Имплементация позиций Конституционного Суда России в законодательство Республики Крым

БОНДАРЧУК Илья Владимирович, руководитель секретариата Аппарата Государственного Совета Республики Крым, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Крымского филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук
Россия, 295006, г. Симферополь, ул. Павленко, 5
E-mail: sim.just@mail.ru

Среди всех органов высшей судебной власти именно Конституционный Суд Российской Федерации оказывает эволютивное воздействие на процессы интеграции систем нормотворчества Республики Крым и Российской Федерации. Его акты не только направлены на преодоление временных интеграционных задач, но и задают вектор развития вертикальных и горизонтальных взаимосвязей между системами нормотворчества Федерации и ее субъекта.

Автором проанализированы юридические позиции Конституционного Суда Российской Федерации относительно обозначенной проблемы. Обращено внимание на дискуссионность некоторых оценок в научной литературе относительно допустимости формирования переходных региональных правовых норм под углом юридических конструкций, сформулированных судебной практикой. Показано, что правовые позиции относительно нормотворческой деятельности Республики Крым не ограничиваются одним рассмотренным делом о конституционности отдельных положений Закона Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» и предписаний постановления Государственного Совета Республики Крым, но и в значительной части содержатся в отказных решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Имплементация судебных решений в законодательные акты регионального уровня в целом воспринимается положительно. В результате исследования приведена авторская характеристика конституционно-правового механизма нормотворческой деятельности новых субъектов Федерации как сложного системного явления.

Ключевые слова: система нормотворчества, Республика Крым, Конституционный Суд Российской Федерации, конституционность, интеграция, правовое пространство, судебная практика, нормотворческая деятельность, экспертиза законодательства.

Для цитирования: Бондарчук И. В. Имплементация позиций Конституционного Суда России в законодательство Республики Крым // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 45—58. DOI: 10.12737/jrl.2020.093

Введение. Правовые позиции высших судебных органов России в системе нормотворчества субъекта и Федерации могут иметь как прогрессивный (например, снимать неопределенность в конкретных правовых ситуациях, способствовать интеграции), так и консервативный (в частности, ослаблять идею реального федерализма и блокировать принципы местного самоуправления, вести на практике к унитаризму, шаблонам в правовом регулировании, унификации) характер. Процесс выработки юридических конструкций Конституционным Судом РФ — на фоне взаимодействия правовой системы и законодатель-

ства Республики Крым (РК) и Российской Федерации — дает уникальную возможность для размышлений над тем, как встраиваются в правовую юрисдикцию России иные модели правопорядков. Теоретические изыскания должны послужить важным и универсальным инструментом на практике.

Рассмотрение Конституционным Судом РФ отдельных положений Закона РК от 31 июля 2014 г. № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» стало катализатором процесса эволютивных изменений в механизме воздействия высших судов страны на

законодательство Республики Крым, «решающим событием» для правоприменительной практики судебных органов и одновременно послужило толчком к переоценке системы нормотворчества региона, предусматривающего в том числе соответствующие средства защиты от изъятий со стороны государства. Речь идет прежде всего о правоприменительном акте Государственного Совета Республики Крым (далее — ГС РК), принятом на основе норм указанного Закона (постановление ГС РК от 30 апреля 2014 г. № 2085-6/14 «О вопросах управления собственностью Республики Крым»).

По мнению В. А. Вайпана, выработанная КС РФ правовая конструкция в системе указанных актов регионального нормотворчества служит оправданием местной нормотворческой «самодеятельности», что приводит к произволу местных органов власти¹. Однако подобного рода критика нормотворческих решений нового субъекта Федерации вследствие сформулированных на уровне судебного органа конституционной юрисдикции правовых позиций должна быть, по нашему мнению, направлена в сторону анализа регулятивного воздействия судебной правоприменительной практики, а не на концепцию рассмотренного КС РФ дела. Иными словами, рассмотренное КС РФ дело, ставшее «решающим событием» в судебной практике, выявило формирование не запланированных законодателем правовых последствий, которые происходят в процессе реализации и действия правовых норм, что дало стимул для перемены. Вместе с тем приведенная тенденция понимания роли указанного решения КС РФ о допустимости «переходного» статуса принимаемых законоположений Республики Крым, свя-

занного с интерполяцией смыслов юридических норм в процессе интеграции систем нормотворчества России и ее нового субъекта, вызывает ряд теоретических и практических вопросов, которые лягут в основу научного поиска в данной работе.

На наш взгляд, практика судебного органа конституционной юрисдикции в этой ситуации представляет особый интерес, поскольку имеет важное значение как для нормотворческой деятельности, так и для правоприменительной практики в переходных для региона конституционно-правовых реалиях, особенно в свете продления периода, в ходе которого в системе нормотворчества Республики Крым по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере, могут присутствовать отличные от общефедерального порядка элементы регулирования имущественных и земельных отношений, а также отношений в сфере кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2018 г. № 3-ФКЗ данный период продлен до 1 января 2023 г.). В свою очередь, период, в котором могут устанавливаться особенности регулирования градостроительных отношений, продлен до 31 декабря 2020 г. Регулируемые в таком «переходном» режиме отношения являются наиболее важными для жизнедеятельности региона вопросами и особо чувствительными как для местных органов власти, так и для каждого жителя Крыма. Принятие необходимых нормативных правовых актов на федеральном и на местном уровнях позволило в сжатые сроки создать требуемые условия, в том числе для обеспечения оборота недвижимости в Республике Крым с учетом ранее действовавшего правопорядка и сложившейся социально-экономи-

¹ См.: Вайпан В. А. Пробелы в праве как фактор искажения принципа социальной справедливости в судебной практике // Вестник арбитражной практики. 2018. № 5. С. 3—6.

