



- Еще раз о судебной защите избирательных прав  
(Краткий комментарий к Постановлению Конституционного  
Суда Российской Федерации от 24 марта 2020 года № 12-П)
- Право на обращение в государственные органы и органы  
местного самоуправления и проблемы ответственности  
за злоупотребление им (по материалам Конституционного  
Суда Российской Федерации)
- Взаимодействие конституционной юстиции с законодателем  
и принцип соразмерности (Часть 2)
- Историческая память в решениях Конституционного Суда  
Российской Федерации по вопросам социальной защиты
- Предварительный конституционный судебный контроль как  
факультативная стадия законотворческого процесса России:  
Pro et Contra

# ЖУРНАЛ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ

№ 5(77) / 2020

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

**КНЯЗЕВ С.Д., КОКОТОВ А.Н.** Еще раз о судебной защите избирательных прав  
(Краткий комментарий к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации  
от 24 марта 2020 года № 12-П) 1

**ВАГИН О.А.** Право на обращение в государственные органы и органы местного  
самоуправления и проблемы ответственности за злоупотребление им  
(по материалам Конституционного Суда Российской Федерации) 8

**ДОЛЖИКОВ А.В.** Взаимодействие конституционной юстиции  
с законодателем и принцип соразмерности (Часть 2) 23

## КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

**ФЕДОРОВА М.Ю.** Историческая память в решениях Конституционного Суда  
Российской Федерации по вопросам социальной защиты 31

## ТОЧКА ЗРЕНИЯ

**ЗБАРАЦКИЙ Б.А.** Предварительный конституционный судебный контроль  
как факультативная стадия законотворческого процесса России: Pro et Contra 36

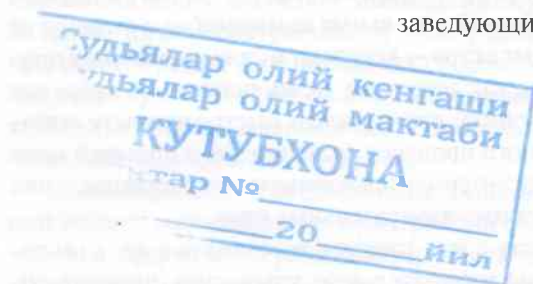
### Редакционная коллегия:

- Князев Сергей Дмитриевич**, судья Конституционного Суда Российской Федерации, главный редактор «Журнала конституционного правосудия», заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.
- Антонов Алексей Владиславович**, заместитель главного редактора «Журнала конституционного правосудия», советник Управления международных связей Конституционного Суда Российской Федерации.
- Арутюнян Гагик Гарушевич**, Председатель Конституционного Суда Республики Армения (в отставке), д.ю.н., проф.
- Бондарь Николай Семенович**, судья Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.
- Гаджиев Гадис Абдулаевич**, судья Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
- Исполинов Алексей Станиславович**, заведующий кафедрой международного права МГУ, д.ю.н., доцент.
- Казанцев Сергей Михайлович**, судья Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
- Кокотов Александр Николаевич**, судья Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
- Костюков Александр Николаевич**, заведующий кафедрой государственного и муниципального права ОмГУ имени Ф.М. Достоевского, заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
- Красавчикова Лариса Октябрьевна**, судья Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
- Кротов Михаил Валентинович**, судья Верховного Суда Российской Федерации, профессор Департамента дисциплин частного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заслуженный юрист РФ, к.ю.н.
- Лапаева Валентина Викторовна**, главный научный сотрудник сектора философии права, истории и теории государства и права Института государства и права РАН, д.ю.н., проф.
- Ливеровский Алексей Алексеевич**, профессор кафедры конституционного и административного права НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге, д.ю.н., проф.
- Маврин Сергей Петрович**, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.
- Невинский Валерий Валентинович**, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
- Овсепян Жанна Иосифовна**, заведующая кафедрой государственного (конституционного) права Южного федерального университета, д.ю.н., проф.
- Сивидский Владимир Александрович**, руководитель Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского кампуса (филиала) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заслуженный юрист РФ, к.ю.н.
- Старилов Юрий Николаевич**, декан юридического факультета, заведующий кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета, заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.
- Смирнов Александр Витальевич**, советник Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.
- Танчев Евгений**, Председатель Конституционного суда Болгарии (в отставке), профессор кафедры конституционного права Софийского Университета имени Святого Климента Охридского, доктор права, проф.
- Шевелева Наталья Александровна**, заведующая кафедрой административного и финансового права Санкт-Петербургского государственного университета, д.ю.н., проф.
- Эбзеев Борис Сафарович**, судья Конституционного Суда Российской Федерации (в отставке), член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.

# Еще раз о судебной защите избирательных прав (Краткий комментарий к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2020 года № 12-П)

**Князев Сергей Дмитриевич,**  
судья Конституционного Суда Российской Федерации,  
заведующий кафедрой конституционного и административного права  
Дальневосточного федерального университета,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор  
*knyazev@ksrf.ru*

**Кокотов Александр Николаевич,**  
судья Конституционного Суда Российской Федерации,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор  
*kokotov@ksrf.ru*



В статье на основе развернутого анализа Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2020 г. № 12-П исследуются достоинства и недостатки обжалования (оспаривания) решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата в вышестоящую избирательную комиссию или в суд. Вслед за Конституционным Судом авторы приходят к выводу, что для полноценного (беспристрастного и эффективного) разрешения возникающих по данному вопросу электоральных споров государство в обязательном порядке должно обеспечить заинтересованным лицам доступ к суду независимо от того, воспользовались ли они возможностью обжалования соответствующих решений в вышестоящую избирательную комиссию или нет.

**Ключевые слова:** отказ в регистрации кандидата, полномочия избирательных комиссий и судов по разрешению споров об отказе в регистрации кандидата, сроки обжалования (оспаривания) и рассмотрения дел об отказе в регистрации кандидата, конституционные гарантии судебной защиты пассивного избирательного права.

Вопросы судебной защиты избирательных прав неоднократно оказывались в центре внимания Конституционного Суда Российской Федерации (далее — Конституционный Суд РФ) и до принятия им Постановления от 24 марта 2020 г. № 12-П по делу о проверке конституционности положений статьи 19, пункта 7 части 1 статьи 20, пункта 7 статьи 21 и части 4 статьи 240 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ), а также пункта 7 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.А. Брюхановой и Е.Л. Русяковой. В нем, как известно, Конституционный Суд РФ, опираясь на конституционные стандарты выборов в демократическом правовом государстве<sup>1</sup>,

пришел, помимо прочего, к выводу о том, что часть 4 статьи 240 КАС РФ не соответствует Конституции РФ, ее статьям 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она предусматривает отказ в рассмотрении (в удовлетворении) судом административного искового заявления, касающегося решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, в связи с пропуском заявителем (кандидатом) десятидневного срока обращения в суд, установленного данным Кодексом, в случае предварительного обжалования таким заявителем (кандидатом) решения об отказе в регистрации в вышестоящую избирательную комиссию.

<sup>1</sup> См.: Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и зарубежных странах. М., 2010. С. 94–97; Аранов-

ский К.В., Князев С.Д. Конституционные стандарты выборов в демократическом правовом государстве // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 2. С. 6–9.



Напомним, обратившиеся в Конституционный Суд граждане мотивировали свою конституционную жалобу тем, что, столкнувшись с отказом окружных избирательных комиссий зарегистрировать их в качестве кандидатов в депутаты на выборах в Московскую городскую Думу, они в соответствии с пунктом 6 статьи 75 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ) первоначально попытались оспорить его последовательно в Московской городской избирательной комиссии и в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. После того как названные избирательные комиссии не нашли оснований не согласиться с отказом в регистрации, А.А. Брюханова и Е.Л. Русакова обратились за судебной защитой своего пассивного избирательного права. Но решениями Московского городского суда, оставленными без изменений апелляционными определениями Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ, им было отказано в удовлетворении их административных исков об отмене решений окружных избирательных комиссий со ссылкой на то, что при подаче этих исков пропущен установленный частью 4 статьи 240 КАС РФ десятидневный срок, исчисляемый со дня принятия решения об отказе в регистрации кандидата и имеющий пресекающий характер.

Подвергнув детальному анализу действующее законодательство (как избирательное, так и об административном судопроизводстве), Конституционный Суд РФ сформулировал ряд правовых позиций, позволивших ему оценить конституционность десятидневного срока судебного обжалования решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата в случае предварительного обжалования такого отказа в вышестоящую избирательную комиссию. Несмотря на то что все они в той или иной степени раскрывают избранный Конституционным Судом алгоритм критического осмысления установленного федеральным законодателем и разделяемого судами общей юрисдикции порядка оспаривания отказа избирательной комиссии в регистрации кандидата, хотелось бы особо выделить некоторые из них.

В обозначенном контексте, по мнению этого авторитетного органа, прежде всего нужно иметь в виду, что наличие у заинтересованных лиц права обжаловать решения избирательных комиссий, в том числе об отказе в регистрации кандидатов, по своему усмотрению в вышестоящую избирательную комиссию или в суд, опосредуемое совокупными усилиями и законодательства о выборах, и законодательства об административном судопроизводстве, детерминировано во многом существенным разли-

чием возможностей, которыми обладают в данной области комиссии и суды.

Действительно, из Федерального закона № 67-ФЗ следует, что вышестоящая избирательная комиссия, рассмотрев жалобу на решение нижестоящей избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, вправе не только отменить обжалуемое решение, но и принять собственное решение по существу вопроса, в том числе зарегистрировать соответствующего гражданина в качестве кандидата (подпункт «б» пункта 6 статьи 75)<sup>2</sup>. К тому же любые решения избирательных комиссий — в отличие от судебных актов — вступают в силу в момент их принятия и, как следствие, незамедлительно подлежат исполнению, что с учетом быстротечности избирательного процесса, конечно же, в большей мере отвечает интересам своевременного восстановления нарушенных избирательных прав.

Вместе с тем, говоря о внесудебном, т.е. в вышестоящую избирательную комиссию, порядке обжалования решений об отказе в регистрации кандидата, нельзя не видеть, что оно не лишено и некоторых недостатков. Во-первых, правило, допускающее оспаривание отказа в регистрации в вышестоящую избирательную комиссию, не может, по известным причинам, иметь абсолютного (всеобщего) значения; в частности, в случае принятия решения об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов) Центральной избирательной комиссией РФ оно оказывается попросту невозможным. Во-вторых, действующая в Российской Федерации система избирательных комиссий (пункт 1 статьи 20 Федерального закона № 67-ФЗ) не исключает того, что решение избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата может быть обжаловано не в одну, а в несколько избирательных комиссий<sup>3</sup>, в итоге весьма вероятной становится ситуация, при которой защита избирательных прав силами вышестоящих избирательных комиссий может растянуться на очень продолжительное время, особенно если они посчитают предпочтительным не самим принять решение по существу вопроса о регистрации, а, отменив обжалуемое решение,

<sup>2</sup> Указанное полномочие чуть ли не дословно воспроизводит содержащееся в принятых Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Руководящих принципах относительно выборов (Венеция, 5–6 июля 2002 г.) положение, согласно которому в тех случаях, когда в роли органа по рассмотрению заявлений об обжаловании выступает вышестоящая избирательная комиссия, она должна иметь возможность ех offiсiо исправлять или аннулировать решения нижестоящих избирательных комиссий (подп. «i» п. 3.3).

<sup>3</sup> В делах граждан А.А. Брюхановой и Е.Л. Русаковой их жалобы на отказ в регистрации кандидатами в депутаты Московской городской Думы рассматривались двумя вышестоящими избирательными комиссиями. И это не предел, так как при проведении муниципальных выборов в принципе нельзя исключить появление и большего числа вышестоящих комиссий, рассматривающих жалобу на отказ в регистрации кандидата.

обязать соответствующую (нижестоящую) избирательную комиссию повторно рассмотреть данный вопрос и по его результатам принять окончательное решение<sup>4</sup>. В-третьих, обжалование отказа в регистрации кандидата в вышестоящую избирательную комиссию, как и любое иное внесудебное обжалование, не свободно от целого ряда издержек, присущих ведомственной (административной) жалобе, основными из которых являются организационное единство избирательных комиссий, по понятным причинам препятствующее полноценному обеспечению их беспристрастности и непредвзятости при рассмотрении избирательных споров, а также отсутствие у избирательных комиссий надлежащих юрисдикционных полномочий, сопоставимых с полномочиями судебных органов.

На этом фоне одно из главных достоинств судебной защиты избирательных прав граждан состоит в том, что, будучи универсальной гарантией конституционного статуса личности, предусмотренной статьей 46 (части 1 и 2) Конституции РФ, право каждого на судебное обжалование решений и действий (или бездействия) любых органов публичной власти, общественных объединений и должностных лиц позволяет гражданам обоснованно рассчитывать на объективное и справедливое разрешение электоральных споров (конфликтов), затрагивающих их право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (статья 32, часть 2 Конституции РФ), понастоящему независимым субъектом (арбитром), которым, исходя из конституционного принципа разделения властей, может быть только суд.

Не случайно, раскрывая содержание права на судебную защиту избирательных прав граждан, Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что лишь оно предполагает наличие конкретных институциональных и процессуальных механизмов, которые давали бы возможность реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах, их действенную защиту независимо от того, на каких стадиях избирательного процесса были допущены или выявлены соответствующие нарушения; судебная защита избирательных прав в случае их нарушения должна быть доступной на всем протяжении избирательной кампании для всех избирателей, кандидатов и иных участников избирательных правоотношений, вследствие чего, устанавливая порядок ее осуществления, федеральный законодатель обязан, руководствуясь императивом *justitia nemine neganda est* (нельзя никому отказывать в правосудии), избегать произ-

вольного ограничения конституционных гарантий избирательных прав граждан и обеспечивать своевременность, компетентность и справедливость судебного разбирательства электоральных споров; иначе предусмотренные законодательством основания, сроки и другие условия судебного контроля будут ставить под сомнение гражданское доверие к избирательному процессу и результатам выборов (постановления Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П, от 26 июня 2014 г. № 19-П, от 13 апреля 2017 г. № 11-П, от 15 ноября 2018 г. № 42-П и др.).

Принимая во внимание конституционную ценность института судебной защиты избирательных прав<sup>5</sup>, федеральный законодатель, допустив по общему правилу альтернативные процедуры обжалования (оспаривания) решений избирательных комиссий, в том числе об отказе в регистрации кандидата, как в вышестоящие по отношению к ним избирательные комиссии, так и в суд, установил ряд условий, направленных на гармонизацию этих процедур и обеспечение приоритетности судебного рассмотрения и разрешения соответствующих дел.

Так, предварительное обращение за защитой избирательных прав в вышестоящую избирательную комиссию не является обязательным для обращения в суд с административным иском заявлением об оспаривании того или иного решения избирательной комиссии (пункт 8 статьи 75 Федерального закона № 67-ФЗ и часть 17 статьи 239 КАС РФ). В дополнение к этому в соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ в случае одновременного обращения заявителя с аналогичной жалобой в суд и вышестоящую избирательную комиссию последняя обязана приостановить рассмотрение такой жалобы до вступления решения суда в законную силу (пункт 9 статьи 75), а для отмены отдельных решений избирательных комиссий установлен исключительно судебный способ оспаривания (например, пункт 6 статьи 76 и пункт 1<sup>1</sup> статьи 77)<sup>6</sup>.

Однако, несмотря на упомянутые достоинства судебного порядка защиты избирательных прав, он также не свободен от определенных изъянов, в том числе в сравнении с внесудебной процедурой разрешения электоральных споров, включая споры о законности отказа в регистрации кандидата. Наиболее заметно это проявляется в том, что суды ни при каких обстоятельствах сами не вправе зарегистрировать гражданина в качестве кандидата; они, даже

<sup>4</sup> При этом едва ли можно с уверенностью утверждать, что такое решение избирательной комиссии не повлечет за собой нового круга обжалования, чреватого дополнительным «отложением» финального прояснения вопроса о законности отказа в регистрации кандидата.

<sup>5</sup> См.: Матейкович М.С. Избирательное право и избирательный процесс. М., 2010. С. 123–129; Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2017. С. 5–12.

<sup>6</sup> Думается, этим, по сути, и объясняется положение п. 1 ст. 78 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, согласно которому суд соответствующего уровня не вправе отказать в приеме жалобы на нарушение избирательных прав, что не скажешь об избирательных комиссиях.



выявив допущенные избирательными комиссиями нарушения закона при отказе в регистрации, могут лишь признать соответствующие решения незаконными и определить способ и сроки восстановления нарушенных прав, свобод и реализации законных интересов и (или) устранения последствий допущенных нарушений (часть 1 статьи 244 КАС РФ), в частности посредством обявения компетентной избирательной комиссии повторно рассмотреть вопрос о регистрации кандидата.

