», а также с учетом «колыта правового регулирования административного судопроизводства в других государствах»<sup>43</sup>.

Безусловно, правовой режим обжалования в суде действий и решений органов государственной власти существует в России еще с 1993 года<sup>44</sup> и даже раньше, в процессуальных кодексах РСФСР. Тем не менее нельзя сказать, что производство по делам против органов государственной власти (*anti-government litigation*) сформировалось в отдельную отрасль законодательства или судопроизводства. Конституция 1993 года всегда содержала ч. 2 ст. 118, в которой административное судопроизводство упомянуто в качестве самостоятельного вида судопроизводства, «осуществляемого на основе специального, а именно административно-процессуального, законодательства»<sup>45</sup>. Несмотря на то, что заявления об оспаривании решений и действий органов публичной власти, в зависимости от типа заявителя, рассматривались в соответствии с положениями Гражданского, Уголов-

ного или Арбитражного процессуального кодексов, их положения не отличались единством и были отчасти фрагментарны<sup>46</sup>. Соответственно, разработчики КАС были убеждены в важности создания отдельного процессуального закона для разрешения административных исковых заявлений в рамках полноценного правового регулирования, соответствующего уровню закрепленных в Конституции РФ гарантий административного судопроизводства.

В силу указанных выше причин представляется бесспорным тот факт, что законодательство в России формируется на основе стратегического планирования. Реализация государственной законопроектной политики и, в более широком смысле, политики государственного строительства привела к масштабной трансформации модели взаимодействия гражданина (общества) и права, стимулирующей долгосрочные процессы мобилизации права<sup>47</sup> как в гражданском, так и в административном судопроизводстве. Важно, что процессы обращения в суд и целенаправленного стимулирования обращения в суд приобрели особую соизмерительную роль в механизме вторичной конституционализации. Как уже было упомянуто ранее, практика разрешения гражданами проблемных вопросов в суде привела к укреплению правовых норм, сопровождающих функционирование политической системы, к интенсификации подотчетности органов публичной власти, к созданию более четких и прозрачных обязательств государственных институтов, а также к расширению возможностей граждан по восстановлению нарушенных прав. В отношении каждого из перечисленных последствий трансформации граждане выступали в качестве фактического субъекта конституционализации, используя право на обращение в суд для укрепления авторитета конституционных норм в ситуации возникновения конфликта государственных и общественных интересов. Мобилизация общества посредством призыва граждан использовать судебную систему по назначению — для разрешения конфликтов — сообщает мощную динамику процессу вторичной конституционализации, приводимому в движение прежде всего органами судебной власти. Динамика вторичной конституционализации в свою очередь создает особый механизм подотчетности элементов политической системы в России, суть которого заключается в том, что судебный контроль за деятельностью органов государственной власти в настоящее время является весьма характерным признаком материальной конституции.

**Вторичная конституционализация 4: трансформация моделей судопроизводства и юридической техники**  
Повышение степени автономии российской правовой системы повлияло не только на объем дел, рассматриваемых судами, но и на содержание юридической аргументации, используемой в судах, что привело в итоге к значительному изменению практики примене-

ния правовых институтов участниками и пользователями судебной системы. В контексте данного процесса особо примечателен факт открытости правовой системы воздействию международного права, что привело к появлению новых тенденций в юриспруденции, а в конечном итоге — к более благоприятному исходу дел для большего числа заявителей и к утверждению более четких механизмов контроля за органами публичной власти, что само по себе имеет черты вторичной конституционализации.

Так, например, увеличение объема административных дел, вытекающих из публичных правоотношений, привело к ассимиляции международных норм о правах человека в практике российских судов — факт, который имеет очевидное конституционное значение. Эта переменная может быть идентифицирована в том, насколько четко и последовательно суды применяют юридические концепции, берущие начало в практике ЕСПЧ, например, гуманитарные соображения, приоритет человеческого достоинства, защита законных ожиданий, баланс публичных и частных интересов, правовая определенность и предсказуемость правового регулирования<sup>48</sup>.

