

Историко-правовые проблемы реализации концепции «судебной столицы» в Санкт-Петербурге

Щеглова Анна Константиновна, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; юридический факультет (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
студентка 2-го курса бакалавриата; e-mail: ascheglova-21@edu.ranepa.ru.

Научный руководитель:

Копятина Гульнара Николаевна, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; кафедра правоведения (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
старший преподаватель; e-mail: kopyatina-gn@ranepa.ru.

Аннотация

Проанализирована предусмотренная внесенными в 2020 г. изменениями в п. 2. ст. 70 Конституции Российской Федерации возможность перемещения органов государственной власти из Москвы, с точки зрения разделения властей в пространственном аспекте. Санкт-Петербургу, как главному кандидату на статус «судебной столицы», дается историко-правовая характеристика. Сделан вывод о соответствии реализации положений упомянутой статьи Конституции Российской Федерации принципу федерализма и демократизма. Особое внимание уделено анализу материалов средств массовой информации изучаемого в конкретном случае периода.

Ключевые слова: Санкт-Петербург, многостоличность, судебная столица, юридическая столица, Конституционный Суд, криминальная столица, разделение властей, деконцентрация власти, федерализм, пространственное разделение властей, административный центр.

Historical and Legal Issues of Implementing the “Judicial Capital” Concept in St. Petersburg

Anna K. Shcheglova, North-Western Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation; Faculty of Law (Saint Petersburg, Russian Federation)
BA student; e-mail: ascheglova-21@edu.ranepa.ru.

Academic Supervisor:

Gulnara N. Kopyatina, North-Western Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation; Department Law (Saint Petersburg, Russian Federation)
Senior Lecturer of the Department; e-mail: kopyatina-gn@ranepa.ru.

Abstract

The paper considers the possibility of relocating the state authorities from Moscow stipulated by the amendments made in 2020 to paragraph 2. of Article 70 of the Constitution of the Russian Federation in terms of spatial separation of powers. The author characterizes St. Petersburg in historical and legal perspectives as the main candidate for the status of “judicial capital”. The conclusion is drawn concerning the compliance of the implementation of the provisions of the above article of the Constitution of the Russian Federation with the principle of federalism and democracy. The author focuses on the analysis of mass media materials on the period studied.

Keywords: St. Petersburg, multicapitalism, judicial capital, legal capital, Constitutional Court, criminal capital, separation of powers, deconcentration of power, federalism, spatial separation of powers, administrative center.

Принцип разделения властей закреплён в ст. 10 Конституции Российской Федерации: он предполагает независимость органов законодательной, исполнительной, судебной власти и, главным образом, разграничение их полномочий — данный принцип рассматривают по большей части именно в этом аспекте, хотя, безусловно, «разделение властей» — куда более глубокое понятие. Например, оно также включает в себя организационную самостоятельность органов государственной власти, которая проявляется в наличии собственного аппарата, нормативной базы, руководителей и, конечно, помещения. При этом традиционно для российской практики все федеральные органы государственной власти находятся в Москве, в случае Конституционного Суда — в Санкт-Петербурге⁶, как в городах федерального значения «столичного» статуса.

Это характерно для большинства стран, но, конечно, есть исключения. Например, в Германии Федеральный Конституционный Суд располагается в провинциальном городе Карлсруэ [4, с. 145]. Что касается Конституционного Суда Российской Федерации и его настоящего расположения вне столицы, правда далеко не в провинции, то факт его территориального отделения от иных органов государственной власти можно объяснить и как вынесение Конституционного Суда за классическое деление властей по примеру Президента и Прокуратуры, поскольку, как выразился председатель Конституционного Суда В. Д. Зорькин: «Конституционное правосудие становится гарантией удержания властей в границах их компетенции, очерченной Конституцией на основе принципа разделения властей»⁷. В этом смысле отдаление Конституционного Суда от административного центра нашей страны (то есть места, где находятся федеральные органы государственной власти) вполне логично. Однако все-таки необходимо исходить из того, что у Конституционного Суда двуединая юридическая природа — он выполняет судебные функции и является судом, а не квази-судебным органом, как, например, Конституционный Совет во Франции [1, с. 112], а потому одновременно и находится, и не находится в системе разделения властей. Именно поэтому идея перемещения в Санкт-Петербург всей ветви судебной власти также имеет право на жизнь.

Нельзя не упомянуть и следующее: пространственное разделение властей отвечает принципам федерализма. Это весьма актуально для России как федерации с закреплённым в 2020 г. принципом «единой публичной власти». Сама по себе единая публичная власть вполне соответствует российской действительности в вопросах территориального устройства власти (с учетом создания федерации по национально-территориальному принципу), однако комбинация единой публичной власти с концентрацией ее в одном субъекте Российской Федерации чревата усилением асимметрии и без того достаточно выраженной в нашей стране.

Более того, размещение органов государственной власти в крупных городах, например в городах-миллионерах, на наш взгляд, улучшит их экономическое развитие, поскольку закономерно увеличится финансирование всего субъекта на содержание государственного

⁶ Ст. 115 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 01.12.2021). Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102031436> (дата обращения: 05.02.2023).