Кроме этого, следует учитывать также, что решение суда о признании незаконным отказа избирательной комиссии в регистрации кандидата не вступает в силу сразу после его принятия<sup>7</sup>. Согласно статье 186 КАС РФ, оно обретает свойство *res* по истечении установленного срока апелляционного обжалования, если не было обжаловано (часть 1); в случае же подачи апелляционной жалобы решение суда вступает в законную силу после рассмотрения этой жалобы, если обжалуемое решение суда не было отменено (часть 2)<sup>8</sup>.

Ясно, что указанная законодательная парадигма судебной защиты избирательных прав не может не оказывать негативного воздействия на оперативность разрешения споров об отказе в регистрации кандидата и, как следствие, на своевременность наделения заинтересованного лица статусом зарегистрированного кандидата, имеющего право участвовать в избирательной кампании, наравне с иными зарегистрированными кандидатами. Наверное, как раз по этой причине федеральный законодатель и счел предпочтительным не ограничивать возможности обжалования (оспаривания) отказа в регистрации кандидата только с помощью обращения в суд с административным иском, предоставив заинтересованным лицам и право добиваться защиты своих прав в вышестоящей избирательной комиссии, тем более что такое законодательное решение не расходится с Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (пункт 1 статьи 16), являющейся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции РФ частью правовой системы России.

Не отрицая конституционность подобного подхода к конструированию государственно-правового механизма защиты избирательных прав, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 24 марта

2020 г. № 12-П посчитал целесообразным, учитывая фактическую сторону правоприменительных дел А.А. Брюхановой и Е.Л. Русаковой, обстоятельно исследовать то, насколько избранный федеральным законодателем альтернативный (в вышестоящую избирательную комиссию или в суд) вариант обжалования (оспаривания) отказа в регистрации кандидата укладывается в установленный им срок такого обжалования. Ведь в соответствии со статьей 240 КАС РФ, если по общему правилу административное исковое заявление о защите избирательных прав может быть подано в суд только в течение трех месяцев со дня, когда административному истцу стало известно или должно было стать известно о нарушении его избирательных прав, законодательства о выборах (часть 1), то административное исковое заявление, касающееся решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия избирательной комиссией оспариваемого решения (часть 4); причем указанный десятидневный срок не подлежит восстановлению независимо от причин пропуска. Схожее регулирование содержит пункт 2 статьи 78 Федерального закона № 67-ФЗ.

Закрепление в законе десятидневного срока обжалования (оспаривания) решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата детерминировано строгими временными рамками избирательного процесса, состоящего из последовательно сменяющихся друг друга стадий (этапов), характеризующихся быстротечностью и невозможностью их отложения или приостановления<sup>9</sup>. Исходя из этого как введение такого срока, так и установление порядка его исчисления объективно направлено на обеспечение оперативного разрешения соответствующих электоральных споров и отвечает интересам поддержания режима правовой определенности избирательных отношений. Соответственно, оно не выходит за пределы дискреционных полномочий федерального законодателя и само по себе не может приводить к нарушению конституционных прав граждан (постановления Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2001 г. № 17-П, от 26 декабря 2005 г. № 14-П, от 24 марта 2020 г. № 12-П и др.).

В то же время констатация конституционности установления сокращенного (десятидневного) пресекающего срока судебного обжалования (оспаривания) решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, учитывая ее автономный, т.е. осуществленный в отрыве от иных по-

<sup>7</sup> В связи с этим в доктрине избирательного права высказывается предложение о сокращении до трех дней срока подачи апелляционной жалобы на решение суда, принятое в период избирательной кампании. См.: Коровин Е.М. Электоральные сроки как условие реализации и защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2020. С. 11.

<sup>8</sup> Статья 188 КАС РФ допускает, конечно, обращение решения суда, не вступившего в законную силу, к немедленному исполнению, но в судебной практике по делам о защите избирательных прав граждан ее применение встречается нечасто.

<sup>9</sup> В качестве исключения, лишь подтверждающего это общее правило, назовем положение п. 33 ст. 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, предусматривающее отложение голосования на выборах, вызванное необходимостью дополнительного выдвижения кандидатов.

ложений избирательного законодательства и законодательства об административном судопроизводстве, формат, не означает, что законодатель может свободно прибегать к любым способам сопряжения данного срока с избранной им системой правового регулирования государственной защиты избирательных прав и свобод граждан. Адекватная оценка предусмотренного частью 4 статьи 240 КАС РФ срока, безусловно, предполагает проверку его конституционно-правовой состоятельности в сопоставлении с другими правовыми нормами, в первую очередь нормами избирательного законодательства, устанавливающими полномочия избирательных комиссий по рассмотрению электоральных споров, поскольку дефектность конституционно-правового регулирования избирательных отношений и судебной защиты прав их участников нередко вызывается не отдельными электоральными правилами, а коллизиями (пробельностью, противоречивостью), присущими положениям, содержащимся в различных правовых нормах и даже законодательных актах неоднородной отраслевой принадлежности<sup>10</sup>.

Под данным углом зрения предоставление заинтересованным лицам права выбора административного (в вышестоящую избирательную комиссию) или судебного обжалования (оспаривания) отказа в регистрации кандидата, при том что его срок не может превышать десяти дней со дня принятия решения об отказе в регистрации, объективно требует уяснения темпоральных параметров внесудебного (административного) разрешения указанных жалоб вышестоящими избирательными комиссиями. В этом контексте нельзя не признать, что установленные законом сроки разрешения вышестоящими избирательными комиссиями жалоб на отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов), как правило, оставляют незарегистрированным кандидатам (иным управомоченным лицам) сугубо умозрительную возможность судебной защиты пассивного избирательного права уже после первого обжалования отказа в регистрации в вышестоящую избирательную комиссию; в случае же последовательного обращения в несколько вышестоящих избирательных комиссий о судебном контроле за законностью отказа в регистрации кандидата можно по большому счету вообще забыть<sup>11</sup>.

Анализ соответствующих положений Федерального закона № 67-ФЗ свидетельствует, что решения

по жалобам на отказ в регистрации кандидата, поступившим до дня голосования в период избирательной кампании, принимаются вышестоящими избирательными комиссиями в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно; если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок (пункт 4 статьи 78).

На этом основании Конституционный Суд РФ пришел к предсказуемому выводу, что поскольку жалобы на решения избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов) во многих случаях требуют от вышестоящих избирательных комиссий дополнительной проверки документов и материалов, связанных со сбором подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов), то рассмотрение вышестоящей избирательной комиссией таких жалоб обычно влечет за собой использование максимального срока, отведенного законом, т.е. десяти дней. Данное обстоятельство влечет для заинтересованных лиц необратимую утрату возможности судебного контроля за законностью и обоснованностью решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), так как по истечении десяти дней с даты их принятия они никак не могут быть предметом административного искового заявления (часть 4 и 7 статьи 240 КАС РФ).

В результате действующее правовое регулирование государственной защиты избирательных прав вместо декларируемого предоставления кандидатам (иным управомоченным лицам) возможности избрать для обжалования (оспаривания) решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата как внесудебного (в вышестоящую избирательную комиссию), так и судебного порядка разрешения соответствующих электоральных споров имеет своим естественным следствием то, что предварительное направление жалобы в вышестоящую избирательную комиссию фактически блокирует реальные перспективы судебной защиты пассивного избирательного права, чем вступает в противоречие с конституционными гарантиями, предусмотренными статьями 45 и 46 российского Основного закона. Это, в свою очередь, серьезно ограничивает возможность эффективного судебного контроля за ходом избирательных кампаний, ставит под сомнение гражданское доверие к институту выборов<sup>12</sup>, уверенность общества

<sup>10</sup> Цыбуляк С.И. Дефекты конституционно-правового регулирования избирательных отношений в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2010. С. 18.

<sup>11</sup> Может быть, поэтому Венецианская комиссия и указала в являющихся своеобразным *soft law* Руководящих принципах относительно выборов, что обжалование по всем избирательным вопросам производится либо в избирательной комиссии, либо в суде; ни сторона, требующая обжалования, ни власти не должны иметь возможности выбирать орган по рассмотрению заявлений об обжаловании (подп. «а» и «с» п. 3.3).

<sup>12</sup> О проявлении законодательного недоверия к участникам выборов см., например: Кокотов А.Н. Мотив недоверия в избирательном законодательстве России // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов : материалы международной конференции / под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М. : Аспект Пресс, 2006. URL: <http://www.vibory.ru/Publikat/RVKMIS/kokotov.htm> (дата обращения: 25.05.2020).



в незыблемости конституционных основ народовластия и способность суда обеспечить надлежащую защиту прав граждан, гарантированных статьями 32, 46 и 55 (часть 3) Конституции РФ, в контексте конституционных ценностей, закрепленных в ее статьях 3, 10, 18 и 45.

Очевидно, что при таких изъянах, характерных для сконструированной федеральным законодателем модели диверсифицированного порядка обжалования (оспаривания) отказа избирательной комиссии в регистрации кандидата, Конституционному Суду РФ не оставалось ничего другого, кроме как признать неконституционным отсутствие у заинтересованного лица возможности обращения в суд с административным иском с заявлением об оспаривании отказа в регистрации в связи с пропуском десятидневного пресекающего срока подачи соответствующего иска (часть 4 статьи 240 КАС РФ) в случае предварительного обращения такого лица за защитой своего пассивного избирательного права в вышестоящую избирательную комиссию.

Понятно и то, что, выявив указанную конституционную дефектность законодательства об административном судопроизводстве, Конституционный Суд не мог ограничиваться одним лишь признанием его несоответствия статьям 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции РФ. В целях обеспечения реального доступа к суду всех заинтересованных лиц, включая тех, кто посчитал для себя предпочтительным первоначально обжаловать отказ в регистрации кандидата в вышестоящей избирательной комиссии, Конституционный Суд РФ указал, что впредь до внесения изменений в действующее законодательство административное исковое заявление, касающееся решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, после истечения закрепленного частью 4 статьи 240 КАС РФ срока может быть подано в суд заявителем (кандидатом) в случае предварительного обжалования такого решения в установленном законом порядке в вышестоящую избирательную комиссию в предусмотренный пунктом 2 статьи 78 Федерального закона № 67-ФЗ пятидневный срок со дня принятия вышестоящей избирательной комиссией решения об оставлении жалобы без удовлетворения.

Что же касается самих изменений, с необходимостью вытекающих из признания части 4 статьи 240 КАС РФ неконституционной, то Конституционный Суд РФ предписал (предложил) федеральному законодателю внести в правовое регулирование такие коррективы, которые были бы направлены на гарантирование эффективного судебного оспаривания решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата либо посредством разумного согласования с возможностью обжалования такого решения в вышестоящую избирательную комис-

сию, либо путем введения в законодательство — по аналогии с оспариванием решения избирательной комиссии о регистрации кандидата — правила о его отмене только судом.

Предпринимая соответствующие правотворческие усилия, Федеральное Собрание должно отдавать себе отчет в том, что ни сохранение дуалистического (административного и судебного) порядка обжалования решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, ни сосредоточение оспаривания такого отказа в руках одних лишь судебных органов *a priori* не могут иметь каких-либо исключительных дивидендов, а потому, осуществляя поиск необходимого законодательного решения, оно должно ориентироваться на максимально возможное купирование рисков нарушения гарантированной Конституцией РФ государственной, в том числе судебной, защиты избирательных прав граждан.

Если федеральный законодатель будет, исполняя указание Конституционного Суда РФ, придерживаться прежней — альтернативной — процедуры обжалования (оспаривания) отказа в регистрации кандидата, это неминуемо вынудит его к детализации правового регулирования. По крайней мере, ему, возможно, придется определиться, вправе ли заинтересованное лицо обжаловать решение об отказе в регистрации кандидата только непосредственно в вышестоящую избирательную комиссию или во все вышестоящие избирательные комиссии, урегулировать сроки судебного оспаривания такого отказа после безуспешного его обжалования в системе избирательных комиссий, продумать целесообразность сохранения идентичных сроков рассмотрения соответствующих обращений в избирательных комиссиях и судах. Мало того, что такое совершенствование законодательства о выборах и защите избирательных прав граждан, нацеленное на скрупулезную регламентацию всех нюансов соответствующих отношений, может сделать правовые нормы излишне объемными (сложноустроенными) и тем самым вызвать избыточную бюрократизацию электорального процесса<sup>13</sup>, оно еще, скорее всего, едва ли будет отвечать интересам синхронизации сроков подачи и рассмотрения жалоб на отказ

<sup>13</sup> Не зря в юридической литературе отмечается, что перманентное стремление законодательной власти к детализации правового регулирования выборов и референдумов может оказывать как позитивное, так и негативное влияние на качество соответствующих законов (в частности, порождать искусственное нагромождение избирательных действий и процедур). См.: Кокогов А.Н. Проблемы законодательного регулирования выборов в Российской Федерации // Выборы и референдумы. 2001. № 1. С. 46–48; Нудненко Л.А. Законодательство о выборах и референдумах: детализация и совершенствование // Российский юридический журнал. 2009. № 1. С. 176–179; Босова Е.Н. Система, системность, систематизация избирательного законодательства Российской Федерации: состояние и перспективы развития. Уфа, 2014. С. 104–105.



в регистрации кандидата с временными рамками последовательно сменяющих друг друга стадий (этапов) избирательной кампании<sup>14</sup>.

Это тем не менее вовсе не предрешает необходимость законодательного выбора в пользу тотального сосредоточения контроля за правомерностью отказа в регистрации кандидата в руках судебных органов. Какими бы доктринальными аргументами ни обосновывалось подобное видение надлежущей конституционно-правовой защиты пассивного избирательного права, ее своевременности и эффективности<sup>15</sup>, федеральный законодатель все же не может быть принужден к такому варианту нормативного регулирования. В конце концов, хотя Конституция РФ (статья 19, часть 1, и статья 46, части 1 и 2) обязывает государство обеспечить каждому возможность именно судебной защиты прав и свобод, ее статьи 2 и 18 не препятствуют возложению той или иной доли ответственности за их соблюдение и защиту на все органы публичной власти, в том числе избирательные комиссии.

Другое дело, что, если законодательная власть предпримет попытку сохранить возможность двойного (в вышестоящую избирательную комиссию или в суд) обжалования решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, перед ней встанет крайне трудоемкая задача. Ей в данном случае придется не просто проявить дифференцированную заботу о корректном нормативном адекватном отражении особенностей указанных двух способов (каналов) контроля за законностью соответствующих решений избирательных комиссий и тщательно продумать совмещение внесудебной (в вышестоящую избирательную комиссию) и судебной процедур обжалования (оспаривания) отказа в регистрации кандидата, но и одновременно не допустить неоправданного затягивания разрешения возникающих в связи с этим электоральных споров.

Думается, правильный выбор она сможет сделать только тогда, когда, избегая законодательной суеты<sup>16</sup>, многократно взвесит плюсы и минусы любого

из потенциально приемлемых вариантов решений и лишь затем исполнит адресованное ей Конституционным Судом РФ требование.

### Литература

1. Андреева Г.Н. Избирательное право в России и зарубежных странах: учебное пособие для студентов / Г.Н. Андреева, И.А. Старостина; под редакцией А.А. Клишаса. Москва: Норма, 2010. 592 с.
2. Арановский К.В. Конституционные стандарты выборов в демократическом правовом государстве / К.В. Арановский, С.Д. Князев // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 2. С. 6–13.
3. Босова Е.Н. Система, системность, систематизация избирательного законодательства Российской Федерации: состояние и перспективы развития: монография / Е.Н. Босова. Уфа: БАГСУ, 2014. 131 с.
4. Кликушин А.А. Конституционные основы деятельности судов общей юрисдикции по защите избирательных прав граждан Российской Федерации: автореферат диссертации кандидата юридических наук / А.А. Кликушин. Тюмень, 2009. 26 с.
5. Князев С.Д. Уважение к праву не терпит законодательной суеты / С.Д. Князев // Петербургский юрист. 2017. № 2. С. 15–22.
6. Кокотов А.Н. Мотив недоверия в избирательном законодательстве России / А.Н. Кокотов // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: материалы международной конференции / под редакцией А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. Москва: Аспект Пресс, 2006. 346 с.
7. Кокотов А.Н. Проблемы законодательного регулирования выборов в Российской Федерации / А.Н. Кокотов // Выборы и референдумы. 2001. № 1. С. 46–48.
8. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений / Е.И. Колюшин. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2017. 384 с.
9. Коровин Е.М. Электоральные сроки как условие реализации и защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: автореферат диссертации кандидата юридических наук / Е.М. Коровин. Омск, 2020. 27 с.
10. Матейкович М.С. Избирательное право и избирательный процесс: учебное пособие для студентов вузов / М.С. Матейкович. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2010. 288 с.
11. Нудненко Л.А. Законодательство о выборах и референдумах: детализация и совершенствование / Л.А. Нудненко // Российский юридический журнал. 2009. № 1. С. 176–179.
12. Цыбуляк С.И. Дефекты конституционно-правового регулирования избирательных отношений в Российской Федерации: автореферат диссертации кандидата юридических наук / С.И. Цыбуляк. Тюмень, 2010. 22 с.

