

О “ЮРИДИКО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ПРАВКЕ” КОНСТИТУЦИОННОГО ТЕКСТА: ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В УСТАВ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

© 2010 г. Алексей Алексеевич Ливеровский¹

Краткая аннотация: в работе анализируются отдельные аспекты законодательной практики Законодательного собрания Санкт-Петербурга, в частности, внесение изменений и дополнений в Устав Санкт-Петербурга, обсуждается проблема дублирования в конституциях (уставах) субъектов РФ положений Конституции РФ. Устанавливается взаимосвязь положений Устава Санкт-Петербурга с эффективностью деятельности Уставного суда Санкт-Петербурга.

Annotation: this article is devoted to the analysis of the aspects of legislative practice of the Legislative Assembly of St.-Petersburg, in particular, modification and additions in the By-Law of St.-Petersburg, is discussed a duplication problem in constitutions (By-Laws) of subjects of the Russian Federation of positions of the Constitution of the Russian Federation. The interrelation of positions of the By-Law of St.-Petersburg with efficiency of activity of Authorized court of St.-Petersburg is established.

Ключевые слова: Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов РФ, правовая позиция, внесение изменений и дополнений, права и свободы человека и гражданина, компетенция суда, учредительное значение.

Key words: Constitutional Court of the Russian Federation; constitutional (authorised) courts of subjects of the Russian Federation; legal position; modification and additions; right and freedom of the person and the citizen; court competence; constituent significance.

23 декабря 2009 г. Законодательное собрание Санкт-Петербурга приняло Закон Санкт-Петербурга “О внесении изменений в Устав Санкт-Петербурга”.

Инициатором внесения соответствующего проекта закона был Комитет по законодательству Законодательного собрания Санкт-Петербурга, который своим решением “Об экспертном заключении Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 05.06.2009 № ЮЭ-57-3 на Устав Санкт-Петербурга” от 25 сентября 2009 г. внес проект на рассмотрение Законодательного собрания Санкт-Петербурга.

По мнению Управления Министерства юстиции, в Уставе Санкт-Петербурга содержались нормы, не соответствующие федеральному законодательству. Комитет по законодательству “согласился с большинством выводов, изложенных в экспертном заключении”, и подготовил проект закона о внесении конкретных изменений в Устав Санкт-Петербурга.

Удивляет исключение из текста Устава п. 1 ст. 3: “В Санкт-Петербурге признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией Российской Федерации”.

Необходимо отметить, что в упомянутом экспертном заключении Управления Министерства юстиции РФ не содержалось требований о внесении такого изменения, как не содержалось и в первоначальной редакции проекта закона, внесенного Комитетом по законодательству.

Соответствующая поправка была внесена во втором чтении принятия закона председателем Комитета по законодательству (документ ЗакС 5594).

Естественно, возникает вопрос: что же послужило правовым основанием или мотивацией для исключения из конституционного текста столь содержательного положения, да еще в столь скоропалительном и неестественном для внесения изменений² в основной закон субъекта Федерации порядке?

¹ Декан юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, профессор кафедры конституционного права, доктор юридических наук (E-mail: zapiski@finec.ru; тел.: (812) 310-91-91).

² Отметим, что по поводу внесения данной поправки во втором чтении принятия закона можно ставить вопрос о нарушении п. 5 ст. 32 действующей редакции Устава Санкт-Петербурга, которая гласит, что во втором чтении обсуждаются и голосуются лишь изменения, не меняющие

В средствах массовой информации появились комментарии, согласно которым данное положение (п. 1 ст. 3) якобы не имеет самостоятельного юридического значения, поскольку оно дублирует соответствующее положение Конституции РФ, имеющее прямое действие на территории Санкт-Петербурга, и внесение поправки об его исключении из Устава Санкт-Петербурга носит юридико-технический характер.

Дискуссия о возможности и необходимости помещения в конституционные тексты субъектов Федерации положений Конституции РФ велась достаточно давно – с момента создания актов подобного уровня. Однако в настоящий момент законодательная и судебная практика в сфере правотворчества субъектов Федерации показывает, что в региональных основных законах не только возможно, но и необходимо дублирование отдельных положений Конституции РФ (например, перечисление предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ), что позволяет представить все возможности субъектов РФ в сфере самостоятельного законодательного регулирования.