ческой ситуации. В связи с этим целью данной научной публикации является анализ возможности для более углубленного изучения проблем, связанных с доктринальным пониманием и практическим воплощением конституционно-правового механизма нормотворческой деятельности Республики Крым.

Теоретическое обоснование.

Общеизвестно, что деятельность нормотворческих органов в целом определяется конкретным содержанием правовой политики государства по управлению обществом. При этом нормотворческая деятельность тесно связана с деятельностью органов судебной власти. Так, если бы характер нормотворческой политики и тенденции совершенствования законодательства автоматически определялись деятельностью государственно-управленческих органов, то понятие правотворчества было бы избыточным.

Однако вряд ли нужно обосновывать, что правоположения, выработанные судебной практикой, не только не оставляют место для проявления волевого характера в юридической деятельности институтов публичной власти, направленной на создание, конкретизацию, дополнение и отмену норм права, но и позволяют ими пользоваться в практических ситуациях для урегулирования общественных отношений. Так, В. В. Лазарев и Д. А. Фурсов подчеркивают, что законодатель не имеет оснований для переписывания под копирку либо зеркального отражения в нормативных правовых актах тех выводов и оценок, к которым пришли судебные органы. Необходимо проделать обратный путь воссоздания моделей общественных отношений, которые будут более адекватно и предметно отражать потребности нормативно-правового регулирования².

Здесь не идет речь об обязанности законодателя закрепить судебную позицию нормой закона, как не идет речь и о том, чтобы судебная норма действовала наряду, вместе или вопреки закону. Избирается компромиссный вариант: законодатель делает позицию суда своей³.

С одной стороны, такая модель, по нашему мнению, усиливает тенденции по централизации в правовой политике и в практике законодательства субъектов и Российской Федерации. Однако, с другой стороны, — это объективно складывающиеся на начальных стадиях развития правовой интеграции и субъективно выявляющиеся в практике центра и регионов взаимодействие систем нормотворчества субъекта и Федерации, влияние решений высших судов на интеграционные процессы в сфере нормотворчества.

Результаты и дискуссия.

Подходы к пониманию категории «нормотворчество». В теории права для обозначения деятельности, связанной с созданием правовых норм, закрепленных в нормативных правовых актах, используют два расхожих термина — правотворчество и нормотворчество. При этом нет единого подхода к вопросу о соотношении данных понятий, а также к их содержанию.

Одна группа ученых не проводит различий между этими понятиями и использует их как синонимы или считает, что вообще излишне вводить в научный оборот термин «нормотворчество». Другая — различает их, используя для обозначения законодательных и подзаконных актов термин «правотворчество», а в случаях, когда идет речь о муниципальных, локальных актах и соглашениях между государственными органами и негосударственными организациями, использует термин

ний в законодательные акты // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 10.

³ Там же. С. 7.

² См.: Лазарев В. В., Фурсов Д. А. Обоснование идеи имплементации судебных реше-

«нормотворчество»⁴. В то же время нередко под нормотворчеством понимают деятельность министерств и ведомств по созданию, изменению и отмене ведомственных нормативных актов (ведомственное нормотворчество). Сущность этой деятельности связана с развитием положений правовых актов, издаваемых вышестоящими органами представительной власти⁵.

При этом среди ученых, которые различают понятия нормотворчества и правотворчества, сформировалось два направления. Одни считают правотворчество шире нормотворчества, а другие — наоборот⁶.

Еще один подход к разграничению рассматриваемых понятий в научной литературе основан на различении права и закона. Его разработчик — советский и российский ученый-юрист В. С. Нерсисянц — в 1980-х гг. ввел в научный оборот теоретическую конструкцию, согласно которой в основе всякого теоретического подхода к правовым явлениям лежит понимание того, что есть право и закон, каковы их взаимосвязи и т. п.⁷

Ученый небезосновательно считал, что право выступает в качестве основания и критерия для суждения о ценности закона, его соответствии

своему назначению и т. п. Рассмотрение того, что есть право в его соотношении с законом, по сути, представляет собой анализ как объективной природы и специфических качеств права, так и той совокупности факторов (природного, социально-политического, общественно-исторического, этического, духовного, психологического характера и т. д.), которые определяют и обуславливают правовые свойства закона, его место и значение в человеческой жизни⁸.

Сформулированная более 30 лет назад концепция различения права и закона сегодня переосмысливается отечественными исследователями в призме новых проблем определения понятия правотворчества и его видов. Согласно указанному подходу не любое нормотворчество есть правотворчество, но последнее в любом случае включает процесс нормотворчества⁹. При таком подходе нормотворчество рассматривается лишь как внешний процесс по изданию нормативных правовых актов, не учитывая содержательной составляющей. То есть в случае, когда принимается неправовой акт, нормотворческий процесс имеет место быть, но правотворчеством это не является.