⁷ Принцип разделения властей в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс]. Выступления и публикации Председателя КС РФ: [сайт]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=2> (дата обращения: 05.02.2023).

органа. Это в какой-то степени решит региональный вопрос, а именно чрезмерную концентрацию населения в Москве, ведь переезд любого государственного органа из Москвы предполагает и смену кадров (скорее, сотрудников, обеспечивающих работу органа, но все же) [3, с. 4].

Между тем, многие противники данной идеи указывают на огромную трату бюджетных средств на сам переезд, а также на будущие частые командировки представителей органов власти. И если, в связи с распространенной со времен пандемии практики «онлайн-заседаний», необходимости в частых командировках может и не возникнуть, то огромные финансовые затраты при перемещении органов власти неизбежны. Однако, думаю, можно согласиться с тем, что они являются необходимой «жертвой» для достижения результата⁸ [2, с. 9]. В конце концов любая реформа требует решения тех или иных денежных вопросов.

Продолжая мысль о пространственном разделении властей, необходимо отметить, что в России сильны тенденции складывания дуалистической модели столицы [2, с. 3], что подтверждается не только переездом в 2008 г. Конституционного Суда РФ и инициативой перемещения Верховного Суда РФ с Судебным департаментом в Санкт-Петербург, но и поправками, внесенными в Конституцию в 2020 г., а именно в ч. 2 ст. 70: «Местом постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть другой город, определенный федеральным конституционным законом»⁹. На самом деле можно говорить, что подобная дуалистичность характерна для России, по сути, практически с момента основания Санкт-Петербурга, который стал столицей в 1712 г. и пробыл в таком статусе целых 205 лет, на протяжении которых Матушка-Москва не утрачивала отдельные функции столичного города: например, все императоры продолжали короноваться в Большом Успенском соборе Московского Кремля. После событий 1812 г. Москва «возродилась» в глазах общественности как по-прежнему важный и сильный город в России.

В 2020 г. при обсуждениях поправки в ст. 70 появилась идея «многостоличности». Председатель совета общероссийской общественной организации «Российский общественный институт избирательного права» И. Б. Борисов, например, предложил закрепить Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики «ближе к этому региону» и даже создать новое министерство для сотрудничества с Китаем и Индией и также расположить его «ближе к государствам-партнерам»¹⁰.

Что касается Санкт-Петербурга, то ситуацию с передислокацией туда судебной ветви власти неоднократно комментировал Президент РФ В. В. Путин. Так, еще в 2018 г. Президент отмечал, что, «если судебная власть России будет немножко в сторонке от исполнительной, хуже не будет. А город приобретает ярко выраженную столичную функцию»¹¹.

⁸ Иванов А. А. Перемены всегда положительны, даже если в определенный момент кажется, что это не так. Закон, 2012. № 11. С. 8–9.

⁹ Конституция Российской Федерации: принята Всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 1 июля 2020 г. № 11-ФКЗ). Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595> (дата обращения: 05.02.2023).

¹⁰ Эксперты: размещение федеральных органов власти вне Москвы поможет развитию регионов [Электронный ресурс]. Рамблер/новости: [сайт]. URL: https://news.rambler.ru/politics/43676927-eksperty-razmeschenie-federalnyh-organov-vlasti-vne-moskvy-pomozhet-razvitiyu-regionov/?utm_content=news-media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения: 05.02.2023).

¹¹ Макаров А. Путин заявил о скором переезде Верховного Суда в Петербург [Электронный ресурс]. 78.ru: [сайт]. URL: https://78.ru/news/2018-03-15/putin_zayavil_o_skorom_pereezde_verhovnogo_suda_v_peterburg (дата обращения: 05.02.2023).

В октябре 2022 г. во время пленарной сессии дискуссионного клуба «Валдай» Президент напрямую поддержал деконцентрацию: «Эта проблема излишней централизации всех федеральных структур в Москве — она существует. Я, например, сторонник делать так же, как и в некоторых других странах, а именно децентрализовать эти полномочия и компетенции центрально-столичные в другие регионы России. Мы, например, судебные центры создаем в Петербурге. Там уже Конституционный Суд работает. Есть конкретные планы строительства Верховного Суда»¹².

По отношению к судебной власти такая инициатива, на наш взгляд, вполне учитывает роль Санкт-Петербурга в формировании российской государственности и права. Что касается других регионов, то, как я уже отмечала, такая инициатива соответствует и развивает принципы федерализма.

Тем не менее не все увидели в этом плюсы. Так, судья Конституционного Суда в отставке Т. Г. Морщакова сообщила о своих опасениях по поводу создания в России единого высшего суда по примеру Supreme Court в США, первым шагом к которому стала смена адреса Конституционного Суда, а вторым — упразднение Высшего Арбитражного Суда с передачей его функций судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда¹³. Несмотря на то, что данные опасения разделяют многие юристы и политологи, особая роль Конституционного Суда, сложившаяся в российской практике, навряд ли позволит такому «слиянию» реализоваться. Что касается упразднения Высшего Арбитражного Суда, то этот вопрос требует отдельной дискуссии, однако нам представляется, что решение, принятое в 2014 г., значительно упрощает функционирование судебной системы, а потому подобное объединение вполне актуально и обоснованно.