Особое место в данном перечне принадлежит принципу пропорциональности, который к настоящему времени занял прочную позицию в российском судопроизводстве. Конечно, аргументация на основе принципа пропорциональности все еще дает сбои в российских судах<sup>49</sup>. Несмотря на это, можно отметить, что суды все реже применяют логику пределов допустимого ограничения конституционных прав (ч. 3 ст. 55 Конституции), в особенности при использовании в деле источников международного права. Вместо этого суды оперируют соображениями пропорциональности при разрешении коллизий между публичными и частными интересами, а некоторые ученые даже предлагают закрепить принцип пропорциональности на уровне федерального закона с целью установления обязательной юридической силы содержательного ядра этого принципа не только для судов, но для законодательных и исполнительных органов государственной власти<sup>50</sup>.

При разрешении конфликтов между конституционными ценностями, имеющими эквивалентное значение, суды все чаще разрешают вопросы пропорциональности со ссылкой на гуманитарные соображения, что можно рассматривать как еще один пример новых тенденций в российской судебной практике, имеющих очевидное страсбургское начало. Наилучшим образом эта тенденция проявляется в разрешении уже упомянутой категории дел об административном выдворении и запрете въезда. Более половины из 92 решений Верховного Суда об административном выдворении, принятых между 2005 и 2014 годами, отменяют решения нижестоящих судов о высылке, ссылаясь на статью 8 ЕКПЧ. Эта статья применяется в тех случаях, когда даже при наличии достаточных правовых ос-

нований для санкционирования выдворения в связи с допущенным административным нарушением нижестоящие суды по той или иной причине не рассматривают семейные связи, состояние здоровья или опасность для жизни в случае возвращения на родину лица, подлежащего депортации.

В целом появление новых способов правовой аргументации привело к существенным конституционным преобразованиям в российской правовой и политической системах. В частности, с фактическим восприятием новых принципов судопроизводства упростился процесс восстановления нарушенных прав, механизмы подотчетности стали более артикулированными, органы государственной власти подвержены более строгим нормативным стандартам, а гражданам и профессиональным юристам стало проще оценивать действия и решения органов публичной власти через призму конституционных норм. В более широком контексте, эта трансформация моделей судопроизводства четко демонстрирует, что российская конституция пошла по особому пути автономного развития и к настоящему моменту проходит стадию формирования в процессе вторичной конституционализации, возглавляемом судебными органами. Наконец, автономия участников судебной системы создала условия для формирования особой системы подотчетности, ассиметрично смещенной в сторону контроля за действиями и решениями органов государственной власти со стороны граждан на основании не традиционного политического мандата, а исключительно на основе авторитета права.

#### Заключение

Современная политическая система России сформировалась в ходе четырех самостоятельных процессов вторичной конституционализации конституционных норм. В результате конституционно-правовой порядок в России может быть определен, среди прочих, следующими характеристиками: 1) высокий авторитет международных норм; 2) масштабный судебный контроль за действиями и решениями органов публичной власти; 3) высокая интенсивность судопроизводства и увеличение числа судебных дел против органов государственной власти; 4) изменение языка судопроизводства и юридической аргументации, открытость правовой системы нормам международного права о правах человека и акцентирование подотчетности органов публичной власти в свете международных стандартов.

В контексте перечисленных процессов мы, во-первых, приходим к выводу о том, что российская конституция вышла на путь сравнительно автономного формирования, а во-вторых, что российская политическая система, несмотря на ограниченные механизмы политической подотчетности государства, отличается высоким уровнем правовой подотчетности и, что более важно, относительно высокой степенью моби-

<sup>40</sup> Глава 25 ГПК и Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» утратили силу с 15 сентября 2015 года в связи с вступлением в силу КАС РФ.