Таким образом, выбор подхода к пониманию нормотворчества меняет и его содержание — от результата, который имеется на выходе в виде нормативного правового акта, до включения также процесса создания новых нормативных правовых актов, отмены устаревших, изменения действующих актов, их систематизации.

При этом, как отмечают ряд ученых, содержание нормотворчества составляют последовательные взаимосвязанные и взаимообусловленные юридические действия уполномоченных субъектов по возведе-

⁴ См.: Шамаров В. М. К вопросу о содержании понятия «правотворчество» в учебной юридической литературе // Вестник Екатеринбургского института. 2012. № 2 (18). С. 47.

⁵ См.: Арзамасов Ю. Г. Ведомственный нормотворческий процесс: структура, содержание, перспективы развития (часть 1) // Сводный реферативный сборник журнала «Представительская власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы». 2007. № 4—6. С. 13—14.

⁶ Подробнее см.: Нормотворческий процесс в Республике Крым и Севастополе (по материалам 2018 года): учеб. пособие для магистров / под ред. С. А. Трофимова, И. В. Бондарчука. Симферополь, 2019.

⁷ См.: Нерсисянц В. С. Право и закон. Из истории правовых учений. М., 1983. С. 361.

⁸ Там же. С. 362.

⁹ См.: Кайтаева Х. И. Проблема определения понятия правотворчества и его виды // Образование и право. 2010. № 5. С. 55—71.

нию государственной воли в закон, т. е. системе¹⁰.

В целях исследования вопросов, обозначенных в нашей теме, мы будем придерживаться более широкого подхода к пониманию категории «нормотворчество» именно как системы.

Судебная практика и интеграция систем нормотворчества. На начальном этапе интеграции систем нормотворчества Республики Крым и Российской Федерации перед органами государственной власти, по убедительному экспертному мнению, в целом стояла задача по формированию новой правовой системы¹¹. Звучит довольно просто, но это не совсем так, как может показаться при первом знакомстве с проблемой.

Как известно, при формировании новой правовой системы учитываются ее прошлое состояние и будущие перспективы. В прошлом — низкий уровень практической реализации социальных прав, высокая конфликтность ветвей власти, пассивная роль крымских конституций в регулировании общественных процессов и минимальное взаимодействие систем общенационального и регионального нормотворчества. Сегодня по мере интеграции региона в правовое пространство Российского государства Конституция и законодательство Республики Крым более приближены к своему назначению, регулятивное значение которых соответствует их месту в жизни общества, однако целостная система управления обществом еще отсутствует. Пройдена только первая стадия интеграции правовых порядков, на которой на правовую систему по-

литику Республики Крым только стали оказывать воздействие конституционные принципы федерализма и разделения властей. Ключевую роль в данном вопросе играет Конституционный Суд РФ, который вынужден, с одной стороны, в своей деятельности преодолевать конфликт юрисдикций, обозначать векторы интеграции правовых порядков, а с другой — выявлять искажения смыслового понимания переходного законодательства Республики Крым.

Особо следует отметить рекомендации Венецианской комиссии Совета Европы, подчеркивающие важность роли конституционных судов в федеративных государствах.

Так, Венецианская комиссия неоднократно приветствовала и одобряла модель наличия «конституционных судов», которые в настоящее время широко распространены в Европе. Эта модель в целом является благоприятной для судебного конституционного толкования. Такие суды могут законно способствовать развитию своих национальных конституционных систем. При этом роль конституционных судов при проведении конституционных изменений также может быть сравнима с ролью несудебных органов, участвующих в конституционном пересмотре (например, комитет конституционного права парламента Финляндии)¹².

В специальной литературе существует немало исследований, посвященных анализу практики конституционного правосудия в период 2014—2017 гг., которая связана с воссоединением Крыма с Россией. При этом ряд научных работ необосно-

¹⁰ См.: Голенок С. Г. Юридическая техника в системе регионального нормотворчества (теоретико-прикладной аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 11.

¹¹ См.: Малько А. В., Маркунин Р. С., Агабекова Л. Г. Правотворческая политика как способ организации парламентской жизни российского общества // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 7. С. 89—94.

¹² См., например: Доклад о конституционных поправках (Venice Commission — Opinion CDL-AD(2010)001-e. Report on Constitutional Amendment, adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11—12 December 2009)). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)001-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)001-rus).

ванно сводятся к рассуждениям в пределах одного-двух решений Конституционного Суда РФ, посвященных проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее — Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ)¹³.

По нашему мнению, только взятые в совокупности акты Конституционного Суда, включая вынесенные «отказные» определения, как действия (волеизъявления) могут вызывать определенные правовые последствия: выступать средством интеграции систем нормотворчества новых субъектов и Федерации, воздействовать на соблюдение конституционного баланса разделения властей.

При этом немаловажное значение в исследовании горизонтальных и вертикальных связей новых субъектов и Федерации должен иметь анализ решений КС РФ, касающихся и

других регионов страны. Однако, ограничиваясь рамками данной статьи в использовании сравнительного метода для демонстрации преимуществ интеграции через имплементацию судебных решений по другим субъектам РФ, обратим внимание на правовую позицию Конституционного Суда РФ, изложенную им при проверке конституционности региональных актов об утверждении границ двух субъектов РФ (Республики Ингушетия и Чеченской Республики) в постановлении от 6 декабря 2018 г. № 44-П.