<sup>14</sup> Это обстоятельство заслуживает особого внимания, так как временная разбалансированность конкретных этапов избирательного процесса и судебной защиты прав их участников не только не укладывается в логику правового регулирования выборов, но и вступает в ощутимое противоречие с Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, предусматривающей, что при проведении справедливых выборов должно обеспечиваться быстрое и эффективное рассмотрение судами (иными уполномоченными органами) жалоб на нарушения избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций) во временных рамках соответствующих этапов избирательного процесса (подп. «е» п. 2 ст. 10).

<sup>15</sup> См., например: Кликушин А.А. Конституционные основы деятельности судов общей юрисдикции по защите избирательных прав граждан Российской Федерации: автореферат диссертации кандидата юридических наук. Тюмень, 2009.

<sup>16</sup> Князев С.Д. Уважение к праву не терпит законодательной суеты // Петербургский юрист. 2017. № 2. С. 16–18.

# Право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления и проблемы ответственности за злоупотребление им (по материалам Конституционного Суда Российской Федерации)

Вагин Олег Александрович,  
начальник Управления конституционных основ уголовной юстиции  
Конституционного Суда Российской Федерации,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
кандидат юридических наук, доцент  
*Oleg.Vagin@ksrf.ru*

В статье рассматривается значение права на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, в том числе во взаимосвязи с правами на свободу мысли, убеждений и на свободное их выражение, на государственную и судебную защиту, подчеркивается ценность и значимость данного права, предполагающие повышенную его защиту. Автором отмечается, что реализация права на обращение и злоупотребление этим правом имеют объективные сходства, приводится правоприменительная практика и статистика работы с обращениями граждан, анализируются нормативные положения, определяющие рассмотрение обращений, ответственность, обусловленную (связанную) с обращением в органы публичной власти, широко используются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации; рассматриваются проблемы разграничения правомерного поведения, обусловленного обращением извинительной ошибкой, злоупотребления правом на обращение и преступления, сопряженного со злоупотреблением правом; дается краткий анализ процедурных аспектов привлечения к ответственности, делаются некоторые выводы и рекомендации.

**Ключевые слова:** право на обращение, жалоба, заявление, сообщение, злоупотребление правом, распространение сведений, заведомо ложные сведения, заведомо ложный донос, информация, ответственность.

Реализация предусмотренного Конституцией Российской Федерации (далее — Конституция РФ) права граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, в том числе в суды, и в органы местного самоуправления (статья 33), выступает важным средством, способом обеспечения гарантированного права на государственную и судебную защиту непосредственно действующих прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>, определяющих смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (статьи 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 18). Данное право со-

гласуется с правом каждого на объединение, на выражение своих мнений и убеждений и недопустимости принуждения к отказу от них (статьи 29 (часть 3) и 30 (часть 1)), что предполагает значительную степень свободы при обращении за государственной и (или) судебной защитой от своего имени и от имени объединения граждан (коллектива, юридического лица).

Право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления служит предпосылкой к выражению гражданами их активной жизненной позиции относительно осуществления и защиты всех иных конституционных прав, свобод и интересов человека и гражданина, касающихся их лично, коллектива граждан, общества или государства. Конституцией гарантируется возможность, свободно обращаясь с предложениями, заявлениями и жалобами, выражать в них мысли,

<sup>1</sup> Гарантированное ст. 45 и 46 Конституцией РФ право может выступать средством защиты права на обращение. Вместе с тем этот аспект не входит в предмет, не затрагивается и не рассматривается в рамках данной статьи.



идеи, мнения и убеждения о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, о недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, выступать с критикой их деятельности и предлагать рекомендации по их совершенствованию, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества, в том числе и не совпадающие с официальной позицией властей, требовать восстановления или защиты нарушенных своих прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других физических и юридических лиц.

Такое деятельное выражение гражданами своего отношения к защите прав, к деятельности публичной власти, проявление заинтересованности в эффективной организации государственной и общественной жизни является важным (хотя и зачастую — критикующим) инструментом влияния личности на публичную власть, цивилизованным способом разрешения противоречий, споров и конфликтных ситуаций, преодоление которых становится возможным при помощи государственных органов, органов местного самоуправления и судов, призванных обеспечивать реализацию и защиту конституционных прав человека и гражданина<sup>2</sup>.

Реализация конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления осуществляется не произвольно, а в установленном законом порядке. Такие правоотношения, а также порядок рассмотрения обращений граждан регулируются Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>3</sup>, распространяющимся на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами (статья 1). В частности, к сфере специального правового регулирования относятся правоотношения, связанные с разрешением сообщения (заявления) о преступлении, регулируемые уголовно-процессуальным законом, определяющим порядок уголовного судопроизводства, являющийся обязательным для судов, органов прокуратуры, органов предварительного следствия и органов дознания, а также иных участников уголовного судопроизводства (статья 1 УПК РФ).

В реализации конституционного права на обращения в государственные органы и в органы

местного самоуправления граждан и государство связаны взаимными правами, обязанностями и интересами<sup>4</sup>. Прибегая к помощи государства и его органов, человек в рамках правового поля разрешает и пытается получить в качестве положительного для себя результата основанное на законе решение в определенном, благоприятном для себя смысле. Реакция государства на обращения граждан — разрешение притязаний на защиту права в справедливой (в форме установленных законом правил) процедуре в какой-то мере стимулирует и поощряет защиту гражданами прав именно законными способами, обеспечивает поддержание должного уровня доверия к органам власти, законности и правопорядка в стране<sup>5</sup>.

Сообщения в государственные органы выступают (могут выступать) поводом для возбуждения уголовных дел, дают основания для проведения проверок о наличии признаков подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления, служат предпосылкой для принятия мер по предотвращению преступлений, многие из которых фактически не были бы и не могли быть выявлены и (или) раскрыты, а их общественно опасные последствия предотвращены без участия граждан, без их информирования правоохранительных органов. Нередко существенное значение имеет даже не конкретная информация, а некий намек, предположение, позволяющее выстроить и (или) проверить версию относительно подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления, лица (лиц), его подготавливаемого, совершаемого или совершившего. При этом чем о более тяжком преступлении идет речь или угрозах наступления тяжких последствий, тем важнее сообщения граждан, даже если они и не содержат достаточно конкретизированной информации. Тем самым с учетом сообщений о преступлениях и иных правонарушениях обеспечивается обще-

<sup>4</sup> Право на обращение — это не только право, но и в некотором роде обязанность — по крайней мере, в той степени, в какой граждане должны участвовать в жизни государства. См.: Тарасенкова А.Н., Зайцев А.А. Жизнь без конфликтов: добрососедство и закон. М.: Редакция «Российской газеты», 2016. Вып. 9.

<sup>5</sup> Согласно опросу, проведенному Левада-центром, «под защитой закона» чувствуют себя лично только 39% опрошенных, 47% — выбрали ответ «нет». URL: <http://www.levada.ru/2017/01/31/nashe-my-kogo-zashhishhaei-zakon/>. Согласно опросу Левада-центра, россияне уверены, что в кризисной ситуации право будет интерпретировано не в их пользу (52%). Однако очень сложно говорить о реальном доверии к государству и власти, не говоря об отношении к институтам, с которыми человек может столкнуться каждый день, например к бюрократии или полиции. См.: Правовой пессимизм пришел на смену правовому нигилизму // Независимая газета. 2019. 10 июля. Согласно опросу, в тройку самых сильных страхов населения входит боязнь произвола властей. URL: [https://www.rbc.ru/politics/29/10/2019/5db6d15a9a79475c04162c89?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews](https://www.rbc.ru/politics/29/10/2019/5db6d15a9a79475c04162c89?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews)

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П; Определение Конституционного Суда РФ от 5 декабря 2019 г. № 3272-О. URL: <http://www.ksrf.ru>

<sup>3</sup> Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ственный порядок, безопасность личности, общества и государства.

На основании изучения и обобщения обращений осуществляется (может осуществляться) мониторинг наиболее актуальных, чувствительных для общества и носящих системный характер проблем, на решение которых существует или формируется общественный запрос и предполагается адекватное и своевременное реагирование органов публичной власти<sup>6</sup>. По статистическим данным, отражающим количественные и качественные характеристики обращений, можно судить о состоянии и динамике возможных нарушений прав граждан, о предпосылках, основаниях и условиях, в силу которых возникают (возрастают, снижаются) потребности защиты ими личных и публичных прав и законных интересов, прибегая к органам публичной власти, об эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. В этой связи даже безотносительно обоснованности обращений, их адресной точности они имеют весьма существенное публично-правовое значение, в том числе чтобы знать действительное отношение к деятельности публичной власти, выявлять, разрешать или предотвращать нарастающие противоречия, социальные конфликты, защитить права и конституционно значимые ценности.

Тем самым обеспечение права на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления включает сочетание частных и общественного интересов. При этом данное право во взаимосвязи с правами на свободу мысли, убеждений и на свободное их выражение, на государственную и судебную защиту, которые предполагают активную форму поведения граждан, приобретает кумулятивную конституционную ценность и значимость, а следовательно, предполагает (требует) и повышенную «степень» его защиты.

Конституция РФ, нормы международного права и отраслевого законодательства не допускают использование права на обращение, право на свободу мысли, убеждений и на свободное их выражение в нарушение прав и свобод других лиц а также во вред конституционно гарантированным публичным интересам<sup>7</sup>. Следовательно, оно может и даже должно быть сопряжено с некоторыми

ограничениями, однако только установленными законом и только в пределах, необходимых для уважения прав и репутации других лиц, для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. При этом ограничение права, по сути, не тождественно привлечению к юридической ответственности, которая может выступать крайним средством реагирования лишь на противоправное и виновное поведение, именно причиняющее вред охраняемым законом ценностям, а не содержащие угрозу вреда. Это предполагает, что установленные законом ограничения должны иметь разумную соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью с тем, чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению.

В связи с такого рода обстоятельствами, обращаясь к оценке государственного вмешательства в свободу выражения мнения, Европейский Суд по правам человека часто использует доктрину охлаждающего эффекта, в силу которой недопустимо введение ограничений или ответственности, если это может охладить стремление пользоваться свободой выражения мнений<sup>8</sup>.

Такая позиция обусловлена тем, что право граждан на обращение в органы власти как основополагающее в реализации ими других прав — на государственную и судебную защиту обладает некоторым приоритетом по отношению к правам других лиц. Предназначением обращения является разрешение вопроса, указанного в жалобе, заявлении, предложении о содействии в реализации прав, о восстановлении или защите нарушенного права, о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. Следуя этому предназначению права на обращения, регулирование порядка его реализации не может иметь в качестве его приоритетной цели (предназначения) предотвращение необоснованных заявлений, жалоб, предложений в государственные органы и органы местного самоуправления, затрагивающих права физических и юридических лиц. Иначе нужно просто законодательно запретить или ограничить все обращения, которые прямо или косвенно затрагивают права иных лиц, а в случае поступления таких обращений — оставлять их без рассмотрения. Вместе с тем в таком случае ограничение права на обращение (бездействие в связи с обращением) лишало бы это право основного его содержания и цели, приводило

<sup>6</sup> Судя по всему, некоторая государственная значимость обращения придавалась еще в средневековье, когда по приказу царя Алексея Михайловича напротив коломенского дворца был установлен ящик, в который каждый человек мог положить послание царю с пожеланиями или жалобами. Хотя решения по волнующим население вопросам либо не выносились вовсе, либо ждать их приходилось очень долго, тем не менее по поданным прошениям, жалобам, судили о чаяниях обращающихся.

<sup>7</sup> Статьи 17 (ч. 3) и 55 (ч. 3) Конституции РФ, п. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Постановления ЕСПЧ от 10 мая 2011 г. по делу «Мосли (Mosley) против Соединенного Королевства», жалоба № 48009/08; от 25 февраля 2010 г. по делу «Рено (Renaud) против Франции», жалоба № 13290/07; от 23 апреля 2015 г. по делу «Морис (Morice) против Франции», жалоба № 29369/10 // СПС «КонсультантПлюс».



бы к лишению граждан государственной и судебной защиты своих прав, самой возможности разрешить при помощи государства проблемы, противоречия, если они затрагивают интересы других лиц.

Следовательно, реализация права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также в суды предполагает в качестве неизбежной, некоей издержки — «посягательство» на права иных лиц, чьи интересы затрагиваются обращениями в такие органы, независимо от того, как будет разрешен вопрос жалобы, заявления — в пользу заявителя или против, а потому будет такое «посягательство» обоснованным или же неосновательным. Из этого следует допустимость неизбежной, извинительной ошибки при обращении в органы власти, которая не только не может и не должна оцениваться как злоупотребление правом, но и влечет ответственность заявителя, обусловленную таким ошибочным обращением, хотя бы оно и содержало угрозу причинения вреда правам и законным интересам физических и юридических лиц, охраняемым общественным интересам. Но ведь именно государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица, а также суды, призваны защищать, определяющие смысл их деятельности права человека, выступать защитниками и (или) арбитрами в спорных вопросах, крайне востребованных гражданами, и нивелировать издержки лиц, вовлеченных в этот процесс, в котором стороны преследуют (имеют) несовпадающие (противоположные) интересы.

Статистические данные об обращениях граждан и результатах их разрешения свидетельствуют о том, что граждане массово прибегают к использованию конституционного права, предусмотренного статьей 33 Конституции РФ. Количество адресованных только в государственные органы обращений за год исчисляется миллионами.

Следственным комитетом РФ рассматривается порядка 300–400 тыс. обращений и жалоб<sup>9</sup>, МВД России — 200–220 тыс. (преимущественно заявления и жалобы)<sup>10</sup>, Министерством юстиции РФ — 44–46 тыс.<sup>11</sup>, органами прокуратуры — порядка

3,15–3,4 млн заявлений, жалоб и иных обращений<sup>12</sup>, не считая, что таких обращений поступает вдвое больше. По различным вопросам в Администрацию Президента РФ в год поступает 720–936 тыс. обращений и 263–720 тыс. сообщений<sup>13</sup>. Как видим «оборот» такого рода обращений весьма велик. При этом в долевом соотношении лишь незначительная часть этих обращений признаются обоснованными и подлежащими удовлетворению (в Следственном комитете РФ порядка 0,4–1,5% от числа рассмотренных обращений, в прокуратуре доля обращений граждан, признанных обоснованными, составляет менее 20%, в Минюсте удовлетворяется порядка 28–29% обращений), чего не скажешь о количественном значении.

Что же касается сообщений о преступлениях, то их рассматривается порядка 10–14 млн в год, из которых в качестве преступлений регистрируется 1,9–3,2 млн. Решений же об отказе в возбуждении уголовного дела принимается куда больше — 4,9–6,6 млн в год, из них преимущественно за отсутствием события или состава преступления (более 4,2–6,3 млн)<sup>14</sup>.

