

П. А. Астафичев²

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ СУДЕБНОЙ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ ГЛОБАЛЬНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ³

Охарактеризуем конституционную формулировку «кадры судебных и правоохранительных органов»⁴.

² Профессор кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук. Автор более 200 научных публикаций, в т. ч. учебного пособия «Муниципальное право России», статей «Конституционные поправки 2020 года в правовой системе современной России: опыт правового регулирования и юридические последствия», «Принцип единства системы публичной власти в конституционном праве современной России», «Проблемы реализации конституционного принципа единства системы публичной власти в федеральном законодательстве», «Обеспечение конституционности законодательства об уголовной ответственности в деятельности органов народного представительства и конституционного правосудия», «Конституционный запрет на государственную или обязательную идеологию: к вопросу о доктринальном осмыслении и обосновании», «Судебная форма защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина: приоритеты и проблемы совершенствования» и др. Член Ассоциации юристов России, Межрегиональной ассоциации конституционалистов России. Награжден Почетной грамотой Министерства образования и науки РФ.

³ Доклад подготовлен на основе статьи: *Астафичев П. А.* Кадры судебных и правоохранительных органов как предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов // *Ех Юге*. 2023. № 1. С. 21–37.

⁴ См.: *Москаленко М. И.* Обеспечение деятельности и подготовка кадров судебных и правоохранительных органов в городах федерального значения // *Гражданин и право*. 2010. № 5. С. 59–63; *Байдельдинов Д. Л.* Научно-методологические вопросы подготовки высококвалифицированных юридических кадров для судебных

Слово «кадры», по всей вероятности, предполагает гарантированную законом возможность определения процедуры и непосредственного осуществления полномочия на назначение соответствующих лиц на должность и их освобождения от занимаемых должностей. Формулировка «судебные органы» подразумевает, видимо, все без исключения суды — Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Использование в Конституции РФ формулы «судебные и правоохранительные органы», по крайней мере, исходя из ее буквального истолкования, означает исключение судов из числа правоохранительных органов (иначе конституционный законодатель высказался бы о кадрах судебных и *иных* правоохранительных органов).

Вопрос о том, какие именно органы должны считаться «правоохранительными», относится к числу дискуссионных в юридической науке. Не включаясь непосредственно в указанную дискуссию, выскажем предположение, что речь в п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ идет главным образом о полиции⁵, след и правоохранительных органов // *Вестник Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан*. 2017. № 1. С. 30.

⁵ См.: *Субботин А. М.* К вопросу о соотношении правоохранительной и контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел (полиции) // *Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства*. Н. Новгород, 2016. С. 331.

ствии¹ и прокуратуре². Данные органы текущая государственная политика интуитивно позиционирует как «федеральные» и «централизованные». Однако конституционный законодатель, несмотря на масштабное реформирование 2020 года, предпочел сохранить конструкцию совместного ведения Федерации и ее субъектов в вопросе о государственной кадровой политике в судебных и правоохранительных органах. Каким же образом это влияет или должно влиять на эмпирическое разграничение предметов ведения и полномочий между органами Федерации и ее субъектов?

Полагаем, что предмет совместного ведения — это область конкурирующей компетенции, где разграничение полномочий и функций либо осуществляется текущим законодательством, либо отсутствует вовсе в силу «общности» компетенции и необходимости лишь согласованных (но не разграниченных) действий федеральных и региональных властей. Если взять за основу крайнюю и во многом политически нерациональную формулу, при которой все без исключения вопросы осуществления государственной кадровой политики в судебных и правоохранительных органах разрешались единолично Президентом РФ, это входило бы в противоречие с нормативным предписанием п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ.