Исходя из анализа указанного решения КС РФ, конституционными началами системы нормотворчества субъекта РФ являются федеральный закон и учредительный акт конкретного субъекта РФ, а правовую систему субъекта РФ образуют соответствующая конституция (устав) субъекта и его собственное законодательство.

Отдельного внимания заслуживают теоретические выкладки Ж. И. Овсепян и С. В. Елькина, которые анализируют правовые позиции Конституционного Суда, связанные с определением статуса Республики Крым и г. Севастополя как новых субъектов РФ¹⁴, а также некоторые положения Закона РК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» в связи с рассмотрением в 2017 г. дела о проверке конституционности положений абзаца первого ч. 2 ст. 2, абзаца третьего ч. 1 и ч. 3 ст. 2-1 Закона РК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» (далее — дело о конституционности отдельных положений Закона РК «Об особенностях регули-

¹³ См., например: *Lukyanova E.* On the Rule of Law in the Context of Russian Foreign Policy // *Russian Law Journal*. 2015. Vol. 3. No. 2. P. 10—36; *Балытников В. В.* О некоторых аспектах юридической дискуссии, касающейся оценки содержания договора о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов // *Журнал конституционного правосудия*. 2015. № 4. С. 7—13; *Нифанов А. Н., Новопавловская Е. Е.* Особенности участия Конституционного Суда Российской Федерации в процедуре трансформации государственно-правового статуса Республики Крым и города Севастополя // *Мир юридической науки*. 2015. № 8. С. 24—32; *Пронин А. В.* «Невозможно толковать без оговорок»: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации о присоединении Крыма // *Журнал юридических исследований*. 2017. Т. 2. № 2. С. 44—55.

¹⁴ См.: *Правовой статус Республики Крым и города Севастополя: актуальные проблемы правового регулирования и реализации: монография / под ред. И. А. Умновой (Конюховой), Н. А. Фроловой.* Симферополь, 2018. С. 203—212.

рования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым»)¹⁵.

Обратим внимание на то, что «рассмотренными делами» можно считать только те, по которым приняты постановления, но таких в части законодательства РК было только одно. Однако предметом анализа нашей работы также являются два постановления Конституционного Суда, связанных с применением Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ и Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 398-ФЗ «Об особенностях пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», 24 «отказных» определения Конституционного Суда по обращениям относительно законодательства РК, но в которых излагаются, комментируются вполне определенные правовые позиции, т. е. имеющие «позитивное содержание». Под «позитивным содержанием» подразумевается, что в таких определениях содержатся в большом объеме правовые позиции Конституционного Суда, формулируются аргументы, имеющие значение для оптимизации нормотворческой деятельности РК и г. Севастополя и отражающие «болевые точки», которые выявляются в ходе интеграции новых субъектов в правовую систему Российской Федерации¹⁶.

¹⁵ См.: Елькин С. В. Особенности правового регулирования земельных отношений на территории Республики Крым: практика Конституционного Суда Российской Федерации // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2017. Т. 3 (69). № 1. С. 255—263.

¹⁶ См.: Овсепян Ж. И. Постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации о статусе Республики Крым и города федерального значения Севастополя как новых субъектов Российской

Из подвергнутых нами анализу определений Конституционного Суда 12 посвящены оспариванию положений Закона РК от 31 июля 2014 г. № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым», два — оспариванию конституционности отдельных положений Закона РК от 8 августа 2014 г. № 47-ЗРК «Об особенностях выкупа имущества в Республике Крым», одно — оспариванию требований Закона РК от 15 сентября 2014 г. № 74-ЗРК «О размещении инженерных сооружений», одно — соответствии норм Закона РК от 17 декабря 2014 г. № 42-ЗРК/2014 «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших должности государственной гражданской службы Республики Крым» Конституции РФ, два — оспариванию конституционности ряда положений Закона РК от 30 декабря 2016 г. № 345-ЗРК/2016 «Об особенностях регулирования в Республике Крым отдельных имущественных отношений», одно — оспариванию конституционности отдельных положений Закона РК от 7 июля 2017 г. № 409-ЗРК/2017 «Об особенностях создания в Республике Крым зон с особой архитектурно-планировочной организацией территории», одно — оспариванию конституционности ряда положений Закона г. Севастополя от 30 апреля 2014 г. № 5-ЗС «О Правительстве Севастополя» и Закона г. Севастополя от 7 августа 2014 г. № 56-ЗС «Об основах управления государственным имуществом города Севастополя», а также одно — соответствии норм Закона г. Севастополя от 25 октября 2017 г. № 371-ЗС «Об установлении оснований и порядка принятия ав-

Федерации // Правовой статус Республики Крым и города Севастополя: актуальные проблемы правового регулирования и реализации: монография / под ред. И. А. Уминой (Конюховой), Н. А. Фроловой. Симферополь, 2018. С. 205.

тономной некоммерческой организацией «Фонд защиты вкладчиков» решений о реструктуризации задолженности, о списании долга или частичном списании долга физических лиц, имеющих место жительства на территории города Севастополя» Конституции РФ.