Судя по всему, обращение за помощью в органы власти для заявителей является востребованным, законным средством, дающим надежду на защиту их прав, на восстановление справедливости. Социологические опросы также свидетельствуют, что сами граждане хотели и хотят жить по закону, но при условии, чтобы закон был равным и обязательным для всех. Тем самым можно сказать, что граждане выражают широкую поддержку идеи демократического правового государства и, напротив, неприятие практики избирательного применения закона<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> URL: <https://sledcom.ru/references/Analiz/Analiz-raboty-po-rassmotreniyu-obrashheni/?pdf=1>; <https://sledcom.ru/references/Analiz-rabot-po-rassmotreniyu-2018/?pdf=1>; <https://sledcom.ru/references/Analiz/Analiz-rabot-po-rassmotreniyu-obrashheni/?pdf=1>

<sup>10</sup> URL: [https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Departamenti/Departament\\_deloproizvodstva\\_i\\_raboti\\_s/Informacija\\_o\\_rassmotrenii\\_obrashhenij](https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Departamenti/Departament_deloproizvodstva_i_raboti_s/Informacija_o_rassmotrenii_obrashhenij)

<sup>11</sup> URL: <https://minjust.ru/obrashcheniya-grazhdan/svedeniya-o-rabote-s-obrashcheniyami-grazhdan-v-tom-chisle-yuridicheskikh-l-18>; <https://minjust.ru/obrashcheniya-grazhdan/svedeniya-o-rabote-s-obrashcheniyami-grazhdan-v-tom-chisle-yuridicheskikh-l-20>; <https://minjust.ru/obrashcheniya-grazhdan/svedeniya-o-rabote-s-obrashcheniyami-grazhdan-v-tom-chisle-yuridicheskikh-l-19>; <https://minjust.ru/obrashcheniya-grazhdan/svedeniya-o-rabote-s-obrashcheniyami-grazhdan-v-tom-chisle-yuridicheskikh-l-21>; <https://minjust.ru/obrashcheniya-grazhdan/svedeniya-o-rabote-s-obrashcheniyami-grazhdan-v-tom-chisle-yuridicheskikh-l-27>

<sup>12</sup> URL: [http://www.genproc.gov.ru/upload/iblock/9f3/0106\\_2019.xls](http://www.genproc.gov.ru/upload/iblock/9f3/0106_2019.xls); [http://www.genproc.gov.ru/upload/iblock/6f3/0112\\_2018.xls](http://www.genproc.gov.ru/upload/iblock/6f3/0112_2018.xls); [http://www.genproc.gov.ru/upload/iblock/3d4/0112\\_2016.xls](http://www.genproc.gov.ru/upload/iblock/3d4/0112_2016.xls)

<sup>13</sup> URL: <http://static.kremlin.ru/media/letters/digests//jzeiepMLUaxduA2dfQzqZlAF55Ax6bb8.pdf>; <http://static.kremlin.ru/media/letters/digests//yy0iFiNZzS4uNi04B86xLSAKTHwEhCAp.pdf>; <http://static.kremlin.ru/media/letters/digests//IRhod1FIWaBoPd6RxVhJsSQ77chQO2t2.pdf>; <http://static.kremlin.ru/media/letters/digests//2Nvlnxiu4BBm9rtsWuKQWHW0AJA3amO1.pdf>; <http://static.kremlin.ru/media/letters/digests//sVZ3ispDyencunSAaScUUUAuAcBiJcBMh.pdf>; <http://static.kremlin.ru/media/letters/digests//YroozAaa34MOHj3IIPfPIAriEqBrCaip.pdf>; <http://static.kremlin.ru/media/letters/digests//YCXvR78fFUTdxjZVVzu84AQhOOqk29B5.pdf>; <http://static.kremlin.ru/media/letters/digests//kIGOUjZsJDAQpLCh2MSGI3b4T3EbA3WA.pdf>

<sup>14</sup> URL: [https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site1/document\\_file/pxOrdPt4BF.pdf](https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site1/document_file/pxOrdPt4BF.pdf); [https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site1/document\\_file/sb\\_1512.pdf](https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site1/document_file/sb_1512.pdf); [https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site1/document\\_news/009/338/947/sb\\_1612.pdf](https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site1/document_news/009/338/947/sb_1612.pdf); [file:///C:/Users/123/Downloads/Sostoyanie\\_prestupnosti\\_yanvryadekabry\\_2019.pdf](file:///C:/Users/123/Downloads/Sostoyanie_prestupnosti_yanvryadekabry_2019.pdf); Траектория уголовного дела в официальной статистике. Аналитический отчет и инфографика. Сайт Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге. URL: <http://enforce.spb.ru/products/papers/6265-traektoriya-ugolovnogo-dela-v-ofitsialnoj-statistike>

<sup>15</sup> URL: <http://www.levada.ru/2017/01/31/nashe-my-kogo-zashhishhaet-zakon/>

Право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в абстрактном его значении представляет собой формально провозглашенную, гарантированную Конституцией и обеспечиваемую государством возможность человека удовлетворить свою потребность (интерес) установленным в законе способом или способом, не противоречащим закону, посредством содействия указанных органов. Вместе с тем данное право реализуется в правоотношении-отношении<sup>16</sup>, юридическим фактом возникновения которого выступает не абстрактное обращение, а конкретизированная жалоба, заявление, предложение, содержательно «наполненные» изложенной в свободной форме информацией — сведениями (сообщениями, данными) независимо от формы их представления<sup>17</sup>, что, как бы это ни звучало парадоксально, таит угрозу вторжения в сферу автономии личности, прав и законных интересов физических и юридических лиц, злоупотребления правом, когда обращения в государственные органы и органы местного самоуправления в количественном и качественном их выражении переходят допустимые пределы разумности, превращаются для правообладателей, по существу, в смысл жизни<sup>18</sup>. Такого рода угрозы объективно возрастают в связи с широким распространением обращений в форме электронного документа, что упрощает подачу жалоб, заявлений, сообщений, нередко обезличивает их авторов (субъектов), делает такие деяния более распространенными. В этой связи

обращения граждан (заявления, жалобы и предложения) выступают уже не источниками информации, необходимой для оперативного решения органами власти важных вопросов, касающихся защиты прав граждан, государственного управления, а средством дезорганизации их деятельности, причинения вреда правам и законным интересам физических и юридических лиц.

Вместе с тем то обстоятельство, что подавляющее большинство обращений по результатам их рассмотрения не удовлетворены, лишь в силу презумпции законности принятого решения можно отнести к числу тех, которые являются неосновательными, напрасно затрагивавшими права и законные интересы физических и юридических лиц, охраняемые общественные интересы, оно совершенно не свидетельствует о массовом злоупотреблении заявителей правом на обращение в органы власти.

Просто гражданам нередко создаются такие препятствия в реализации ими прав и законных интересов, что они вынуждены именно добиваться того, на что имеют право в силу закона. Некоторые российские «успехи», достигнутые на пути защиты права, занесены даже в Книгу рекордов Гиннеса. Так, гражданин России за семь лет борьбы за свое право по одному и тому же вопросу об улучшении жилищных условий, на которые претендовала его многодетная семья, получил от чиновников 1265 ответов<sup>19</sup>. Так что, множественность обращений гражданина подтверждает необоснованность его требований и злоупотребление им правом? Не факт, особенно учитывая, что российская правоприменительная практика изобилует примерами уклонения от рассмотрения обращений граждан, от их правильного и объективного разрешения, пренебрежения правами граждан, постановки заявителей в состояние вынужденного, многократного обращения в различные инстанции за защитой своих прав, выстраивания различных «схем» противодействия правам граждан. Подобные схемы имеют широкое распространение, не содержат ничего общего с защитой прав и законных интересов граждан, а скорее преследуют цель прежде всего оптимизировать и минимизировать нагрузку на бюрократический аппарат<sup>20</sup>.

В практике Конституционного Суда РФ весьма не редки материалы жалоб, согласно которым, например, заявители годами не могут добиться объективной проверки сообщения, заявления о преступлении, возбуждения и расследования

<sup>16</sup> Правоотношение-отношение представляет собой реальное осуществляемое общественное отношение, в котором выделяется его состав, складывающийся из субъектов, субъективных прав и юридических обязанностей, а также объекта отношения. См.: Жеребцов А.Н. Общая теория публично-правовой обязанности: монография. СПб.: Юридический центр Пресс, 2013. С. 133–134.

<sup>17</sup> Пункт 1 ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Злоупотребление правом может иметь место лишь при условии наличия у лица соответствующего права и представляет собой действие, маскируемое под правомерную деятельность, которое приводит к противоречию правовых и нравственных норм. Сам термин «злоупотребление правом» передает его основную суть — злонамеренное использование лицом возможностей, предусмотренных нормами права, которое не всегда приводит к нарушению правовых норм, а представляет собой отдельные виды недобросовестного поведения. См.: Бармина О.Н. Злоупотребление правом / отв. ред. В.А. Кодолов. Киров: Радуга-ПРЕСС, 2015. 133 с.; Зайцева С.Г. «Злоупотребление правом» как правовая категория и как компонент нормативной системы законодательства РФ. Рязань: Поверенный, 2002. С. 133; Кожевников В.В., Денисенко Е.М., Лавров Ю.Б. О понятии злоупотребления правом в сфере публично-правовых отношений // Современное право. 2018. № 12. С. 5–9; Конин В.В. Злоупотребление правом адвокатом в уголовном судопроизводстве как вид профессиональной деформации (по материалам дисциплинарной практики адвокатских палат Санкт-Петербурга и Калининградской области) // Современное право. 2019. № 9. С. 124–128; Степкин С.П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // Российский юридический журнал. 2019. № 1. С. 54–59.

<sup>19</sup> Карпов А. Попал в Книгу Гиннеса: москвич собрал самую большую в мире коллекцию отписок чиновников. URL: <https://www.vesti.ru/videos/show/vid/770988/cid/7/>

<sup>20</sup> Скобликов П.А. Коррупционные и иные нарушения при рассмотрении обращений граждан. Возможные меры предупреждения // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2019. № 1 (52).



уголовного дела, невзирая на многочисленные судебные решения о признании постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела незаконными и необоснованными, требований прокурора об отмене незаконного или необоснованного такого постановления следователя, и так иногда до истечения сроков давности уголовного преследования<sup>21</sup>. И это при том, что дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа обязаны принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении, в каждом случае обнаружения признаков преступления возбудить уголовное дело и принять предусмотренные уголовно-процессуальным законом меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления (часть вторая статьи 21, части первая и вторая статьи 140, часть первая статьи 144, статья 146 УПК РФ). В такой ситуации люди, годами пытаясь добиться защиты своих нарушенных прав, объективности, законности и справедливости в разрешении их сообщений, обращаются в различные государственные органы и суды всех инстанций с требованиями о проверке законности действий (бездействия) и решений, которые затрагивают или могут затрагивать не только права и законные интересы их самих, но и иных лиц, относительно оценки законности действий которых изначально подаются жалобы и заявления, и лиц, принимающих решения по ним.

Следовательно, и применительно к разрешению конкретного дела принятое решение по обращению заявителя со ссылкой на неподтверждение обстоятельств жалобы, заявления и (или) на то, что они являются необоснованными, совершенно не служит свидетельством того, что изложенная в обращении информация не соответствует действительности, а ответ заявителю или принятое по его обращению процессуальное решение являются тому документальным подтверждением, в связи с чем его последующие обращения по тому же вопросу не могут расцениваться в качестве злоупотребления правом.

Вместе с тем в правоприменительной практике немало примеров, когда настойчивость граждан в защите действительно или мнимо нарушенного права, выражающаяся в многократном их обращении в органы власти по одним и тем же вопросам, в тот же самый орган или различные государственные органы, при том, что мотивированный ответ на

поставленный вопрос уже дан и (или) обращение компетентным органом уже окончательно разрешено, после того, как требования признаны необоснованными, а жалоба, заявление, согласно принятому решению, не нашли своего подтверждения, оборачивалась их привлечением к ответственности за распространение сведений, порочащих честь и достоинство граждан или деловую репутацию граждан и юридических лиц, причем нередко и к уголовной. Имели место и случаи принудительного помещения их в психиатрический стационар для проведения экспертиз по составам преступлений, сопряженным (обусловленным) с обращением в государственные органы<sup>22</sup>.

Такая правоприменительная практика обусловлена тем, что реализация права на обращение и злоупотребление этим правом имеет объективные сходства, заключающиеся в том, что и право на обращение, и злоупотребление им реализуется путем обращения в органы публичной власти. Тем самым реализация права на обращение может содержать (содержит) объективные предпосылки для взыскания по решению суда расходов, понесенных в связи с рассмотрением обращения, с гражданина, обратившегося в орган публичной власти (часть вторая статьи 15 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»), для возникновения правоотношений по удовлетворению иска и возмещению морального вреда (статьи 152 и 1100 ГК РФ), а также для уголовного преследования за клевету (статьи 128<sup>1</sup> и 298<sup>1</sup> УК РФ), т.е. распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию; заведомо ложного сообщения об акте терроризма (статья 207 УК РФ), заведомо ложного доноса о совершении преступления (статья 306 УК РФ).

Таким образом, обращение в государственные органы и органы местного самоуправления может влечь для заявителей ответственность, вплоть до уголовной, дифференцируемую в зависимости от характера злоупотребления, выраженного в поведении лица, адресности обращения, содержания изложенной в обращении информации, множественности обращений, их мотивов, целей и других обстоятельств.

Вряд ли есть основания для сомнений в недопустимости злоупотребления правом, тем более в крайних — преступных формах, в необходимости ответственности за такие деяния. То обстоятельство, что деяние сопряжено с реализацией

<sup>21</sup> Материалы обращений, по которым Конституционным Судом Российской Федерации приняты постановления от 25 июня 2013 г. № 14-П, от 6 ноября 2014 г. № 27-П, от 11 ноября 2014 г. № 28-П, от 23 ноября 2017 г. № 32-П, определения от 17 октября 2006 г. № 425-О, от 16 мая 2007 г. № 374-О-О, от 21 февраля 2008 г. № 133-О-О, от 7 февраля 2013 г. № 128-О, от 9 декабря 2014 г. № 2746-О, от 12 марта 2019 г. № 578-О и др. URL: <http://www.ksrf.ru>

<sup>22</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2007 г. № 13-П; Определение Конституционного Суда РФ от 5 декабря 2019 г. № 3272-О; Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год // Российская газета. Федеральный выпуск № 104 (7270) от 17 мая 2017 г. URL: <https://rg.ru/2017/05/17/doklad-dok.html>

гражданами своего права, действительного или мнимого, на обращение в органы публичной власти, не оправдывает правонарушающего поведения, тем более когда оно носит умышленный, очевидно незаконный характер. Если гражданин, осуществляя свои конституционные права и свободы (право на обращение, предполагающее свободу изложения своей позиции и выражения мнения, убеждений), при этом умышленно нарушает права и свободы других лиц, и такое нарушение (независимо от того, направлено оно против конкретных лиц или против публичных интересов) носит общественно опасный и противоправный характер, то виновный может быть привлечен к публично-правовой (в том числе уголовной) ответственности, которая преследует цель охраны публичных интересов.

Совершенно очевидно, что правомерное осуществление гражданами своих конституционных прав и свобод не может влечь для них неблагоприятные правовые последствия<sup>23</sup>. Формальное следование требованиям отраслевого закона также должно исключать их юридическую ответственность. Однако деяние, совершенное под прикрытием правомерных действий или путем придания ему правомерного вида (под видом реализации конституционного права), не свидетельствует о его законности, не исключает ни его оценки как злоупотребления правом, ни оценки как правонарушения.

Вопрос лишь в том, где граница между правомерным поведением, обусловленным обращением, извинительной ошибкой, злоупотреблением правом на обращение и преступлением, сопряженным со злоупотреблением правом? Каковы пределы ответственности за злоупотребление правом? Кто и в какой процедуре (в каком порядке) вправе давать оценку деянию, обусловленному обращением в государственные органы и органы местного самоуправления, как злоупотреблению правом, определять его разновидности, налагать или требовать наложения взыскания, преследовать злоупотребившего правом заявителя? Как разрешать возникающие конфликты между лицами, чьи обращения были признаны необоснованными, сведения о преступлении не подтвердились, и лицами, чьи интересы были затронуты такими обращениями, ведь смена «ролей» совсем не свидетельствует о том, что требующее сатисфакции лицо делает это необоснованно, злоупотребляя правом? Может подлежать ответственности только лицо, первоначально (раньше) обратившееся с жалобой, заявлением в государственный орган, либо ответственности может быть подвержено и то лицо, которое необоснованно требует призвать заявителя к ответу?

<sup>23</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 1995 г. № 17-П. URL: <http://www.ksrf.ru>

Эти вопросы требуют выяснения и разрешения. В противном случае вопросы ограничения права на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, ответственности за злоупотребление этим правом выпадают из конституционного поля законности, обоснованности, справедливости, равенства, соразмерности.

Действующее законодательство закрепляет право гражданина требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности, и потребовать возмещения морального вреда, компенсация которого осуществляется независимо от вины причинителя (статьи 152, 1100 ГК РФ). Распространение таких заведомо ложных сведений образует и признаки преступления, предусмотренного статьей 128<sup>1</sup> УК Российской Федерации. Тем самым положения статьи 128<sup>1</sup> УК РФ и статьи 152 ГК РФ в части распространения сведений текстуально совпадают. Ложность же сведений и их несоответствие действительности хотя и текстуально различаются, однако имеют одинаковый смысл и юридическое значение. При этом к отличительному признаку относится характер заведомой ложности, подчеркивающей исключительно прямой умысел, достоверную известность такой ложности, с наличием которых законодатель связывает уголовную ответственность и не устанавливает в качестве принципиального требования для возмещения морального вреда.