Глава государства, вне сомнения, должен быть наделен *существенной* кадровой прерогативой в вопросах о назначении и досрочном прекращении полномочий кадров судебной и правоохранительной систем. Но эта прерогатива не может быть *полной* и *исключительной*. Во-первых, федеральный парламент вправе *регулировать процедуру* назначения на должности и освобождения от должностей (в части, не урегулированной Конституцией РФ); во-вторых, парламент должен быть уполномочен на *непосредственное решение* определенных кадровых вопросов или на *участие* в них; в-третьих, осуществление кадровой политики в судах и правоохранительных органах конституционно не может обуславливаться исключительно волей федеральных органов законодательной или исполнительной власти: определенные регулирующие и правореализационные правомочия должны принадлежать законодательным и исполнительным органам субъектов РФ. Правомочие Президента РФ и Правительства РФ «обеспечивать осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации» (ч. 4 ст. 78 Конституции РФ) не блокирует конституционный институт совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Приведенные теоретико-методологические подходы к правовому регулированию и реализации государственной кадровой политики в сфере судебной и правоохранительной деятельности в целом разделяются

¹ См.: *Бастрыкин А. И.* Следственный комитет Российской Федерации как правоохранительный орган, находящийся в авангарде защиты экономической безопасности государства // *Расследование преступлений: проблемы и пути их решения.* 2019. № 3. С. 9.

² См.: *Хомич В. М., Русецкий О. В.* Правоохранительная составляющая в функциях органов прокуратуры Республики Беларусь (к 100-летию образования системы органов прокуратуры) // *Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации.* 2022. № 2. С. 145.

действующим законодательством и правоприменительной практикой. Так, кадровая прерогатива Президента РФ является существенной, но не полной и не исключительной. В частности, судьи Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ назначаются Советом Федерации (Президент РФ их только «номинарует» на должности). В сфере кадровой политики в органах прокуратуры компетенция Президента РФ была расширена конституционными поправками от 2020 года, однако была введена и балансирующая обязанность главы государства проводить с Советом Федерации *соответствующие консультации*. Глава государства единолично не вправе прекратить полномочия судей и должностных лиц судов: в случае совершения ими проступка, порочащего честь и достоинство судьи Президент РФ лишь вносит в Совет Федерации соответствующее *представление*. Эти и ряд других примеров показывают, что на федеральном уровне компетенция главы государства и парламента в области осуществления государственной кадровой политики в судебных и правоохранительных органах сбалансирована, хотя полномочия парламента и выглядят довольно ограниченными.

Вопрос о прерогативах законодательных и исполнительных органов субъектов РФ в сфере государственной кадровой политики в судебных и правоохранительных органах представляется более сложным, поскольку последние изменения в конституционном законодательстве и общие тенденции с очевидностью свидетельствуют о стремлении федеральных публичных властей к централизации этой сферы государственно-правового строительства³. Полагаем, что здесь ключевое значение имеет вопрос не столько о *кадрах* судебных и правоохранительных органов, сколько о *самих* судебных и правоохранительных органах.

Если государственно-правовая система позиционирует суды (за исключением мировых судей) в качестве федеральных, то на каком основании субъекты Федерации вообще должны участвовать в назначении соответствующих судей на должности? Аналогичные суждения можно было бы применить к организации и деятельности полиции, следствия и прокуратуры. Децентрализованная *кадровая политика* была бы логичной при децентрализации *организации* судов и правоохранительных органов. Но в условиях централизованной системы, напротив, децентрализация решения кадровых вопросов выглядит не вполне уместной. Не означает ли это, что в современной России созрели условия для исключения из конституционного текста нормы п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ с одновременным отнесением данной прерогативы к предметам ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ)?

Поставленная выше проблема с неизбежностью актуализирует вопрос соотношения задач конституционно-правовой науки с эмпирической политикой консти-

³ См.: *Заманова Л. Б.* Российский федерализм: дисбаланс процессов децентрализации и централизации // *Федерализм в современной России: диалектика взаимоотношений между государством и субъектами.* Уфа, 2015. С. 50–53; *Бекбосынов М. Б.* Институт федерализма: проблемы централизации и децентрализации // *Этносоциум и межнациональная культура.* 2011. № 7. С. 53.