Наряду с законами Республики Крым и г. Севастополя предметом обжалования также выступали иные нормативные правовые акты, а именно: постановления ГС РК от 17 марта 2014 г. № 1745-6/14 «О независимости Крыма», от 17 марта 2014 г. № 1748-6/14 «О правопреемстве», от 26 марта 2014 г. № 1836-6/14 «О национализации имущества предприятий, учреждений, организаций агропромышленного комплекса, расположенных на территории Республики Крым», от 30 апреля 2014 г. № 2085-6/14 «О вопросах управления собственностью Республики Крым» и Порядок переоформления прав или завершения оформления прав на земельные участки на территории РК (утв. постановлением Совета министров РК от 2 сентября 2014 г. № 313); временные положения «О Пенсионном фонде Республики Крым», «О прокуратуре Республики Крым», «О регистрации новообразованных юридических лиц со специальным статусом в Республике Крым», которые утратили силу; постановление Правительства Севастополя от 28 февраля 2015 г. № 123-ПП «О некоторых вопросах национализации имущества».

Большинство законов и иных нормативных правовых актов РК и г. Севастополя, которые были предметом обжалования в Конституционном Суде, затрагивают социально-экономическую сферу либо касаются «переходных» законоположений Республики Крым и г. Севастополя.

Правовые позиции КС РФ, содержащие обоснование целей и констатацию нормотворчества Республики Крым, направленного на обеспечение прав участников правоотношений, сложившихся в Республике

Крым до ее принятия в Российскую Федерацию, можно выделить в самостоятельный блок. Соответствующие правовые позиции сформулированы Конституционным Судом РФ, в том числе в связи с проверкой конституционности Закона РК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым». По итогам рассмотрения соответствующего дела было принято постановление КС РФ от 7 ноября 2017 г. № 26-П.

Автору настоящей статьи уже приходилось высказываться относительно особенностей этого постановления КС РФ¹⁷, вместе с тем изменяющиеся процессы в практике и накопленные знания в теории побудили вновь вернуться к сказанному.

Так, в указанном постановлении Конституционный Суд РФ изложил следующие принципиальные для понимания механизма нормотворчества Республики Крым позиции:

любое правоприменительное решение не устанавливает новых правовых норм, не изменяет и не отменяет действующие и является актом однократного действия, которое исчерпывается выполнением требований закона субъекта РФ, а его юридическими последствиями являются (или могли явиться) другие правоприменительные действия;

начиная со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым, исходя из целей обеспечения разумной преемственности между правом собственности Украины и правом собственности Республики Крым, действующее на территории Республики Крым законодательство, определяющее особенности правового регулирования в сфере отношений собственности в переход-

¹⁷ См.: Бондарчук И. В. Нормотворческая политика Республики Крым в условиях смены конституционных циклов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23. № 1. С. 80—101.

ный период, устанавливает необходимые правовые механизмы;

законодательное регулирование, закрепляющее в качестве общего правила сохранение права собственности за физическими и юридическими лицами и обеспечение преемственности между правом собственности Украины и правом собственности Республики Крым с указанием момента прекращения права собственности у прежнего правообладателя и возникновения его у Республики Крым, является допустимым и обусловлено особенностями переходного периода, введение которого имело целью в том числе упорядочение отношений собственности при интеграции новых субъектов РФ в российскую правовую и экономическую системы и тем самым — поддержание правовой определенности и стабильности гражданского оборота в новых для Республики Крым условиях.

Таким образом, акты Конституционного Суда РФ не только направлены на преодоление временных интеграционных проблем нормотворчества Республики Крым и РФ, но и задают вектор и направления развитию вертикальных и горизонтальных взаимосвязей между субъектами и Федерацией.

Безусловно, принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и образование в составе Российской Федерации новых субъектов — особый случай, требующий специальных мер, в том числе направленных на обеспечение реализации имущественных прав участников гражданских правоотношений, сложившихся в Республике Крым до ее принятия в Российскую Федерацию (определения КС РФ от 25 сентября 2014 г. № 2155-О и от 24 марта 2015 г. № 653-О). Договором между Российской Федерацией и Республикой Крым от 18 марта 2014 г. был предусмотрен переходный период для урегулирования вопросов интеграции новых субъектов РФ в ее экономическую, финансовую, кре-

дитную и правовую системы, в систему органов государственной власти Российской Федерации — со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов и до 1 января 2015 г. (ст. 6).

Как указал Конституционный Суд РФ в постановлении от 19 марта 2014 г. № 6-П, наличие переходного периода является необходимым следствием образования в Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя; его конкретное содержание в Договоре, за некоторыми исключениями, не определяется и должно получить нормативное развитие в федеральном конституционном законе о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и в уточняющем и конкретизирующем его положения отраслевом законодательстве, с тем чтобы обеспечить баланс потребностей интеграции новых субъектов в Российскую Федерацию, с одной стороны, и иных конституционных ценностей — с другой.