При этом отсутствие хотя бы одного из указанных в статье 128<sup>1</sup> УК РФ или в статье 152 ГК РФ обстоятельств — самого факта распространения сведений, порочащего характера этих сведений или несоответствия их действительности (ложность или заведомая ложность) — будет исключать соответствующие составы преступления и гражданско-правового деликта.

В этой связи отсутствие самого признака распространения информации, обусловленного обращением в государственные органы и органы местного самоуправления, исключает и состав преступления, и возникновение правоотношений по удовлетворению иска о возмещении морального вреда по основаниям, предусмотренным статьями 152 и 1100 ГК РФ, даже в случае, если при рассмотрении дела суд установит, что обращение в указанные органы не имело под собой никаких оснований и не продиктовано намерением исполнить свой гражданский долг или защитить права и охраняемые законом интересы, т.е. имело место злоупотребление правом (пункты 1 и 2 статьи 10 ГК РФ)<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» содержится противоположное мнение // СПС «КонсультантПлюс».



Это связано с тем, что злоупотребление правом как таковое не является ни признаком преступления, предусмотренного статьей 128<sup>1</sup> УК РФ, ни состава правоотношения, возникающего на основании статьи 152 ГК РФ.

В отсутствие основного, объективного признака — распространения сведений субъективный признак, характеризующий мотивы обращения заявителя в государственные органы или органы местного самоуправления, не имеет решающего значения в пользу возможности возложения юридической ответственности. Ответственность возлагается не за помыслы и их мотивы, а за деяния, в которых они реализуются. Согласно уголовному закону, основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного этим законом (статья 8).

Сама информация (сведения), изложенная в обращении (заявлении, жалобе), с признаками ложности которой и ее поносящего честь и достоинство другого лица или подрывающих репутацию характера связывается ответственность в случае распространения, может выступать (выступает) предметом этого действия, может влиять на оценку общественной опасности и противоправности деяния в целом, но никак не может подменять собой само действие, рассматриваемое как объективный акт поведения, в его активной или пассивной форме. Информация (сведения) относится к характеристике не деяния — действия или бездействия, а предмета преступления. Соответственно, в отсутствие самого деяния — распространения сведений ложность сведений как таковых не имеет значения для квалификации деяния в качестве клеветы и (или) возложения на лицо ответственности.

Таким образом, исходным признаком, от которого зависит разрешение всех остальных, затрагивающих саму возможность возложения на заявителя уголовной и (или) гражданско-правовой ответственности, служит ответ на вопрос — является ли обращение в орган власти или к должностным лицам деянием, квалифицируемым в качестве распространения информации. Верховный Суд РФ к распространению сведений, порочащих честь и достоинство граждан или деловую репутацию граждан и юридических лиц, отнес в том числе изложение сведений в заявлениях, адресованных должностным лицам<sup>25</sup>.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ отметил, что в системе действующего правового регулирования — даже с учетом потенциально

<sup>25</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» (пункт 6, абзац второй пункта 7) // СПС «КонсультантПлюс».

возможного риска причинения вреда правам и свободам лиц, с которыми связана содержащаяся в обращении информация, — само по себе обращение в государственный орган или орган местного самоуправления, обусловленное целью получения содействия по реализации прав и свобод обратившегося гражданина или прав и свобод других лиц, не может рассматриваться как распространение (разглашение) информации<sup>26</sup>. Полагаю, что и не обусловленное указанной целью обращение в орган публичной власти также не может расцениваться как распространение (разглашение) информации, иначе действие как объективный акт поведения подменялось бы его мотивом, относящимся к субъективной стороне состава правонарушения.

Данный вывод согласуется с положениями Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», согласно которому под распространением, разглашением сведений понимаются действия, направленные на получение информации неопределенным кругом лиц или передача информации неопределенному кругу лиц (пункт 9 статьи 2). Иное свидетельствовало бы об отождествлении обусловленного гарантированным Конституцией РФ права на обращения в государственный орган или орган местного самоуправления в форме предусмотренной законом жалобы, заявления с распространением, разглашением сведений. Следовательно, предусмотренное законом обращение в государственный орган или орган местного самоуправления не может выступать формой общественно опасного деяния — распространением, разглашением сведений, информации. Как не может выступать и формой деяния, влекущего гражданско-правовую ответственность за него.

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закрепляет принцип свободной и добровольной реализации права на обращение, что в конституционно-правовом смысле этого принципа, исходя из требований взаимосвязанных положений статей 29 (часть 3) и 33 Конституции РФ, предполагает изложение существа обращения в свободной форме и без обязательного представления подтверждающих доводы документов (материалов). Не содержит (и не предполагает) указанный федеральный закон требований указывать в обращении лишь такие данные (сведения), которые достоверно известны заявителю и которые он может подтвердить. Тем самым этот закон не исключает (допускает) обращение в государственные

<sup>26</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 5 декабря 2019 г. № 3272-О. URL: <http://www.ksrf.ru>

органы и органы местного самоуправления и тогда, когда нарушение лишь предполагается, по мнению заявителя. Проверка же сообщаемых сведений о наличии или отсутствии фактов и (или) обстоятельств, их правовая оценка осуществляются органами власти и их должностными лицами. Следовательно, квалификация обращения как необоснованного ввиду неподтверждения изложенных в жалобе, заявлении сведений, а потому мнимость нарушения закона или прав не свидетельствует ни об отсутствии повода и оснований для обращения в органы власти, ни о злоупотреблении правом по смыслу указанного федерального закона.

То обстоятельство, что изложенные в жалобе сведения в ходе их проверки не нашли подтверждения, само по себе не может служить основанием для привлечения этого лица к гражданско-правовой, а тем более к уголовной ответственности, поскольку даже если и имело место злоупотребление правом со стороны заявителя, органы публичной власти в силу закона обязаны проверять поступившую информацию, а не распространять не соответствующие действительности, порочащие сведения.

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» прямо установил требования о недопустимости разглашения сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия (часть 2 статьи 6). Соответственно, действующее регулирование устанавливает особый (ограниченный) режим использования поступившей в государственный орган, орган местного самоуправления информации, который не предполагает разглашение сведений, содержащихся в обращении, тем более относящихся к частной жизни гражданина<sup>27</sup>, что служит мерой, направленной на недопущение распространения сведений с тем, чтобы не причинить вред чести, достоинству и деловой репутации граждан.

Исходя из существа права на обращения в органы власти и регулирования его реализации, данный федеральный закон установил прямой запрет на преследование гражданина не только в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица, но и в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц (статья 5, часть первая статьи 6, статья 7), что, следовательно, также не может не учитываться при выяснении вопроса о допустимости ответственности, с учетом того обстоятельства, какими целями и мотивами было продиктовано

<sup>27</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2018 г. № 62-О. URL: <http://www.ksrf.ru>

обращение, в том числе и применительно к ответственности уголовной, за клевету, но с учетом того, что обращение в органы власти не является распространением информации.

По смыслу правовых позиций Конституционного Суда РФ<sup>28</sup>, из положения статьи 19 (часть 1) Конституции РФ «все равны перед законом и судом» вытекает требование, в силу которого при равных условиях субъекты права должны находиться в равном положении; однородные по своей юридической природе отношения должны регулироваться схожим образом. Следовательно, урегулированные одним и тем же законом отношения предполагают равный подход и к оценке формально равных (одних и тех же) действий, в данном случае — обращений в государственные органы или в органы местного самоуправления как не являющихся распространением, разглашением информации (сведений). Иное приводило бы к тому, что то же самое действие — реализующее гарантированное единое, равное конституционное право на обращение в органы публичной власти и на выражение мнения, — по-разному расценивалось бы в отношении одного и того же лица применительно к уголовно-правовым или гражданско-правовым правоотношениям, так и по отношению к разным лицам в зависимости от того, какой вид ответственности и в какой процедуре на них пытаются возложить.

Множественность обращений в государственные органы и органы местного самоуправления также не свидетельствует о том, что в таком случае факты обращений обретают характер распространения информации — действия, направленного на ее получение неопределенным кругом лиц или передачу информации неопределенному кругу лиц. По смыслу Конституции РФ гражданин рассматривается как равноправный субъект, который может спорить с государством в лице любых его органов, что предполагает не только право подать в соответствующий государственный орган или должностному лицу заявление, ходатайство или жалобу, но и право получить на эти обращения адекватный ответ, в случае несогласия с которым добиваться исправления их ошибки, обжаловать решения и действия (бездействие) органов государственной власти и должностных лиц<sup>29</sup>. Следовательно, в таком случае гражданин, как спорящий

<sup>28</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 27 декабря 1999 г. № 19-П, от 16 июля 2007 г. № 12-П, от 25 марта 2008 г. № 6-П, от 29 ноября 2019 г. № 38-П; определения Конституционного Суда РФ от 3 ноября 2006 г. № 455-О, от 7 февраля 2008 г. № 226-О-О, от 15 апреля 2008 г. № 263-О-О, от 15 июля 2010 г. № 943-О-О, от 1 марта 2011 г. № 283-О-О и др. URL: <http://www.ksrf.ru>

<sup>29</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П; определения Конституционного Суда РФ от 25 января 2005 г. № 42-О, от 26 мая 2011 г. № 619-О-О, от 29 марта 2016 г. № 551-О и др. URL: <http://www.ksrf.ru>



с государством или обращающийся в его органы или органы местного самоуправления субъект, несогласный с ответами, решениями, действиями, бездействием этих органов и их должностных лиц, превращался бы в клеветника уже в силу такого спора или несогласия.

Положения статьи 128<sup>1</sup> УК РФ и статей 152 и 1100 ГК РФ направлены на охрану и защиту чести и достоинства личности. Понятием чести охватывается общественное признание человека, оказываемое ему уважение общественным мнением социума, социальной группы, коллектива, а под достоинством рассматривается самооценка человеком своих качеств, способностей, общественного значения<sup>30</sup>. Эти понятия связаны с обстоятельствами, которые носят субъективный характер и не дают оснований для применения положений статей 152 и 1100 ГК РФ, применительно к обращениям в органы власти, независимо от того, подтверждена или опровергнута информация (обстоятельства), изложенная в обращении.

Поскольку изложение сведений в обращении, адресованном только в уполномоченный на его рассмотрение орган власти, не образует и не предполагает их распространения заявителем, а тем более если органом власти дана объективная оценка изложенным в обращении обстоятельствам и (или) информации, заявление, жалоба в орган власти, послужившие предпосылкой такому решению, не могут расцениваться в качестве нарушающего честь и достоинство обращения. Если информация не подтвердилась, следовательно, в этом случае права лица защищены самим решением органа власти и не требуется какого-либо опровержения сведений по суду в соответствии со статьей 152 ГК РФ, а потому нет самих оснований для иска с требованием опровергнуть то, что уже опровергнуто или не подтверждено. Подтверждение же информации при проверке обращения также лишает оснований для применения положений данной статьи. По сути, восстановление справедливости органом власти, в который было адресовано обращение, может служить достаточной компенсацией морального вреда, а следовательно, нет основания и для применения положений статьи 1100 ГК РФ.

Представляется, что при ином подходе может быть нарушен баланс между правами лиц, обращающихся в органы власти, и правами лиц, чьи интересы затрагивают такие обращения. Кроме того, применение положений статьи 1100 ГК РФ в условиях, когда обращение в органы власти не является распространением сведений, применительно как к уголовно-правовым, так и к граж-

данско-правовым отношениям, законодательно закреплены меры (гарантии) защиты лиц, чьи интересы затрагиваются жалобами, заявлениями, требования о привлечении заявителей к ответственности за действия, обусловленные (сопряженные) обращением в государственные органы или органы местного самоуправления, по сути, выступали бы в качестве некоей «мести» за деяние, связанное с публично-правовыми отношениями, с реализацией конституционного, политического права, предусмотренного статьей 33 Конституции РФ, тем более когда права уже защищены самим органом власти при разрешении обращения.

Вместе с тем судебная практика идет по иному пути. Верховный Суд РФ, относя изложение сведений в заявлениях, адресованных в органы власти и их должностным лицам, к распространению сведений, указал, что, если действия лица содержат признаки клеветы, потерпевший вправе обратиться в суд с заявлением о привлечении виновного к уголовной ответственности, а также предъявить иск о защите чести и достоинства или деловой репутации в порядке гражданского судопроизводства. Отказ в возбуждении уголовного дела о клевете, прекращение возбужденного уголовного дела, а также вынесение приговора не исключают возможности предъявления иска о защите чести и достоинства или деловой репутации в порядке гражданского судопроизводства<sup>31</sup>.

Следует заметить, что, хотя обстоятельствам, указанным в решениях по обращениям, вряд ли можно придавать значение некоей «преюдициальности», вместе с тем сами решения, пока они не отменены в установленном порядке, презюмируются в качестве законных и обоснованных, тем более если их никто не оспаривает. Соответственно, можно допустить (предположить), что информация (сведения), изложенная в обращении, жалобе, заявлении, в силу ее неподтверждения является гипотетически ложной, а то и заведомо ложной, а потому, если расценивать обращения в органы государственной власти или местного самоуправления в качестве признака состава преступления или злоупотребления правом, такое разрешение обращения служит предпосылкой для решения вопроса об уголовном преследовании лица, обратившегося с жалобой, заявлением, или предъявления к нему претензий в порядке гражданского судопроизводства.

В этой связи актуализируется процедурный аспект применения положений статьи 128<sup>1</sup> УК РФ и статьей 152 и 1100 ГК РФ в части возложения

<sup>30</sup> Тасаков С.В. Нравственные основы уголовно-правовых норм, направленных на охрану личности, ее прав, свобод и законных интересов : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2010. С. 31–32.

<sup>31</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» (п. 6, абз. 2 п. 7) // СПС «Консультант-Плюс».

бремени доказывания при равных обстоятельствах и выборе процедуры защиты нарушенного права, а также предмета судебного разбирательства, который не может определяться отстраненно от содержания обращения в орган власти и решения, принятого по такому обращению.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, реализуя право на судебную защиту, гарантированное статьей 46 (части 1 и 2) Конституции РФ, заинтересованное лицо не вправе по своему усмотрению выбирать ту или иную процедуру судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются федеральным законом<sup>32</sup>. Вместе с тем ни законом, ни его судебным толкованием не определено, в каких случаях и при каких условиях гражданин вправе прибегать к уголовно-процессуальной или гражданско-правовой процедуре реагирования на нарушение его права. По сути, не исключается задействие и гражданско-правовой и уголовно-процессуальной процедуры сатисфакции, причем в любой последовательности. Тем самым частное (физическое) лицо по своему усмотрению, а не в силу установленных законодателем критериев определяет (выбирает), обратиться ли ему к гражданской процедуре защиты чести и достоинства или осуществлять уголовное преследование «клеветника» за деяние, вытекающее из публично-правовых правоотношений.

Ситуация осложняется и тем, что в гражданском и уголовном судопроизводстве применяются принципиально разные требования к распределению бремени доказывания. Если применительно к возложению ответственности за распространение заведомо ложных сведений в порядке уголовного судопроизводства действует принцип презумпции невиновности, а потому частный обвинитель обязан доказать, факт распространения сведений, порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию, а также осознание заявителем их ложности, то в гражданском судопроизводстве лицо, распространившее порочащие честь, достоинство или деловую репутацию другого лица сведения, обязано доказать их соответствие действительности, а потому по отношению к деянию лица, обратившегося в органы власти, действует принцип вины, а к сообщенным им сведениям — действует презумпция их недостоверности.

Соответственно, в случае первоначального обращения за защитой права в порядке гражданского судопроизводства, а затем уголовного в порядке

частного обвинения, по существу, либо нарушается принцип презумпции невиновности, либо создается ситуация противоречивости судебных решений, отступление от требований преюдиции. И то и другое ведет к нарушению принципа законности, справедливости, правовой определенности и отступлению от равенства перед законом и судом.

При этом, во всяком случае, судебный спор между частными лицами ведется относительно содержания самого обращения и принятого по нему решения должностным лицом соответствующего органа публичной власти, без разрешения законности и обоснованности которого вряд ли возможно разрешить судебное дело. Иначе не исключается возложение ответственности на лицо за его обращение в орган власти, для которого имелись законные основания или обоснованные предпосылки, а потому, по сути, за законные действия, которые могут даже не являться и не расцениваться в качестве злоупотребления правом. В разрешении вопроса о возложении ответственности за деяние, обусловленное обращением в орган власти, решение должностного лица по обращению гражданина и материалы, послужившие основанием для его вынесения, не могут расцениваться в качестве не требующих судебного исследования и подтверждения. Иное вступало бы в противоречие и с положениями статьи 61 ГПК РФ, и статьей 90 УПК РФ. Вместе с тем проверка законности и обоснованности такого рода решений и материалов формально не относится (не входит) к предмету разбирательства по делу частного обвинения или разрешения гражданского иска.