туционного законодателя¹. Опираясь на исследование конституционно-правовой мысли, опыта конституционного регулирования общественных отношений в государственно-правовой истории России и зарубежных стран, конституционная наука могла бы предложить ряд разнообразных подходов и решений². Однако нуждается ли в этом конституционный законодатель? Будет ли он учитывать достижения конституционной науки или предпочтет действовать по своему политико-дискреционному усмотрению?

Конституционная наука нравственно и ценностно обязана вскрывать внутренние противоречия, особенно сейчас, в условиях современных глобальных трансформаций, в конституционном законодательстве, разрабатывать предложения по совершенствованию правового регулирования конституционных отношений. Многие конституционные решения непрочны и недолговечны. Утилитарные цели с течением времени теряют актуальность, в то время как непреходящие конституционные ценности сохраняют решающее значение для государственно-правового строительства России. При анализе конституционно-правовой проблематики, на наш взгляд, важно понимать, что конституционное право — это гарантия лишь *минимальной* свободы в обществе. Ограничение государства обществом через конституционные гарантии очерчивает только сравнительно небольшой *предел власти*, который обеспечивается главным образом посредством инструментария *разделения властей и прав человека*. Полное же обеспечение свободы в обществе для конституционного права — совершенно непосильная и явно недостижимая задача. Она в целом разрешается только «всем социумом» при наличии требуемого «общественного консенсуса».

При этом конституционная наука могла бы предложить конституционному законодателю ряд обновленных моделей правового регулирования организации деятельности судебных и правоохранительных органов, которые в большей мере соответствовали бы конституционным принципам федерализма, чем это наблюдается, в частности, в современной России. Обосно-

вываться это может вовсе не склонностью соответствующих авторов к какому-нибудь «либеральному космополитизму»³, но, напротив, весьма прагматичной оценкой и патриотически ориентированным анализом российской эмпирической действительности. Так, федеративное устройство, в котором судебные и правоохранительные органы строго централизованы и имеют исключительный федеральный статус, — это модель, полагаем, весьма непрочная и недолговечная. Она внутренне противоречива и по названной причине с течением времени неизбежно подвергнется государственно-правовой модернизации.

С точки зрения основополагающих принципов конституционализма мы с неизбежностью наблюдаем весьма противоречивую модель, потому что *конституционализм*, к сожалению или к счастью, *методологически питает это противоречие*. Институт прав человека унифицирован и стремится к централизации судебной и правоохранительной деятельности. Принцип разделения властей, напротив, дифференцирован и вследствие этого стимулирует общество к децентрализации структуры судебных и правоохранительных органов. В целях обеспечения верховенства прав и свобод человека и гражданина федеральный статус судебных и правоохранительных органов в России выглядит привлекательным и потенциально эффективным. Но это вступает в противоречие с другим фундаментальным принципом конституционного права — разделением властей. Конституционализм не может «жертвовать» разделением властей ради обеспечения верховенства прав человека в той же мере, в какой недопустимо низвержение прав человека в целях эффективного разграничения предметов ведения, полномочий, функций, компетенций, прав и обязанностей государственных органов. Здесь требуется, по нашему мнению, особенно сегодня, в условиях современных глобальных трансформаций, устойчивый, твердый и гарантированный законом конституционный правопорядок, который избегал бы увлеченности достижением одних целей в ущерб другим.

¹ См.: Витрук Н. В. Развитие отечественной науки конституционного права // Российское правосудие. 2010. № 6. С. 4.

² См.: Муравьев И. А. Конституционализм и просвещение // Евразийский юридический журнал. 2019. № 11. С. 96.

³ См.: Кастиллио М. Политика космополитизма: от универсализма к плюрализму // Кантовский сборник. 2013. № 2. С. 19.