Данный вывод получил развитие в последующих решениях КС РФ относительно нормотворчества Республики Крым. Так, в определении КС РФ от 27 марта 2018 г. № 712-О указывается, что временные нормы постановления ГС РК, обеспечивавшие реализацию в переходный период указанных интеграционных задач, — во взаимосвязи с нормами федерального законодательства, предусматривающие специальные меры, связанные с особым случаем — образованием в составе Российской Федерации новых субъектов, направлены на обеспечение баланса потребностей интеграции новых субъектов в Российскую Федерацию и иных конституционных ценностей.

При этом вопрос о соотношении конституционных ценностей при формировании правовых норм субъектами нормотворчества оставлен

КС РФ открытым. Общая модель их правовой конструкции обоснования вполне понятна. Для определения приоритета той или иной конституционной ценности нормотворческие органы в процессе создания нормативных правовых актов обязаны исходить из компонента всецелости¹⁸ этих ценностей, учитывать соотносимость будущего нормативного правового акта с возможностями федерального законодательного регулирования и судебной практикой.

Так, на практике приходится сталкиваться и с ситуациями, когда в судебном порядке устанавливаются факты перерасчета пенсии жителям Республики Крым с нарушением требований законодательства, действовавшего на момент перерасчета пенсии — в переходный период. При этом в связи с ликвидацией органов, осуществивших такой перерасчет, при отсутствии правопреемства исполнение судебных актов, а также продолжение судебного производства по нерассмотренным делам стало невозможным, производство по делам прекращено в связи с ликвидацией организации, являвшейся стороной по делу.

Один из вариантов урегулирования вопроса, связанного с восстановлением пенсионных прав граждан, с учетом того, что Пенсионный фонд РК и его территориальные управления в декабре 2014 г. ликвидированы без правопреемства, — внести изменение в федеральное конституционное законодательство, а именно, дополнить ст. 11 «Гарантии в сфере социальной защиты и охраны здоровья» Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ ч. 8 следующего содержания:

«После окончания переходного периода перерасчет пенсий во исполнение судебных актов, вступивших в

законную силу на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, осуществляется территориальными органами Пенсионного фонда Российской Федерации».

В ряду правовых позиций КС РФ, касающихся концептуально-методологических ориентиров правотворческой деятельности законодателя Крыма, следует выделить и правовые позиции КС РФ, разъясняющие общие правила применения законов и иных нормативных правовых актов РК в системе действующего федерального правового регулирования. Прежде всего следует поддержать мнение Ж. И. Овсепян о том, что это касается правовых позиций, которые формулируются во многих постановлениях и определениях КС РФ: о более высокой юридической силе Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ. Все федеральное законодательство на территории Республики Крым и г. Севастополя и законодательство этих двух новых субъектов РФ действует, «если иное не предусмотрено этим Федеральным конституционным законом». Указанный Закон, в свою очередь, реализуется в соответствии с толкованиями этого Закона, данными в постановлениях и определениях КС РФ¹⁹.

Также следует напомнить, что вышеуказанные общие правила применения законов и иных нормативных правовых актов РК в их системной взаимосвязи с федеральным законодательством согласно изложенной позиции КС РФ действуют на территории Республики Крым с даты подписания Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, т. е. с 18 марта 2014 г. (определение КС РФ от 20 апреля 2017 г. № 798-О).

¹⁸ В контексте нашего исследования под компонентом всецелости мы понимаем качество той или иной конституционной ценности полноценно и адекватно действовать в настоящем.

¹⁹ См.: Правовой статус Республики Крым и города Севастополя... С. 210.

Логично, что ключевая роль в разрешении возможных противоречий, обусловленных особенностями переходного периода, отведена Конституционным Судом РФ судебной практике. Как указывал КС РФ в постановлении от 19 марта 2014 г. № 6-П, признавая наличие переходного периода необходимым следствием образования в Российской Федерации новых субъектов, конституционные требования о верховенстве на всей территории Российской Федерации не только Конституции РФ, но и федеральных законов применимы в качестве общего правила, а разрешение возможных противоречий, обусловленных особенностями переходного периода, может быть обеспечено как последующим федеральным законодательным регулированием, так и судебной практикой.

Как результат судам общей юрисдикции, которые используют указанные подходы, приходится свертывать в режиме конституционного баланса конкурирующие друг с другом ценности.

Выводы и прогнозы. Процесс формирования новой правовой системы Республики Крым весьма сложен и противоречив. Об этом говорит и статистика обращений в КС РФ по вопросам применения законодательства РК, а также в суды общей юрисдикции. Однако процесс усложнения предполагает не только дифференциацию, но и интеграцию, а главной задачей последующих лет должен стать поиск оптимальных вариантов интеграции систем нормотворчества Республики Крым и Российской Федерации, который уже обусловил переосмысление отношений по рубежам центра и регионов.

Проведенное исследование позволяет сформулировать понятие конституционно-правового механизма нормотворчества Республики Крым как системы, которая включает следующие характерные свойства: 1) необходимость соблюдения

конституционного баланса разделения властей в части преодоления наследия конфликтности «украинского» периода; 2) допустимость «переходного» статуса формируемых региональных правовых норм является способом оптимального государственного управления обществом в период интеграции систем нормотворчества Республики Крым и Российской Федерации; 3) единая для Республики Крым и города федерального значения Севастополя модель переходного периода, установленного федеральным законодательством, что позволяет на практике шире использовать опыт сходных ситуаций в различных системах нормотворчества; 4) ограничение свободы усмотрения законодателя при решении вопросов социально-экономического характера возможностями бюджета и социально-экономическим положением региона; 5) сохранение разумной стабильности правового регулирования; 6) обеспечение баланса потребностей интеграции и иных конституционных ценностей; 7) профилактика и преодоление дисбаланса по уровням (ветви власти региона, регион—центр).