Без проверки и оценки судом наличия оснований (повода, предпосылки) для обращения в орган публичной власти, полноты выполненных действий по сообщению заявителя, оценки и подтверждения информации как ложной или заведомо ложной, при том что Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не обязывает заявителя излагать в обращении только заведомо достоверную, подтвержденную и проверенную им информацию, следовательно, с заявителя не могут быть взысканы и расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения, пока в суде не будет доказана именно заведомая ложность сведений, указанных в обращении (часть вторая статьи 16 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»), как не может разрешаться данный вопрос и по правилам статей 152 и 1100 ГК РФ.

Как отмечал Конституционный Суд РФ, общепризнанным принципом привлечения к ответственности во всех отраслях права является наличие вины — либо доказанной, либо презюмируемой, но опровержимой — как элемента

<sup>32</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П, от 8 июня 2015 г. № 14-П, определения Конституционного Суда РФ от 17 ноября 2009 г. № 1427-О-О, от 3 июля 2014 г. № 1489-О-Р, от 24 октября 2019 г. № 2696-О и др. URL: <http://www.ksrf.ru>



субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. предусмотрено непосредственно в законе<sup>33</sup>.

Вместе с тем в контексте доказывания одного и того же субъективного признака вины — характеризующего указания в обращении сведений именно как заведомо ложных, в рамках уголовного, гражданского или административного судопроизводства, применительно к одним и тем же событиям, представляется принципиально недопустимым применение альтернативно презумпции невиновности вины презюмируемой, хотя и опровержимой.

Представляется, что это тем более важно в случае, когда данный вопрос, касающийся публично-правовых отношений, разрешается по обращению частного лица, преследующего в деле свой индивидуальный, личный интерес.

Кроме того, следует учитывать, что статья 16 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не содержит каких-либо положений, исключающих доказывание признака заведомой для виновного ложности сообщенных в обращении сведений.

Разновидностью обращения в органы власти является сообщение о преступлении, предусмотренное уголовно-процессуальным законом в качестве юридической предпосылки для начала процессуальной проверки изложенных в нем обстоятельств и самостоятельного повода для возбуждения уголовного дела. Уголовно-процессуальные правоотношения нередко начинаются именно с сообщения о преступлении. При приеме заявления или в процессе отказа в принятии заявления, а также при рассмотрении заявления одновременно разрешается и важный с конституционно-правовой точки зрения вопрос о праве на доступ к правосудию, а потому о самой возможности (предпосылке) добиться справедливости и правосудия.

Подавая заявление о преступлении, лицо преследует цель возбудить уголовное дело применительно к указанным в заявлении обстоятельствам преступления, установить виновного в его совершении и привлечь его к уголовной ответственности либо привлечь известное заявителю лицо к ответственности за деяние, которое, по его мнению, является преступным. Тем самым заявление объективно и субъективно всегда связано с обусловленными производством по уголовному делу ограничениями, которые не просто подразумевает заявитель, но и на применении которых

<sup>33</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П, от 17 июля 2002 г. № 13-П, от 18 мая 2012 г. № 12-П, от 10 февраля 2017 г. № 2-П, от 26 октября 2017 г. № 25-П, от 9 января 2019 г. № 1-П. URL: <http://www.ksrf.ru>

фактически настаивает. Лицо же осознанно делает свое заявление о преступлении, в котором он может указать на преступные с его точки зрения обстоятельства, а также на деяние конкретных лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших преступления. Учитывая, что заявитель предупреждается об уголовной ответственности за заведомо ложный донос в соответствии со статьей 306 Уголовного кодекса Российской Федерации, о чем в протоколе делается отметка, которая удостоверяется подписью заявителя (статья 141 УПК РФ), он фактически сам в той или иной мере вполне осознанно берет на себя ответственность относительно достоверности обстоятельств сделанного им сообщения (заявления) о преступлении и (или) причастности к преступлению конкретного лица или лиц. Но это лишь одна, субъективная сторона вопроса. Другая же заключается в объективной проверке и оценке сообщения о преступлении.

По результатам проверки сообщения о преступлении принимается решение о возбуждении уголовного дела при наличии признаков преступления или об отказе в его возбуждении по основаниям, предусмотренным уголовно-процессуальным законом. Статистика фиксирует наряду с ростом обращений о правонарушениях ежегодный нарастающий спад регистрируемых преступлений, рост как количества решений об отказе в возбуждении уголовного дела, так и решений об их отмене в количестве, сопоставимом с числом регистрируемых преступлений.

Это дает основания предположить, что стадия возбуждения уголовного дела таит значительную опасность злоупотреблений при разрешении сообщений о преступлениях<sup>34</sup>, в том числе связанную с угрозами преследования заявителей за заведомо ложный донос о преступлении.

Само обращение с заявлением выступает признаком объективной стороны преступления, предусмотренного статьей 306 УК РФ, а вопрос о ложности сообщения о преступлении может быть поставлен по результатам проверки сообщения о преступлении лицами, осуществляющими такую процессуальную проверку и выбирающими основания для вынесения процессуального решения по нему<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Более подробно см.: Вагин О.А. Отказ в возбуждении уголовного дела и прекращение уголовного дела в контексте принципов справедливости и равенства // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 2 (62).

<sup>35</sup> В рамках данной статьи рассматривается вопрос лишь ответственности за заведомо ложный донос с позиции соотношения с конституционным правом на обращение в органы публичной власти, а потому не затрагиваются тонкие вопросы квалификации деяния, требующие отдельного, самостоятельного исследования. В юридической литературе излагаются различные позиции относительно ответственности за заведомо ложный донос, применительно к различным ситуациям, а также субъектам, целям и иным обстоятельствам, которые изучались и учитывались при подготовке данной

Исходя из содержания статьи 306 УК РФ для привлечения к ответственности по данной статье ключевое значение имеет именно субъективный фактор — заведомая ложность. Наличие самого события, которое заявитель считает преступным, обращаясь с заявлением, ставит под сомнение заведомую ложность сообщения о преступлении. Вопрос же, как квалифицировать с точки зрения уголовного закона данное событие, — задача не заявителей, а правоохранительных органов, а потому ошибочное мнение относительно преступности деяния не может выступать основанием для привлечения к ответственности. Следовательно, лишь в силу отсутствия самого события преступления (пункт 1 части первой статьи 24 УПК РФ), о котором сообщил заявитель, может существовать сама предпосылка для постановки вопроса об уголовном преследовании за заведомо ложный донос о совершении преступления.

Вместе с тем применительно к указанному основанию для отказа в возбуждении уголовного дела, по сути, всегда есть признаки заведомо ложного доноса, если основанием для проведения процессуальной проверки было заявление о преступлении. Проведенная проверка по заявлению, исключая само событие преступления, по поводу которого сделано заявление, при этом может указывать на признаки заведомо ложного доноса, достаточность данных о котором выступает основанием для возбуждения уголовного дела (часть вторая статьи 140 УПК РФ).

Вряд и есть основания для преследования за заведомо ложный донос о совершении преступления до того, пока не разрешен вопрос о проверке самого сообщения о преступлении. Только после разрешения заявления по существу и вынесения по нему процессуального решения, констатирующего отсутствие события преступления, в связи с которым обращался заявитель, может быть поставлен вопрос о возможности его уголовного преследования по статье 306 УК РФ. Для этого в рамках уголовно-процессуальных процедур должны быть установлены или опровергнуты обстоятельства происшествия, в связи с которым обратился заявитель, дана его правильная правовая оценка,

статьи. См.: Горелик А.С., Лобанова Л.В. Преступления против правосудия. СПб., 2005. С. 257; Российское уголовное право. Т. 2: Особенная часть / под ред. А.И. Рарога. М., 2005. С. 774; Полный курс уголовного права / под ред. А.И. Коробеева. Т. 5. СПб., 2008. С. 252; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. 2-е изд. / отв. ред. первый заместитель Председателя Верховного Суда РФ В.И. Радченко. Питер, 2007. С. 812; Бриллиантов А.В., Косевич Н.Р. Настольная книга судьи: преступления против правосудия. М.: Проспект, 2008. С. 164; Цепелев К.В. Обвиняемый как субъект заведомо ложного доноса // Уголовное право. 2018. № 1. С. 111–115; Тесленко А. Квалификация заведомо ложного доноса // эж-Юрист. 2017. № 14. С. 6; Цветков Ю.А. Заведомо ложный донос: соотношение материального и процессуального // Мировой судья. 2017. № 3. С. 26–31.

что возможно лишь на основе проверки и оценки собранных доказательств, отвечающих требованиям относимости, допустимости и достоверности. Только тогда можно правильно установить, имело ли место деяние (событие), в связи с которым лицо обратилось с заявлением о преступлении или о причастности к преступлению конкретного человека, а потому и о наличии или отсутствии преступления в деянии заявителя.

Принципиально важно, чтобы заявитель не преследовался в связи с его заявлением о преступлении, обстоятельства которого не выяснились, не разрешался вопрос о причастности к преступлению указанного им лица, а главное, были ли у заявителя объективные предпосылки для обращения с заявлением о преступлении, что имеет ключевое значение. Недоканность события преступления или причастности к преступлению конкретного лица не дает оснований для оценки обращения с заявлением о преступлении как заведомо ложного доноса. К примеру, обвиняемый сообщает о том, что по отношению к нему сотрудниками правоохранительных органов применялись побои, что привело к нарушению его права на справедливое судебное разбирательство, под воздействием незаконных методов он себя оговорил. Медицинские заключения подтверждают кровоподтеки и иные повреждения на теле заявителя. В ходе расследования по заявлению следователь не нашел доказательств причинения сотрудниками правоохранительных органов вреда здоровью потерпевшего-обвиняемого и прекратил производство по делу за отсутствием события преступления.

Следовательно, поскольку отсутствует само событие преступления, следователь обязан разрешить в данном случае другой, весьма важный вопрос о возбуждении уголовного дела за заведомо ложный донос. В противном случае, не выясняя это обстоятельство, можно предположить, что в ходе расследования было скрыто и (или) допущено должностное преступление либо имел место заведомо ложный донос. Другого не дано. Либо тогда такого рода обращение нужно рассматривать в качестве не запрещенной законом формы реализации обвиняемым права на защиту, не запрещенным законом способом. Вместе с тем наделение гражданина правом представлять доказательства в свою защиту от подозрения или обвинения в совершении преступления не означает возможности его реализации незаконными, в том числе преступными, средствами<sup>36</sup>.

Следует отметить, что в практике не исключены и более сложные ситуации, обуславливающие взаимосвязь о сообщаемом преступлении и заведомо

<sup>36</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2013 г. № 661-О. URL: <http://www.ksrf.ru>



ложном доносе о нем, например, применительно к коррупционным преступлениям, которые преимущественно выявляются и раскрываются при наличии заявления о вымогательстве взятки и при участии лица, обратившегося с таким заявлением, причем не всегда вымогательство может быть открытым и откровенным, а может носить завуалированный характер. Если при попытке передачи взятки, почувствовав неладное, взяткополучатель откажется от получения предмета взятки, а затем обвинит заявителя в заведомо ложном доносе о совершении преступления и провокации взятки, чаша правосудия может склониться не в пользу заявителя, да и разрешить вопрос о том, имело ли место вымогательство взятки или же заведомо ложный донос, в такой ситуации объективно вряд ли возможно.

Установление наличия или отсутствия заведомо ложного доноса сопряжено с преступлением или лицом, его совершившим, на что ссылается заявитель, это обстоятельство объективное, неустановление или неподтверждение которого допускает заведомую ложность сообщения о преступлении. Но заведомая ложность — это признак субъективной стороны. Лицо сознает, что сообщает именно о преступлении, которого нет, или о совершении преступления лицом, которое его не совершало, и желает сделать такое сообщение о преступлении. Установление этого — вопрос доказывания. Но как быть, если человек добросовестно заблуждался, делая заявление, или же не заблуждался, а ввиду слабой активности или бездействия правоприменителей, коррупции или иных злоупотреблений сделанное им заявление о преступлении не подтвердилось? Учитывая статистику, отражающую практику разрешения заявлений о преступлениях и вынесения постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, вероятность обвинить заявителя в ложном доносе статистически может уравниваться с решениями о возбуждении уголовного дела по обращениям граждан.

Если допустить ответственность за такое деяние, обусловленное сообщением о преступлении, пусть и необоснованное, то мы в вопросе государственной защиты права на обращение, на выражение мнения, образно говоря, свалимся до практики российского средневековья, когда человек, выступая, по его мнению, в защиту государственного интереса, кричал «слово и дело» — и становился неприкасаемым. Однако если же выяснялось, что он действует ошибочно, неправильно, то в назидание за это получал жестокое наказание, чтобы другим неповадно было. К тому же, чтобы проверить, правильно ли он доносит, верно ли обвиняет, правду ли говорит, его пытали первым. Доносчику полагался первый кнут.

Заведомо ложный донос относится к преступлениям против правосудия, которое обеспечивается

субъектами, установленными уголовно-процессуальным законом, призванными объективно, всесторонне и справедливо разобраться в обстоятельствах дела и представить в случае необходимости его на разрешение суда.

Тем самым уголовно-процессуальный закон содержит механизмы и призван обеспечить и гарантии правосудия, и правильное разрешение заявлений о преступлениях, в том числе обеспечить судебную защиту от необоснованного уголовного преследования в случае ложного сообщения о преступлении. Положения же уголовного закона об ответственности за заведомо ложный донос о совершении преступления не обеспечивают такие гарантии и не являются такой гарантией, поскольку норма может быть применена лишь постфактум.

Уголовно-процессуальный закон выступает достаточным фильтром как для защиты от необоснованных обращений с заявлениями о преступлениях, так и для защиты лиц, на действия которых подаются заявления о преступлении, необходимо лишь грамотно и точно их использовать в правоприменительной практике. В частности, если по сообщению о преступлении были основания для отмены (отменялись) постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, то это обстоятельство может свидетельствовать о небезосновательности обращения с таким сообщением, а тем более когда уголовное дело возбуждалось.

При этом в вопросе об ответственности за заведомо ложный донос о совершении преступления следует учитывать, что преступность этого деяния от правомерного поведения отграничивает лишь субъективный фактор, как и криминальную общественную опасность заведомо ложный донос о совершении преступления обретает также по признаку субъективной стороны, а потому объективная общественная опасность ложного сообщения о преступлении и опасность заведомо ложного сообщения о преступлении фактически равны. Что же касается мотивов обращения с сообщением о преступлении, то они также могут не иметь отличий и преследовать равную цель — возбуждение уголовного дела и привлечение виновного, мнимого или действительного, к ответственности. Сама по себе субъективная сторона преступления, выражающаяся в осведомленности о ложности сообщения о преступлении, не создает кумулятивный эффект особой, криминальной общественной опасности посягательству (противоправному обращению с сообщением о преступлении) на охраняемые общественные отношения (объект преступления).

Определяя, какие опасные для личности, общества и государства деяния признаются преступлениями, законодатель обязан избегать избыточного использования уголовно-правовой репрессии.

Основанием преступности противоправных деяний могут служить лишь обстоятельства, в совокупности объективно подтверждающие криминальную степень их общественной опасности, значимость охраняемых законом ценностей, на которые они посягают, существенность причиняемого ими вреда, а также невозможность их преодоления с помощью иных правовых средств<sup>37</sup>.

Следовательно, учитывая слабые различия в преступном и не преступном поведении, связанном с правом на обращение в органы власти, а также в степени общественной опасности деяния, наличие процессуальных гарантий и механизмов защиты от необоснованных сообщений о преступлениях, применение уголовной ответственности за заведомо ложный донос о совершении преступления (статья 306 УК РФ) в правоприменительной практике должно иметь характер исключения из правил, минимизировать саму возможность уголовного преследования за заведомо ложный донос, ограничиваясь случаями, когда отсутствовало само событие преступления, когда у заявителя не было никаких оснований для предположений о наличии преступления и (или) участии в нем конкретного лица<sup>38</sup>.

Подводя итог изложенному, следует отметить, что ввиду объективного сходства или тождества действий, обусловленных правом на обращение в органы публичной власти, и злоупотребления этим правом, предполагается, что реагирование публичной власти на обращения граждан должно быть взвешенным, непредвзятым, объективным, справедливым и безопасным для граждан, обращающихся в государственные органы и органы местного самоуправления, что особенно важно, учитывая реалии правоприменительной практики, социально-политической, экономической и криминальной обстановки в стране, потребность и стремление граждан разрешать проблемные вопросы, прибегая к помощи органов публичной власти цивилизованным способом. Иное служило бы серьезным препятствием для взаимодействия личности и государства, особенно в вопросах, чувствительных для граждан, в том числе касающихся преступного поведения.