Интересна по этому поводу позиция Конституционного Суда РФ: “Конституционные принципы федеративного устройства, учредительный характер Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации обеспечивают органическое единство федерального и регионального конституционно-правового регулирования и тем самым – единство конституционно-правового пространства, единство конституционно-правового регулирования в условиях федеративного государства, которое не должно нарушаться текущим регулированием посредством законов. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации – это целостный, единый акт, имеющий высшую юридическую силу в системе правовых актов субъекта Российской Федерации, и такой силой обладает любое его положение. Поэтому нельзя разделить нормы конституций и уставов субъектов Российской Федерации на имеющие и не имеющие конституирующий, т.е. учредительный характер”³. При

концепцию принятого за основу проекта закона. Напомним, что концепцией законопроекта, принятого в первом чтении, являлось внесение в Устав Санкт-Петербурга изменений, направленных на устранение несоответствий федеральному законодательству, содержание же утраченной нормы в силу ее дублирующего Конституцию РФ характера никак нельзя отнести к погрешностям “несоответствия” федеральному законодательству.

³ Постановление «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и

этом следует согласиться с М.В. Баглаем, утверждающим, что “институт прав и свобод является центральным в конституционном праве. Он закрепляет свободу народа и каждого человека от произвола государственной власти”⁴.

Пункт 1 ст. 3 Устава Санкт-Петербурга имел важное конституирующее значение для обеспечения единства конституционно-правового пространства России.

Отметим, что в новой редакции ст. 3 Устава стала выглядеть следующим образом:

“Статья 3. Права и свободы человека и гражданина

1. В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

2. Чрезвычайное положение на территории Санкт-Петербурга может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом”.

Таким образом, из ключевой статьи Устава исключено позитивное регулирование прав и свобод человека и гражданина. Оставлены лишь положения, связанные с возможностью ограничений прав и свобод человека и гражданина.

Нельзя не отметить, что данные положения также дублируют ст. 55 и 56 Конституции РФ. Более того, соответствующие сферы правового регулирования относятся к предметам исключительного ведения Российской Федерации. Обратим внимание, что в Конституции РФ данные положения отнесены в самый конец главы второй “Права и свободы человека и гражданина”, а первые 48 статей данной главы наполнены позитивным регулированием прав и свобод человека и гражданина.

Отметим вслед за С.А. Авакьяном, что не только содержание, но и структура конституций, расположение ее статей и частей, наполнение ее разделов и глав отражают оценки и воззрения создателей основных законов. “При создании конституции нет мелочей, и расположение в ней

253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с запросами Государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного совета Республики Татарстан и Верховного суда Республики Татарстан” от 18 июля 2003 г.

⁴ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2006. С. 165.

материала может иметь порой такое значение, о котором авторы и не помышляли»⁵.

Разумеется, исключение данного положения из Устава Санкт-Петербурга не означает, что в нашем городе не будут признаваться и гарантироваться права и свободы человека и гражданина. Однако в отсутствие серьезных оснований для изъятия данного положения может возникнуть вопрос: а не отказываются ли власти города от решения задачи признания о гарантировании прав и свобод человека и гражданина собственными финансовыми, организационными, правовыми, социальными средствами и возможностями?

Вышеуказанный принцип-норма необходимо рассматривать во взаимосвязи со ст. 11 Устава, в которой, в частности, к совместному ведению Российской Федерации и Санкт-Петербурга отнесена «защита прав и свобод человека и гражданина», т.е. к полномочиям Санкт-Петербурга отнесено регулирование данной сферы общественных отношений. Другое дело, что регулирование общественных отношений, связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина, должно соответствовать конституционным принципам и федеральному законодательству. Данную роль позитивного регулирования этих отношений в контексте Устава Санкт-Петербурга во взаимосвязи с п. 2 ст. 11 играет указанное положение. Поэтому исключение п. 1 ст. 3 не может быть признано юридико-технической правкой, поскольку данное положение имеет юридическое значение: его принятием законодатель Санкт-Петербурга возложил на органы государственной власти города обязанность осуществлять меры, направленные на гарантирование прав и свобод человека и гражданина в рамках полномочий Санкт-Петербурга.