По нашему убеждению, период преодоления временных сложностей, связанных с переходным периодом, по реалистическому сценарию должен рассчитываться исходя из трех пятилетних циклов развития систем. В первые пять лет после воссоединения Крыма с Россией вплоть до 2020 г. — период преодоления наиболее острых проблем интеграции, связанной с ограниченными изменениями в конституционно-правовой сфере обеих систем; 2020—2025 гг. — период корректировок уже сформированных региональной и федеральной правовых баз, после указанного периода и установления определенного баланса интересов, обусловленных действием различных ситуационных факторов, ситуация может свидетельствовать о переходе на качественно иной уровень взаи-

модействия систем нормотворчества субъекта и Федерации. В свою очередь, именно на третьем цикле (2025—2030 гг.) следует ожидать существенных сдвигов в адаптации систем нормотворчества новых субъектов и Федерации в практическом аспекте. А исходя из сформулированных характерных свойств, присущих понятию конституционно-правового

механизма нормотворчества Республики Крым как системы, можно говорить и о возможном сокращении переходного периода рассматриваемого процесса за счет усиления роли судов в преодолении проблем успешной интеграции путем выявления пробелов в законодательстве и их восполнения посредством реализации правотворческих функций.

Библиографический список

Lukyanova E. On the Rule of Law in the Context of Russian Foreign Policy // *Russian Law Journal*. 2015. Vol. 3. No. 2.

Арзамасов Ю. Г. Ведомственный нормотворческий процесс: структура, содержание, перспективы развития (часть 1) // Сводный реферативный сборник журнала «Представительская власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы». 2007. № 4—6.

Балытников В. В. О некоторых аспектах юридической дискуссии, касающейся оценки содержания договора о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов // *Журнал конституционного правосудия*. 2015. № 4.

Бондарчук И. В. Нормотворческая политика Республики Крым в условиях смены конституционных циклов // *Вестник Российского университета дружбы народов*. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23. № 1.

Вайпан В. А. Пробелы в праве как фактор искажения принципа социальной справедливости в судебной практике // *Вестник арбитражной практики*. 2018. № 5.

Голенок С. Г. Юридическая техника в системе регионального нормотворчества (теоретико-прикладной аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005.

Елькин С. В. Особенности правового регулирования земельных отношений на территории Республики Крым: практика Конституционного Суда Российской Федерации // *Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки*. 2017. Т. 3 (69). № 1.

Кайтаева Х. И. Проблема определения понятия правотворчества и его виды // *Образование и право*. 2010. № 5.

Лазарев В. В., Фурсов Д. А. Обоснование идеи имплементации судебных решений в законодательные акты // *Журнал российского права*. 2014. № 11.

Малько А. В., Маркунин Р. С., Агабекова Л. Г. Правотворческая политика как способ организации парламентской жизни российского общества // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2015. № 7.

Нерсисянц В. С. Право и закон. Из истории правовых учений. М., 1983.

Нифанов А. Н., Новопавловская Е. Е. Особенности участия Конституционного Суда Российской Федерации в процедуре трансформации государственно-правового статуса Республики Крым и города Севастополя // *Мир юридической науки*. 2015. № 8.

Нормотворческий процесс в Республике Крым и Севастополе (по материалам 2018 года): учеб. пособие для магистров / под ред. С. А. Трофимова, И. В. Бондарчука. Симферополь, 2019.

Овсепян Ж. И. Постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации о статусе Республики Крым и города федерального значения Севастополя как новых субъектов Российской Федерации // *Правовой статус Республики Крым и города Севастополя: актуальные проблемы правового регулирования и реализации: монография* / под ред. И. А. Умновой (Конюховой), Н. А. Фроловой. Симферополь, 2018.

Правовой статус Республики Крым и города Севастополя: актуальные проблемы правового регулирования и реализации: монография / под ред. И. А. Умновой (Конюховой), Н. А. Фроловой. Симферополь, 2018.

Пронин А. В. «Невозможно толковать без оговорок»: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации о присоединении Крыма // Журнал юридических исследований. 2017. Т. 2. № 2.

Шамаров В. М. К вопросу о содержании понятия «правотворчество» в учебной юридической литературе // Вестник Екатеринбургского института. 2012. № 2 (18).

Implementing the Positions of the Russian Constitutional Court into the Legislation of the Republic of Crimea

I. V. Bondarchuk, Crimean Branch, Russian State University of Justice, Simferopol 295006, Russian Federation

E-mail: sim.just@mail.ru

DOI: 10.12737/jrl.2020.093

Among all bodies of the highest judicial power, it is the Constitutional Court of the Russian Federation that exerts an evolutionary influence on the integration processes of the rule-making systems of the Republic of Crimea and the Russian Federation. Its acts are not only aimed at overcoming temporary integration tasks, but also set the vector for the development of vertical and horizontal relationships between the rule-making systems of the Federation and its constituent entity.