#### Литература

1. Бармина О.Н. Злоупотребление правом / О.Н. Бармина ; ответственный редактор В.А. Кодолов. Киров : Радуга-ПРЕСС, 2015. 132 с.

<sup>37</sup> Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2005 г. № 7-П, от 10 февраля 2017 г. № 2-П. URL: <http://www.ksrf.ru>

<sup>38</sup> Заведомо ложное сообщение об акте терроризма (статья 297 УК Российской Федерации) по способу совершения и внешне признакам объективно не совпадает с обращением в органы власти, в том числе с сообщением о преступлении, в связи с чем и не рассматривается в рамках данной статьи.

2. Бриллиантов А.В. Настольная книга судьи: преступления против правосудия : с учетом обобщения судебной практики, постановлений и разъяснений Верховного Суда РФ / А.В. Бриллиантов, Н.Р. Косевич. Москва : Проспект, 2008. 557 с.

3. Горелик А.С. Преступления против правосудия / А.С. Горелик, Л.В. Лобанова. Санкт-Петербург : Юридический Центр Пресс, 2005. 491 с.

4. Жеребцов А.Н. Общая теория публично-правовой обязанности : монография / А.Н. Жеребцов. Санкт-Петербург : Юридический Центр Пресс, 2013. 403 с.

5. Зайцева С.Г. «Злоупотребление правом» как правовая категория и как компонент нормативной системы законодательства Российской Федерации / С.Г. Зайцева. Рязань : Поверенный, 2002. 150 с.

6. Кожевников В.В. О понятии злоупотребления правом в сфере публично-правовых отношений / В.В. Кожевников, Е.М. Денисенко, Ю.Б. Лавров // Современное право. 2018. № 12. С. 5–9.

7. Конин В.В. Злоупотребление правом адвокатом в уголовном судопроизводстве как вид профессиональной деформации (по материалам дисциплинарной практики адвокатских палат Санкт-Петербурга и Калининградской области) / В.В. Конин // Современное право. 2019. № 9. С. 124–128.

8. Скобликов П.А. Коррупционные и иные нарушения при рассмотрении обращений граждан. Возможные меры предупреждения / П.А. Скобликов // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2019. № 1 (52). С. 59–70.

9. Степкин С.П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения / С.П. Степкин // Российский юридический журнал. 2019. № 1 (124). С. 54–59.

10. Тарасенкова А.Н. Жизнь без конфликтов: добрососедство и закон / А.Н. Тарасенкова, А.А. Зайцев. Москва : Редакция «Российской газеты», 2016. 143 с.

11. Тасаков С.В. Нравственные основы уголовно-правовых норм, направленных на охрану личности, ее прав, свобод и законных интересов : автореферат диссертации доктора юридических наук / С.В. Тасаков. Екатеринбург, 2010. 51 с.

12. Тесленко А. Квалификация заведомо ложного доноса / А. Тесленко // ЭЖ-Юрист. 2017. № 14.

13. Цветков Ю.А. Заведомо ложный донос: соотношение материального и процессуального / Ю.А. Цветков // Мировой судья. 2017. № 3. С. 26–31.

14. Щепелев К.В. Обязательный как субъект заведомо ложного доноса / К.В. Щепелев // Уголовное право. 2018. № 1. С. 111–115.



## Взаимодействие конституционной юстиции с законодателем и принцип соразмерности (Часть 2)\*

Должиков Алексей Вячеславович,  
доцент кафедры конституционного права  
Санкт-Петербургского государственного университета,  
кандидат юридических наук, доцент  
*a.dolzhikov@spbu.ru*

В работе анализируется взаимодействие конституционной юстиции с законодателем при применении принципа соразмерности. Выделяются основные формы такого взаимодействия. Также рассматриваются отдельные приемы конституционного судопроизводства, которые позволяют высоким судьям осуществлять взаимодействие с народными избранниками. Автором выдвигается тезис о том, что при оценке соразмерности законодательства степень интенсивности конституционного контроля меняется в зависимости от ряда обстоятельств.

**Ключевые слова:** конституционный контроль, принцип соразмерности, презумпция добросовестности законодателя.

### 2.2. Признание закона неконституционным

Другой формой взаимодействия федерального парламента и Конституционного Суда РФ является признание закона или его отдельных положений не соответствующими Конституции РФ. Такое направление выступает крайней формой взаимодействия данных органов. Со времен Г. Кельзена роль конституционной юстиции при отмене законов обозначается понятием негативного законодательства. По мысли австрийского ученого, «решение Конституционного суда, аннулирующее закон, имело тот же характер, что и закон, который прекращает действие другого закона. Это негативный акт законодательства»<sup>1</sup>. Дисквалификация законов определяет утрату юридической силы неконституционных норм. Сама природа судебного конституционного контроля предполагает известное отрицание законодательных решений. Следует согласиться с мнением В.В. Лазарева о том, что в Конституционном Суде «часто ведется поиск права за пределами воли законодателя, а иногда и вопреки ей»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Кельзен Г. Судебный контроль законодательства: сравнительное исследование австрийской и американской конституций // Правоведение. 2012. № 2. С. 194.

<sup>2</sup> Лазарев В.В. Диссеминация науки в Конституционном Суде РФ // Правовое государство и правосудие: проблемы теории и практики / отв. ред. В.М. Сырых, В.Н. Власенко. М.: РАП, 2014. С. 24.

Полномочие по осуществлению органами конституционного правосудия негативного нормотворчества косвенно подтверждается уже тем, что непосредственно в Конституции РФ закрепляется норма о том, что акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу (ч. 6 ст. 125). Такой же вывод следует из системного толкования этой нормы и нескольких положений Закона о Конституционном Суде, в силу которых его решения обязательны на всей территории России для всех органов власти, физических и юридических лиц публичного и частного права (ст. 6), а также исходя из утраты силы актов или их отдельных положений в случае признания их неконституционными (ч. 3 ст. 79).

Данные нормы можно интерпретировать через известную логическую связку «тезис — антитезис — синтез». В такой триаде норма обжалуемого в конституционном судопроизводстве закона служит тезисом. Признание этой нормы неконституционной составляет антитезис (или негативное правоположение). Наконец, синтезом выступает деятельность парламента по приведению правового регулирования в соответствие с правовой позицией органа конституционного правосудия. В качестве примера, иллюстрирующего указанную триаду, используем Постановление Конституционного Суда РФ от 17 января

\* Часть 1 опубликована в № 4 за 2020 г. С. 12-20.

2013 г. № 1-П<sup>3</sup>. В этом деле оценивалась конституционность законоположения, которое не допускало назначение административного наказания ниже низшего предела санкции. Тезисом здесь служит утверждение о недопустимости назначения административного наказания ниже низшего предела. Антитезисом выступает вывод о неконституционности законоположения, исключая назначение наказания ниже низшего предела, которое «не позволяет во всех случаях в полной мере учесть характер совершенного административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, а также иные имеющие значение для дела существенные обстоятельства и тем самым — обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания». Признание несоразмерности нормы закона фактически создает правило с противоположным по смыслу содержанием. Нуллификация первоначального правила и будет выступать актом негативного законодательства.

Вместе с тем конституционная юстиция может переходить от негативного к позитивному нормотворчеству, фактически завершая логическую цепочку (тезис — антитезис) правилом с позитивным содержанием. В соответствии с итоговым выводом Конституционного Суда РФ федеральному законодателю «надлежит внести в... [законодательство] изменения, которые позволят назначать за административное правонарушение... справедливое и соразмерное наказание с учетом имущественного и финансового положения юридического лица и иных имеющих значение для назначения административного наказания обстоятельств. Впредь до внесения... надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого юридическому лицу за совершение административного правонарушения... может быть снижен антимонопольным органом или судом на основе требований Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении». Исходя из этой правовой позиции нетрудно заметить, что орган конституционного правосудия фактически переходит от негативного к позитивному нормотворчеству. Формулировка Конституционным Судом РФ позитивного правила должна учитываться не только правоприменителем, но и в последующей законодательской деятельности при исполнении итогового решения.

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 января 2013 г. № 1-П // СЗ РФ. 2013. № 4. Ст. 304.

Переход Конституционного Суда РФ к позитивному нормотворчеству неизбежно затрагивает прерогативы законодателя и непосредственно касается принципа соразмерности. В этой связи можно обратить внимание на особое мнение судьи Г.А. Гаджиева, в соответствии с которым принятие «судом актов, которые вносят поправки в решения законодателя путем самостоятельного изменения баланса ценностей в пользу тех или иных прав или интересов, едва ли существенно отличается от позитивного нормотворчества. Подчиняясь в известной мере субъективизму самих судей и их представлениям о должном, подобные действия суда выходят за пределы той компетенции, которая отведена им Конституцией Российской Федерации в системе разделения властей»<sup>4</sup>. Применяя принцип соразмерности, Конституционный Суд РФ будет сталкиваться с первоначальной позицией законодателя по этому вопросу. При чем отличие негативного и позитивного судебного нормотворчества состоит в разнице формулировок и степени уважительности к законодательской деятельности. Поэтому уместно проанализировать вопрос о признании закона не противоречащим Конституции, который представляет собой более уважительную форму отношения конституционной юстиции к законодателю.

### 2.3. Признание закона не противоречащим Конституции

На практике встречается прямо не предусмотренная законодательством форма взаимодействия Конституционного Суда РФ с парламентом. Иногда по результатам судебного разбирательства отсутствуют достаточные основания для вывода о неконституционности закона. Тогда Конституционный Суд РФ может прийти к заключению о том, что закон не противоречит Конституции. Эта форма взаимодействия двух ветвей власти, являясь промежуточной, находится между подтверждением конституционности оспариваемого закона и признанием его норм неконституционными. Например, такая форма оценки закона была использована Конституционным Судом РФ в Постановлении от 20 июля 1999 г. № 12-П<sup>5</sup>, которое касалось соблюдения порядка принятия законодательства о перемещенных культурных ценностях (после Второй мировой войны). В судебном разбирательстве было установлено, что за

<sup>4</sup> См.: Особое мнение судьи Г.А. Гаджиева по Постановлению Конституционного Суда РФ от 27 марта 2012 г. № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 3.

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 г. № 12-П // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3989.



соответствующий федеральный закон проголосовало менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы, как того требует ч. 3 ст. 107 Конституции РФ, в связи с тем, что ряд депутатов проголосовали не только за себя, но и за отсутствовавших коллег. В отсутствие писанных норм о передаче депутатом своего голоса Конституционный Суд РФ фактически признал существование правового обычая (практика голосования депутатов за отсутствующих коллег с помощью их карточек для электронного голосования «не является единичным случаем, не составляет исключения, а превратилась в сложившуюся, устойчивую практику при принятии законов»). Кроме того, Конституционный Суд РФ выдвинул достаточно убедительный аргумент «от противного» (от лат. — *contradictio in contrarium*) о том, что «признание оспариваемого Закона не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия в связи с нарушением депутатами Государственной Думы принципа личного участия в голосовании давало бы возможность поставить под сомнение конституционность и других ранее принятых федеральных законов». Этот аргумент и выявление неписаного конституционного правила позволили высоким судьям в данном деле воздержаться от признания оспариваемого закона не соответствующим Конституции РФ по порядку принятия даже с учетом имевшегося нарушения.

В российской доктрине рассматриваемый прием судебной сдержанности иногда оценивается критически. Так, А.А. Петров, отождествляя по правовым последствиям понятия признания правового акта соответствующим и не противоречащим Конституции, считает, что последнее понятие «не только не отвечает букве Закона о Конституционном Суде, но и не согласуется с его духом, поскольку свидетельствует о суженном понимании целей конституционного судопроизводства»<sup>6</sup>. С такой точкой зрения можно согласиться лишь в части отсутствия буквального нормативного основания для использования рассматриваемого приема конституционного судопроизводства.

С содержательной точки зрения этот прием отражает методологию судебной сдержанности и представляет собой попытку конституционной юстиции дифференцировать формы своего

взаимодействия с законодателем. Этот подход в большей степени отвечает конституционному принципу разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) и презумпции конституционности законов (ст. 15 Конституции РФ). Обе эти нормы и можно считать нормативным основанием использования в конституционном судопроизводстве метода признания законов не противоречащими Конституции РФ. Применительно к принципу соразмерности данный метод предоставляет органу конституционного правосудия дополнительный вариант возможного спектра интенсивности судебного контроля законодательства с учетом конкретных обстоятельств рассматриваемого дела.

Неравнозначность данного метода выводами Конституционного Суда РФ о соответствии закона Конституции РФ можно увидеть в особенностях юридической техники отдельных элементов соответствующего судебного решения. Иногда в таких делах российский орган конституционного правосудия по-разному определяет место последствий признания закона соответствующим или не противоречащим Конституции РФ. В первом случае признание закона соответствующим Основному закону РФ не исключает возможности установления Конституционным Судом РФ определенных требований в адрес законодателя в резолютивной части решения. Во втором случае эти требования могут включаться не в резолютивную, а в мотивировочную часть решения. Например, в Постановлении от 2 декабря 2013 г. № 26-П региональное законодательство о транспортном налоге было признано не противоречащим Конституции РФ в части снижения налоговой льготы по транспортному налогу пенсионерам (п. 1 резолютивной части). Однако до этого Конституционный Суд РФ подчеркнул, что признание этого акта не противоречащим Конституции РФ не исключает «правомочие законодателя... внести изменения в действующее правовое регулирование в порядке совершенствования механизма предоставления плательщикам транспортного налога — пенсионерам, как социально уязвимой категории населения, налоговых льгот с учетом их социальной направленности» (п. 3.2 мотивировочной части)<sup>7</sup>. Отсюда следует, что орган конституционной юстиции не только формулирует требование для законодателя воздержаться от повторения правонарушения впредь, но предусматривает для него ряд рекомендаций по совершенствованию правового регулирования.

<sup>6</sup> Петров А.А. Резолютивная часть постановления Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности правового акта (договора) // Академический юридический журнал. 2010. № 2 (40). С. 20.

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 2 декабря 2013 г. № 26-П // СЗ РФ. 2013. № 50. Ст. 6669.

**2.4. Конституционное согласованное толкование законов**

Наиболее важным с точки зрения принципа соразмерности направлением взаимодействия конституционной юстиции с законодателем выступает конституционное согласованное толкование законов. Такая терминология используется в англоязычной доктрине (от англ. *consistent interpretation*<sup>8</sup>), где с ее помощью чаще всего анализируют соотношение национального и международного (интеграционного) права. Видимо, поэтому такая терминология получила поддержку у отечественных международных юристов<sup>9</sup>. Изначально идея согласованного толкования конституционного и международного права появляется в судебной практике. Согласно сформулированному в одном из решений Верховного суда США канону «Очаровательной Бетси» (от англ. — *Charming Betsy Canon*), акты парламента должны интерпретироваться так, чтобы не нарушить международное право при наличии иного возможного толкования<sup>10</sup>. Примером нормативного закрепления идеи согласованного толкования двух правовых порядков служит Конституция Южно-Африканской Республики от 8 мая 1996 г. (ст. 233), которая предписывает осуществлять согласованное толкование национального законодательства и международного права при наличии любых разумных альтернатив<sup>11</sup>. Рассматриваемый способ толкования *de facto* был использован Конституционным Судом РФ в Постановлении от 19 апреля 2016 г. № 12-П для разрешения противоречия между европейскими стандартами (признающими в определенных ситуациях право заключенных голосовать на выборах<sup>12</sup>) и конституционной нормой ч. 3 ст. 32

Конституции РФ (содержащей, казалось бы, абсолютный запрет избирать и быть избранным лицам, лишенным свободы по приговору суда). В этом деле анализируемая разновидность толкования состоит в рекомендации законодателю «оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы осужденных, но не влекущие ограничения их избирательных прав»<sup>13</sup>. Пусть и минимально, судебское указание по оптимизации национального и международного права нашло поддержку у европейских структур. Комитет министров Совета Европы посчитал указанное решение исполненным посредством внесения российским парламентом изменений в уголовное законодательство<sup>14</sup>.

В отечественном правоведении для обозначения рассматриваемого приема судебской техники чаще используют категорию «выявление конституционно-правового смысла»<sup>15</sup>. Кроме того, под влиянием германского государственного права для тех же целей иногда используется понятие конституционного конформного толкования. Такую терминологию можно обнаружить в научных работах<sup>16</sup> и особых мнениях судьи Г.А. Гаджиева<sup>17</sup>. Сама германская доктрина конституционно-конформного толкования связывается со взглядами К. Хессе<sup>18</sup>. В русскоязычном издании его известного учебника по конституционному праву ФРГ соответствующий термин (нем. — *Die verfassungskonforme Auslegung*) был переведен дословно как конституционное конформное толкование<sup>19</sup>. Однако в немецком прилагательное *konform* означает «единообразный, одинаковый, конформный», а в качестве наречия и вовсе пере-

<sup>8</sup> См.: Betlem G. The Doctrine of Consistent Interpretation — Managing Legal Uncertainty // Oxford Journal of Legal Studies. Vol. 22. 2002. № 3. P. 397–418.