Данный тезис подтверждается и практикой Уставного суда Санкт-Петербурга.

Так, в решении Уставного суда Санкт-Петербурга «По делу о проверке соответствия Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений статьи 3 Закона Санкт-Петербурга от 15 марта 2006 года № 100–15 “О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга” по жалобе граждан Н.В. Злоказовой, Н.А. Кицак, В.Н. Павленко» от 19 июня 2007 г. было отмечено, что защита прав и свобод человека и гражданина, а также жилищное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и Санкт-Петербурга. Следовательно, регулирование жилищных отношений органами государственной власти города

должно быть направлено на создание условий для осуществления конституционного права на жилище и установление определенных гарантий реализации этого права. Уставный суд Санкт-Петербурга делает вывод, что оспариваемые нормы закона Санкт-Петербурга не обеспечивают гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, реализацию гарантированного Уставом права на жилище с соблюдением принципа равенства, ссылаясь при этом на п. 1 ст. 3.

В том же плане выполнено постановление Уставного суда Санкт-Петербурга «По делу о проверке соответствия положений пункта 1 статьи 30 Закона Санкт-Петербурга от 10 июля 2000 года № 334–33 “О государственной службе Санкт-Петербурга, лицах, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга, и государственных служащих Санкт-Петербурга” Уставу Санкт-Петербурга по жалобе гражданки О.С. Савватеевой» от 6 июня 2002 г. Уставный суд установил, что оспариваемые нормы регулировали общественные отношения в сфере защиты (гарантирования) прав человека и гражданина на социальное обеспечение, а также на социальную защиту. Отмечая, что данные общественные отношения относятся к совместному ведению Российской Федерации и Санкт-Петербурга, Уставный суд Санкт-Петербурга делает вывод о том, что их регулирование петербургским законодателем не гарантирует право граждан РФ на социальное обеспечение в соответствии с Конституцией РФ, а следовательно, не соответствует требованиям п. 1 ст. 3 Устава Санкт-Петербурга. Подобные юридические конструкции заложены также в постановлении «По делу о соответствии Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений пунктов 1 и 2 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга от 26 сентября 2007 года № 478–91 “О внесении изменений и дополнения в Закон Санкт-Петербурга “Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге”» от 29 октября 2009 г. и иных решениях Уставного суда Санкт-Петербурга, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина.

Дело в том, что в компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, организация и деятельность которых регулируются законами соответствующих субъектов РФ, входит установление соответствия нормативных правовых актов их конституциям или уставам, а не положениям Конституции РФ (принятие таких решений отнесено к компетенции Конституционного Суда РФ). При решении вопросов о соответствии нормативных правовых актов Ус-

⁵ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 22.

таву Санкт-Петербурга Уставный суд Санкт-Петербурга неоднократно ссылался именно на п. 1 ст. 3. Исключение данного положения из Устава может навести на мысль о том, что целью данного действия является создание препятствий для деятельности Уставного суда Санкт-Петербурга.

Как член рабочей группы по разработке проекта Устава Санкт-Петербурга, считаю необходимым напомнить, что принятию Устава Санкт-Петербурга Законодательным собранием первого созыва (14 января 1998 г.) предшествовала длительная и кропотливая работа с привлечением ведущих ученых-конституционалистов города и самое главное всенародное обсуждение проекта “конституции” Санкт-Петербурга. Граждане присылали свои предложения о включении тех или иных положений в конституционный текст, по многим из них осуществлялось голосование на заседани-

ях Законодательного собрания. Так, например, по предложению граждан в текст Устава была внесена ст. 8 “Петербургские традиции”, имеющая нормативное значение и устанавливающая особенности конституционно-правового статуса нашего субъекта Федерации. Поэтому петербургский законодатель вправе был в преамбуле Устава записать, что “Законодательное собрание Санкт-Петербурга принимает данный акт, выражая волю и интересы жителей Санкт-Петербурга”.

Долгая и трудная история создания Устава города, участие в этой работе граждан требуют бережного, продуманного отношения к его положениям. Внесенная “юридико-техническая новация” снижает возможность защиты прав и свобод граждан, уродует текст Устава Санкт-Петербурга и уж совершенно определенно не выражает интересов жителей нашего города.