На самом деле инициативы пространственного разделения властей имели место еще раньше. Так, в 1994 г. президент Чувашской Республики Н. В. Федоров направил Президенту Российской Федерации Б. Н. Ельцину письмо с предложением изменить адрес Конституционного Суда, а именно разместить его в Чебоксарах, чтобы он оказался «вне конъюнктурных политических процессов, что явится предпосылкой для его политического раскрепощения»¹⁴. Как известно, такого переезда не произошло. Тогда подобное заявление вызвало бурю язвительных комментариев со стороны СМИ¹⁵, а в 2008 г. по отношению к Санкт-Петербургу оно приобрело явно агрессивный характер: Петербургу приписывали статус криминальной столицы и считали недопустимым объединение судебной и «бандитской» власти¹⁶.

Обвинения Санкт-Петербурга в криминогенности и низком уровне правовой культуры горожан звучали, как правило, не из уст юристов. Подобные высказывания, выражая таким образом неодобрение передислокации Конституционного Суда, позволяли себе в основном журналисты или обычные пользователи Интернета.

Все обвинения в низком уровне правовой культуры в сторону Петербурга необоснованны. Практически все негативные моменты, связанные по большому счету с переживанием нашей страной кризисных периодов, имели место и в других городах России, в ряде случаев еще и в более выраженных формах, не исключая и саму Москву. В таком случае

¹² Путин заявил, что выступает сторонником децентрализации [Электронный ресурс]. РИА Новости: [сайт]. URL: <https://ria.ru/20221027/putin-1827330195.html> (дата обращения: 05.02.2023).

¹³ Перспективы переезда Конституционного Суда из Москвы в Петербург [Электронный ресурс]. НИУ ВШЭ: [сайт]. URL: <https://www.hse.ru/news/1135259.html> (дата обращения: 05.02.2023).

¹⁴ Инициатива Николая Федорова. Карлсруэ в Чувашии [Электронный ресурс]. Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/94605> (дата обращения: 05.02.2023).

¹⁵ *Феофанов Ю.* Станут ли Чебоксары столицей российского правосудия? Известия. М., 1994. С. 2.

¹⁶ См. Переезд суда — туда! [Электронный ресурс]. Коммерсантъ: [сайт]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2292411> (дата обращения: 05.02.2023).

единственным способом «не оскорблять судебную власть» совмещением ее с «бандитской» остается только не размещать суды ни в каком городе, что само по себе абсурдно. Петербург же обязан такой славой в силу своей популярности и пристального внимания со стороны всей России, «активной» работы средств массовой информации и кинематографа. При этом нельзя отрицать огромного вклада города и его жителей в развитие институтов государства и права России, а потому переезд высших судов в Санкт-Петербург есть в действительности акт исторической справедливости.

Современная Россия подхватывает и развивает все, что было достигнуто в петербургский период российской истории. История зарубежных стран показывает, что при выборе города для размещения государственных и международных органов практически всегда учитывался исторический опыт. Так, международный уголовный суд расположился в Гааге — родине «отца» международного права Г. Гроция. Конституцию Европейского союза 2004 г. планировали подписать в Риме — как в центре зарождения европейской цивилизации. Страсбург — место дислокации Европейского суда по правам человека, был выбран потому, что всегда являлся спорной территорией между Францией и Германией — странами-инициаторами создания международного органа; таким образом произошло окончательное примирение сторон. Как показала практика, эффективность работы Конституционного Суда в Санкт-Петербурге остается достаточно высокой. Но переездом суда была восстановлена историческая справедливость — город с неоспоримо важной ролью в истории государства и права России вновь обрел статус столицы юридической. Именно так творится право, ибо это справедливое и важное решение. Особенно отрадно, что подобное реформирование может затронуть не только Санкт-Петербург, но и ряд других субъектов Российской Федерации, для которых переезд органов государственной власти откроет новые перспективы развития.

Литература

1. *Данилова Н. В.* Особенности реализации французской модели конституционной юстиции в странах Азии и Африки. СКО, 2012. № 2 (87). С. 111–121.
2. *Таболин В. В.* Столицеведение: правовые подходы к исследованию. Государственная власть и местное самоуправление, 2020. № 8. С. 9.
3. *Тарибо Е. В.* Итоги пятилетнего пребывания Конституционного Суда в Петербурге: исторический контекст. Журнал конституционного правосудия, 2013. № 4. С. 1–4.
4. *Kurtishi E.* The Constitutional Court of the Federal Republic of Germany. Sciendo, 2020. С. 143–155. URL: https://www.researchgate.net/publication/351397424_The_Constitutional_Court_of_the_Federal_Republic_of_Germany (дата обращения: 05.02.2023).