In this work the author analyzes the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation regarding the designated problem. The attention is drawn to the controversial nature of some assessments in the academic literature regarding the admissibility of the formation of transitional regional legal norms from the angle of legal structures formulated by judicial practice. The author shows that the legal positions regarding the rule-making activity of the Republic of Crimea are not limited to only one considered case on the constitutionality of certain provisions of the Law of the Republic of Crimea "On the specifics of regulating property and land relations on the territory of the Republic of Crimea" and the instructions of the resolution of the State Council of the Republic of Crimea. This assumption applies also to the refusal decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. The implementation of court decisions into legislative acts at the regional level is generally perceived positively. As a result of the study, the author characterizes the constitutional and legal rule-making mechanism in the new constituent entity of the Federation as a new complex systemic phenomenon.

Keywords: rule-making system, Republic of Crimea, Constitutional Court of the Russian Federation, constitutionality, integration, legal space, judicial practice, rule-making, examination of legislation.

For citation: Bondarchuk I. V. Implementing the Positions of the Russian Constitutional Court into the Legislation of the Republic of Crimea. *Zhurnal Rossiyskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 8, pp. 45—58. DOI: 10.12737/jrl.2020.093 (In Russ.)

References

Arzamasov Yu. G. Vedomstvennyy normotvorcheskiy protsess: struktura, sodержanie, perspektivy razvitiya (chast' 1). *Svodnyy referativnyy sbornik zhurnala "Predstavitel'skaya vlast' — XXI vek: zakonodatel'stvo, kommentarii, problemy"*, 2007, no. 4—6.

Balytnikov V. V. O nekotorykh aspektakh yuridicheskoy diskussii, kasayushcheyssya otsenki sodержaniya dogovora o prinyatii v Rossiyskuyu Federatsiyu Respubliki Krym i obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novykh sub"ektov. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, 2015, no. 4.

Bondarchuk I. V. Normotvorcheskaya politika Respubliki Krym v usloviyakh smeny konstitutsionnykh tsiklov. *Vestnik Rossiyskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Yuridicheskie nauki*, 2019, vol. 23, no. 1.

El'kin S. V. Osobennosti pravovogo regulirovaniya zemel'nykh otnosheniy na territorii Respubliki Krym: praktika Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii. *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo. Yuridicheskie nauki*, 2017, vol. 3 (69), no. 1.

Golenok S. G. Yuridicheskaya tekhnika v sisteme regional'nogo normotvorchestva (teoretiko-prikladnoy aspekt). Cand. diss. thesis. St. Petersburg, 2005.

Kaytaeva Kh. I. Problema opredeleniya ponyatiya pravotvorchestva i ego vidy. *Obrazovanie i pravo*, 2010, no. 5.

Lazarev V. V., Fursov D. A. Justification of the Idea of Implementation of Judicial Decisions in Legislative Acts. *Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law*, 2014, no. 11, pp. 5–21. DOI: 10.12737/6003 (In Russ.)

Lukyanova E. On the Rule of Law in the Context of Russian Foreign Policy. *Russian Law Journal*, 2015, vol. 3, no. 2.

Mal'ko A. V., Markunin R. S., Agabekova L. G. Pravotvorcheskaya politika kak sposob organizatsii parlamentskoy zhizni rossiyskogo obshchestva. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2015, no. 7.

Nersesyants V. S. Pravo i zakon. Iz istorii pravovykh ucheniy. Moscow, 1983.

Nifanov A. N., Novopavlovskaya E. E. Osobennosti uchastiya Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii v protsedure transformatsii gosudarstvenno-pravovogo statusa Respubliki Krym i goroda Sevastopolya. *Mir yuridicheskoy nauki*, 2015, no. 8.

Normotvorcheskiy protsess v Respublike Krym i Sevastopole (po materialam 2018 goda). Ed. by S. A. Trofimov, I. V. Bondarchuk. Simferopol', 2019.

Ovsepyan Zh. I. Postanovleniya i opredeleniya Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii o statute Respubliki Krym i goroda federal'nogo znacheniya Sevastopolya kak novykh sub"ektov Rossiyskoy Federatsii. *Pravovoy status Respubliki Krym i goroda Sevastopolya: aktual'nye problemy pravovogo regulirovaniya i realizatsii*. Ed. by I. A. Umnova (Konyukhova), N. A. Frolova. Simferopol', 2018.

Pravovoy status Respubliki Krym i goroda Sevastopolya: aktual'nye problemy pravovogo regulirovaniya i realizatsii. Ed. by I. A. Umnova (Konyukhova), N. A. Frolova. Simferopol', 2018.

Pronin A. V. "Nevozmozhno tolkovat' bez ogovorok": pravovye pozitsii Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii o prisoedinenii Kryma. *Zhurnal yuridicheskikh issledovaniy*, 2017, vol. 2, no. 2.

Shamarov V. M. K voprosu o sodержanii ponyatiya "pravotvorchestvo" v uchebnoy yuridicheskoy literature. *Vestnik Ekaterininskogo instituta*, 2012, no. 2 (18).

Vaypan V. A. Probely v prave kak faktor iskazheniya printsipa sotsial'noy spravedlivosti v sudebnoy praktike. *Vestnik arbitrazhnoy praktiki*, 2018, no. 5.