<sup>41</sup> Подробное описание дебатов, предшествующих принятию КАС, изложено в сборнике под редакцией Ю.П. Соловей «Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю.П. Соловей. Омск: Омская юридическая академия, 2015. 317 с.

<sup>42</sup> Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февраля.

<sup>43</sup> Пояснительная записка к проекту Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации № 246960-6.

<sup>44</sup> Упомянутый выше Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1.

<sup>45</sup> Выступление Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина на VIII Всероссийском съезде судей.

<sup>46</sup> Речь идет о главах 24–26 ГПК, 16 и 19 УПК, 30 КоАП и 24 АПК.

<sup>47</sup> См.: Donald J. Black. The Mobilization of Law // Journal of Legal Studies 2 (1973): 125–149.

<sup>48</sup> См.: Старженецкий В. Международные суды и трансформация национальных правовых систем // Международное правосудие. М.: Институт права и публичной политики. 2013. № 3 (7). С. 65.

<sup>49</sup> Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ № 8-П от 28 июня 2007 г. на основании принципа пропорциональности было принято решение о допустимости секретного задержания тех террористов, поскольку публичный интерес общественной безопасности Суд оценил как более приоритетный по отношению к частному интересу защиты права на личную и семейную жизнь. Такой баланс интересов был многократно признан ЕСПЧ не соответствующим Конвенции (см. постановления по делам Zolov and Khakulova v Russia № 7988/09 от 16 января 2014 г.; Arkheslov and others v Russia № 22089/07 от 16 января 2014 г.; Maskhadov and others v Russia № 18071/05 от 6 июня 2013 г.; Sabanchiyeva and others v Russia № 38450/05 от 6 июня 2013 г.)

<sup>50</sup> Черепанов В.А. О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 109.

лизации права, что приводит к расширению и более глубокому восприятию функций подотчетности, выполняемых правовой системой в целом.

#### Литература

1. Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. Омск : Омская юридическая академия, 2015.
2. Влияние международного права на национальное законодательство : материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (г. Москва, 24–26 мая 2007 г.) / отв. ред.: Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М. : Юриспруденция, 2007.
3. Заздравных И.Г. Практические вопросы организации работы по осуществлению в Белгородской области правосудия, отвечающего европейским стандартам // Российское правосудие. 2010. № 4 (48). С. 101–103.
4. Зорькин В.Д. Повторение пройденного. К шестнадцатилетию российской Конституции // Российская газета. 2009. № 5062.
5. Интернет-интервью с В.Д. Зорькиным, Председателем Конституционного Суда РФ: «Предварительные итоги деятельности Конституционного Суда РФ на пороге 15-летия» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/law/interview/zorkin>
6. Конвенция о защите прав человека и основных свобод : заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.
7. Ниссов В.А., Петухов Н.А. Актуальность проекта межрегиональной целевой программы по созданию межвузовской системы информационно-методического обеспечения повышения квалификации мировых судей и работников аппаратов судов // Российское правосудие. 2011. № 2 (58).
8. Путило Н.В. Организации социальной сферы в механизме реализации социальных прав // Правовое регулирование деятельности организаций, оказывающих услуги в сфере здравоохранения, образования и культуры : научно-практическое пособие / отв. ред. Н.В. Путило. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2012.

9. Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февраля.

10. Старженецкий В. Международные суды и трансформация национальных правовых систем // Международное правосудие. М. : Институт права и публичной политики. 2013. № 3 (7).

11. Тиунов О.И. Международное право и правовые позиции Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2011. № 10.

12. Черепанов В.А. О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2014. № 3.

13. Шумейко В.Ф. Беседы с авторами Конституции России: Конституционное Собрание, Конституция формальная и материальная // Законодательство и экономика. М., 2007. № 11. С. 5–13.

14. Baudenbacher, Carl. Foreword: Globalization of the Judiciary // Texas International Law Journal 38 (2003): 397–472.

15. Black, Donald J. The Mobilization of Law // Journal of Legal Studies 2 (1973): 125–149.

16. Chandler, Andrea. Citizenship, Social Rights and Judicial Review in Regime Transition: The Case of Russia // Democratization 21(4) (2014): 743–766.

17. Gill, Graeme. Building an Authoritarian Polity. Cambridge : Cambridge University Press, 2015.

18. Hassner, Pierre. Russia's Transition to Autocracy // Journal of Democracy 19(2) (2008): 5–15.

19. Hirschl, Ran. The Political Origins of Judicial Empowerment through Constitutionalization: Lessons from Four Constitutional Revolutions // Law and Social Inquiry (2000): 91–149.

20. Petrone, Laura. Institutionalizing Pluralism in Russia: A New Authoritarianism? // Journal of Communist and Transition Politics 27(2) (2011): 166–194.

21. Reuter, Ora John. The Politics of Dominant Party: United Russia and Russia's Governors // Europe-Asia Studies 62(2) (2010): 293–327.

22. Tate, Neal C. Why the Expansion of Judicial Power? in C. Neal Tate and Torbjörn Vallinder (eds), The Global Expansion of Judicial Power. New York : New York University Press, 1995. P. 27–38.

23. Teitel, Ruti. Humanity's Law. Oxford : Oxford University Press, 2011.

## Жилищно-коммунальные проблемы в контексте конституционных основ и антикоррупционных мер\*

Тимофеев Николай Семенович,  
профессор кафедры конституционного  
и муниципального права  
юридического факультета Московского государственного  
университета имени М.В. Ломоносова,  
доктор юридических наук  
[nikolay\\_timofeev@mail.ru](mailto:nikolay_timofeev@mail.ru)

В статье поднимаются проблемы, связанные с признанием и пониманием жилищно-коммунального комплекса как социальной сферы жизнедеятельности, базовым конституционно-правовым условием реализации прав человека и гражданина.

**Ключевые слова:** государство, местное самоуправление, жилищно-коммунальные проблемы.

### Housing and Utility Problems in the Context of Constitutional Bases and Anti-Corruption Measures

Timofeev Nikolay S.,  
Professor of the Department of Constitutional  
and Municipal Law of the Law Faculty  
of the Lomonosov Moscow State University,  
Doctor of Legal Sciences

The article raises the problems associated with the recognition and understanding of housing and communal complex as the social spheres of life, the basic constitutional and legal condition of realization of human and citizen rights.

**Key words:** state, local government, housing and communal problems.

Конституционные основы, характеризующие российское государство как правовое и социальное, сосредоточены на обязанности государства предоставить человеку все условия и возможности для достойного уровня его жизни.

Статья 7 Конституции Российской Федерации устанавливает, что Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Раскрывая это понятие, С.А. Авакьян связывает его с охраной труда и здоровья людей, гарантированным минимальным размером оплаты труда, государственной поддержкой семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, системы социальных служб, государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты<sup>1</sup>. Категория социального государства рассматривается с позиции права как институциональная характеристика конституционно-правового статуса государства и реальные его признаки, раскрывающие

реализацию социальных прав человека и гражданина с помощью законодательно закрепленных и соблюдаемых государством базовых гарантий жизнедеятельности населения<sup>2</sup>.

Нельзя не обратить внимания на два положения, носящих конституционно неопределенный характер: «иные гарантии» и «реальные его признаки». Их связь очевидна и позволяет делать предположения о том, что условия — признаки признания государства социальным носят развивающийся характер.

В широком плане признаками — условиями признания государства социальным являются:

— законодательное закрепление социальных прав человека на уровне не ниже международно признанных норм и стандартов;

— обеспечение мер достойного уровня социальной поддержки, помощи и защиты всех слоев населения;

— связь социальной политики с повышением качества жизни всего населения, направленной на вырав-

\* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 14-18-00168).

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Конституционный лексикон. М., 2015. С. 590.

<sup>2</sup> См. об этом: Капманова А.С. Конституционные принципы социального государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2012. С. 15–16.