<sup>9</sup> См.: Игнатенко Г.В. Конституция и международное право: Как упорядочить неадекватные нормы // Чиновник. 2003. № 6 (28). С. 21–27; Красиков Д. Конвенционно-конституционные коллизии и иллюзии: что лежит в основе «возражения» Конституционного Суда России в адрес Европейского Суда по правам человека? // Международное правосудие. 2016. № 3. С. 101–117.

<sup>10</sup> См.: Murray Alexander vs. The Schooner Charming Betsy // United States Reports / ed. by W. Cranch. 1804. Vol. 6. P. 64. URL: <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/6/64/> (дата обращения: 01.04.2020).

<sup>11</sup> См.: Constitution of the Republic of South Africa, adopted on 8 May 1996 (as amended by Competition Amendment Act, from 22 April 2016) // Веб-сайт электронного правительства Южной Африки (The South Africa Government Online website). URL: <http://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996> (дата обращения: 01.02.2020).

<sup>12</sup> См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчутов и Гладков против Российской Федерации», жалобы № 11157/04 и 15162/05 // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2014. № 2. С. 11, 124–142.

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2016. № 17. Ст. 2480.

<sup>14</sup> См.: Корня А. Совет Европы: Россия исполнила решение ЕСПЧ о праве голоса для заключенных // Ведомости. 2019. 26 сентября.

<sup>15</sup> См.: Таева Н.Е. Некоторые проблемы выявления конституционно-правового смысла норм Конституционным Судом РФ // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 24–28.

<sup>16</sup> Гаджиев Г.А. Об особенностях конституционно-правового истолкования норм гражданского права // Закон. 2009. № 9. С. 57.

<sup>17</sup> См.: Постановление Конституционного Суда от 20 декабря 2011 г. № 29-П // СЗ РФ. 2012. № 2. Ст. 397.

<sup>18</sup> См.: Spanner H. Die verfassungskonforme Auslegung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts // Archiv des öffentlichen Rechts. 1966. Bd. 91. H. 4. S. 503–536; Voßkuhle A. Theorie und Praxis der verfassungskonformen Auslegung von Gesetzen durch Fachgerichte — Kritische Bestandsaufnahme und Versuch einer Neubestimmung // Archiv des öffentlichen Rechts. 2000. Bd. 125. H. 2. S. 177–201.

<sup>19</sup> См.: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М.: Юрид. лит., 1981. С. 54–57.



водится «согласно, соответственно»<sup>20</sup>. Поэтому с точки зрения русского языка рассматриваемый метод толкования правильнее обозначить понятием согласованного толкования.

Подробную характеристику конституционного согласованного (конформного) толкования можно найти в практике Федерального конституционного суда Германии. В соответствии с решением от 14 октября 2008 г. «из основополагающей презумпции конституционности закона следует требование в случае сомнения толковать закон в согласовании с Конституцией [verfassungskonform]... Однако это применимо только в том случае, если с учетом буквального смысла, истории принятия, общего контекста и цели возможно несколько значений соответствующей нормы, из которой по крайней мере одно приводит к согласованному с Конституцией результату... Посредством буквального смысла... истории принятия... и целей закона... конституционное согласованное толкование приобретает свои пределы. Обычное понимание, противоречащее четко выраженной воле законодателя, также не может быть обосновано посредством конституционного согласованного толкования... В противном случае Федеральный конституционный суд предрешал бы политико-правовое решение обладающего демократической легитимностью законодателя»<sup>21</sup>. Отсюда данный метод толкования основывается на идее уважения законодателя и имеет свои пределы. Представляя собой субсидиарный прием, согласованное толкование допустимо лишь в случае неэффективности классических способов интерпретации конституционного текста.

В практике отечественного конституционного правосудия согласованное толкование применяется в первую очередь для обеспечения соответствия между нормами Основного закона и отраслевым законодательством. Причем первоначально Конституционный Суд РФ использовал его без какой-либо прямой нормативной основы в процессуальном законодательстве. В целом его применение считается важным средством сгладить потенциально конфликтные взаимоотношения Конституционного Суда РФ и Федерального Собрания РФ. На практике предметом обжалования в порядке конституционного судопроизводства выступает чаще всего закон. Принимая во внима-

ние презумпцию добросовестности законодателя, конституционные судьи предпочитают воздерживаться от признания неконституционности парламентских решений в пользу выявленного ими в деле конституционно-правового смысла законоположений. Раскрывая значение согласованного толкования, Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что выявленный в его конкретном решении конституционно-правовой смысл положений отраслевого законодательства является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике, а правоприменительные решения по делам заявителей, основанные на таких отраслевых нормах, в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий (Определение от 11 ноября 2008 г. № 556-О-Р)<sup>22</sup>. Тем самым одним из побочных последствий применения данного интерпретационного метода стало фактическое распространение конституционного контроля на правоприменительные акты. Справедливо в этой связи наблюдение судьи С.Д. Князева, что частое использование такого метода конституционной юстицией «вызвано не столько законом, сколько его правоприменительной интерпретацией, вместо вердикта о неконституционности [суд] определяет конституционно-правовое содержание проверяемой нормы и силой судебного акта делает его обязательным, прежде всего для публичной власти. Иначе говоря, Конституционный Суд признает закон условно соответствующим конституционным положениям и впредь обязывает всех следовать определенному варианту его истолкования, при том что отступление от него чревато нарушением Конституции. Это позволяет Суду, в частности, избегать создания законодательных пробелов и не вступать — даже в режиме временного регулирования — в пределы законодательной власти»<sup>23</sup>.

Закрепление этого метода толкования непосредственно в ч. 6 ст. 125 Конституции РФ в редакции 2020 г. повышает легитимность процесса взаимодействия Конституционного Суда РФ с представительными органами власти. Использование согласованного толкования часто позволяет Конституционному Суду РФ снимать конфликт между Конституцией России и законами,

<sup>20</sup> Большой немецко-русский словарь : в 2 т. / авт.-сост. Е.И. Лепинг, Н.И. Филичева, М.Я. Цвиллинг ; под рук. О.И. Москальской. 12-е изд. М. : Дрофа, 2010. Т. 1. С. 1022.

<sup>21</sup> Beschluß des Ersten Senats vom 14. Oktober 2008, 1 BvR 2310/06 [Beratungshilfe] // Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. 2009. Bd. 122. S. 60.

<sup>22</sup> СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5722.

<sup>23</sup> См.: Князев С.Д. Конституционный Суд в правовой системе Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 9.

затрагивающими конституционные права. На первый взгляд данный прием, когда конституционная юстиция не прибегает к нуллификации законоположений, обеспечивает соблюдение принципа соразмерности и в целом гармоничное состояние российской правовой системы.

Однако широкое применение популярной среди судей методологии имеет и серьезные риски. В общем нейтральное понятие конституционного конформного толкования даже в силу буквального смысла граничит с конформизмом конституционного правосудия по отношению к законодателю. Ведь конформизм означает «приспособленчество, пассивное принятие существующего порядка, господствующих мнений и т.п., отсутствие собственной позиции, некритическое следование общим мнениям, авторитетам»<sup>24</sup>. Попытка посредством согласованного толкования сгладить разницу между конституционными предписаниями и их законодательной конкретизацией не исключает постепенного принятия Конституционным Судом РФ порядка вещей, которое складывается под воздействием позиции парламентского большинства, чреватого риском снижения реального влияния конституционной юстиции в политической системе и, как следствие, известной дискредитацией конституционного согласованного толкования, способной серьезно исказить изначальный смысл Основного закона.

Кроме того, конституционное согласованное толкование имеет значительные риски с процессуальной точки зрения. В этом аспекте особенно явно наблюдается взаимосвязь этого методологического приема с принципом соразмерности. Можно согласиться с выводом Н.С. Бондаря о том, что «данный вид толкования предполагает интеграцию ценностных конституционных критериев правового регулирования с нормативным содержанием текущего законодательства, в частности, посредством не только уяснения смысла, истолкования его норм и институтов в соответствии с высшими требованиями Конституции, но и внедрения конституционных принципов и ценностей в нормативное содержание отраслевых норм и институтов»<sup>25</sup>. Результатом конституционного согласованного толкования выступает определенный вариант баланса между

конституционными правами и публичными интересами применительно к отраслевому законоположению. Однако действующая модель судебной защиты конституционных прав в России предполагает, что в случае отказа в допустимости жалобы или неудовлетворенности результатами разбирательства у заявителя отсутствует возможность обратиться к иным внутригосударственным средствам юридической защиты. Невозможность оспорить окончательный вариант выявленного Конституционным Судом РФ смысла законодательных норм требует осмотрительности в согласовании частных и публичных интересов.

#### Вывод

Таким образом, отношения конституционной юстиции с законодателем наиболее затруднены при защите конституционных прав. Применение Конституционным Судом РФ принципа соразмерности в такой категории дел нередко приобретает «надпарламентский» характер. Итоговое решение органа конституционного правосудия по факту отменяет или серьезно изменяет мнение народных избранников об определенном варианте согласования конституционных прав частных лиц с противостоящими им публичными интересами. При оценке соразмерности законодательства интенсивность конституционного контроля может меняться в зависимости от ряда обстоятельств (предмета спора, качества обоснования законодательного решения, наличия доказательств нарушения принципа соразмерности и т.д.).

#### Литература

1. Авакьян С.А. Нормативное значение решений конституционных судов / С.А. Авакьян // Вестник Московского университета. 2004. Серия 11: Право. № 4. С. 25–40.
2. Арановский К.В. Судьба судебного прецедента в романо-германском праве / К.В. Арановский, С.Д. Князев // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 4. С. 30–39.
3. Барциц И.Н. Конституционный патриотизм: четыре европейские реинкарнации и российская версия / И.Н. Барциц. Москва : Дело, 2018. 92 с.
4. Большой немецко-русский словарь. В 2 т. / авторы-составители Е.И. Лепинг, Н.И. Филичева, М.Я. Цвиллинг ; под руководством О.И. Москальской. 12-е изд. Москва : Дрофа, 2010. Т. 1. 1066 с.

<sup>24</sup> Словарь иностранных слов: свыше 21 000 слов / отв. ред. В.В. Бурцева, Н.М. Семенова. М. : Русский язык Медиа, 2009. С. 338.

<sup>25</sup> Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М. : Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 142.



5. Бондарь Н.С. Конституционный Суд в системе органов (о «богоугодных грехах» конституционного правосудия) / Н.С. Бондарь // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 1 (62). С. 26–32.
6. Бондарь Н.С. Место конституционного правосудия в системе разделения властей / Н.С. Бондарь // Социология и право. 2011. № 5 (11). С. 5–12.
7. Бондарь Н.С. Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного Суда РФ как источников права / Н.С. Бондарь // Журнал российского права. 2007. № 4 (124). С. 75–85.
8. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия / Н.С. Бондарь. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2011. 544 с.
9. Брежнев О.В. О некоторых аспектах взаимодействия Конституционного Суда Российской Федерации и Федерального Собрания / О.В. Брежнев // Известия Юго-Западного государственного университета. 2014. № 2. С. 101–105.
10. Гаджиев Г.А. Об особенностях конституционно-правового истолкования норм гражданского права / Г.А. Гаджиев // Закон. 2009. № 9. С. 54–57.
11. Гаджиев Г.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права / Г.А. Гаджиев // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1999. № 3. С. 81–95.
12. Гаджиев Г.А. Принципы права и право из принципов. Конституционные суды и законодательные органы — друзья и соперники на арене конституционной политики / Г.А. Гаджиев // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2 (63). С. 22–45.
13. Должиков А.В. Принцип соразмерности конституционно-судебной защиты основных прав в РФ / А.В. Должиков // Эффективность законодательства и современные юридические технологии : материалы заседания III Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (г. Москва, 29–31 мая 2008 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор Т.Я. Хабриева. Москва : ИЗИСП при Правительстве РФ, 2009. С. 68–72.
14. Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации / В.Д. Зорькин // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 3–9.
15. Игнатенко Г.В. Конституция и международное право: Как упорядочить неадекватные нормы / Г.В. Игнатенко // Чиновник. 2003. № 6 (28). С. 21–27.
16. Кельзен Г. Судебный контроль законодательства: сравнительное исследование австрийской и американской конституций / Г. Кельзен // Правоведение. 2012. № 2. С. 190–202.
17. Князев С.Д. Конституционный Суд в правовой системе Российской Федерации / С.Д. Князев // Журнал российского права. 2013. № 12 (204). С. 5–13.
18. Кокотов А.Н. О правотворческом содержании решений Конституционного Суда Российской Федерации / А.Н. Кокотов // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 21–24.
19. Корня А. Совет Европы: Россия исполнила решение ЕСПЧ о праве голоса для заключенных / А. Корня // Ведомости. 2019. 26 сентября.
20. Красиков Д. Конвенционно-конституционные коллизии и иллюзии: что лежит в основе «возражения» Конституционного Суда России в адрес Европейского Суда по правам человека? / Д. Красиков // Международное правосудие. 2016. № 3. С. 101–117.
21. Лазарев В.В. Диссеминация науки в Конституционном Суде РФ / В.В. Лазарев // Правовое государство и правосудие: проблемы теории и практики / ответственные редакторы В.М. Сырых, В.Н. Власенко. Москва : РАП, 2014. С. 14–29.
22. Лазарев В.В. Прецеденты Конституционного Суда / В.В. Лазарев // Актуальные проблемы теории и практики конституционного правосудия : сборник научных трудов / председатель редколлегии В.Н. Демидов. Казань : Офсет-сервис, 2012. Вып. 7. С. 318–331.
23. Мосин С.А. Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации : монография / С.А. Мосин. Москва : Юстицинформ, 2009. 112 с.
24. Нарутто С.В. Место Конституционного Суда Российской Федерации в системе органов государственной власти / С.В. Нарутто // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1096–1107.
25. Невинский В.В. Конституционный Суд Российской Федерации и правотворчество в России / В.В. Невинский // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 3. С. 63–72.
26. Нерсисянц В.С. У российских судов нет правотворческих полномочий / В.С. Нерсисянц // Судебная практика как источник права. Москва : Юрист, 2000. С. 107–112.
27. Несмеянова С.Э. О возможном влиянии Конституционного Суда Российской Федерации

на законодателя / С.Э. Несмеянова // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3. С. 6–9.

28. Никонов В.А. Презумпции соответствия нормативных актов Конституции и знания закона / В.А. Никонов // Законность. 2011. № 2. С. 17–20.

29. Петров А.А. Презумпция конституционности правовых актов и ее законодательное закрепление в Российской Федерации / А.А. Петров // Закон. 2009. № 9. С. 48–53.

30. Петров А.А. Резолютивная часть постановления Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности правового акта (договора) / А.А. Петров // Академический юридический журнал. 2010. № 2 (40). С. 17–25.

31. Романов М.Л. Нормативная характеристика решений Конституционного Суда Российской Федерации / М.Л. Романов // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 1. С. 154–150.

32. Санстейн К.Р. Легитимность конституционных судов: заметки о теории и практике / К.Р. Санстейн // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 2 (19). С. 31–33.

33. Сергевнин С.Л. Судебная власть и конституционное правосудие в контексте принципа разделения властей / С.Л. Сергевнин // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 2 (26). С. 9–15.

34. Сивицкий В.А. Презумпция конституционности нормативного правового акта: отдельные аспекты / В.А. Сивицкий // Юридическая техника. 2010. № 4. С. 499–502.

35. Словарь иностранных слов : свыше 21 000 слов / ответственные редакторы В.В. Бурцева, Н.М. Семенова. Москва : Русский язык Медиа, 2009. 820 с.

36. Страшун Б. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права / Б. Страшун // Конституционное правосудие. 2001. 2002. № 4–5. С. 154–167.

37. Сухина И. Конституционные презумпции в сфере прав и свобод человека и гражданина / И. Сухина // Российская юстиция. 2003. № 9. С. 11–13.

38. Таева Н.Е. Некоторые проблемы выявления конституционно-правового смысла норм Конституционным Судом РФ / Н.Е. Таева // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 24–28.

39. Татаринов С.А. О формах взаимодействия между Конституционным Судом Российской Федерации и органами государственной власти Российской Федерации / С.А. Татаринов // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 413. С. 198–204.

40. Татаринов С.А. Постановления Конституционного Суда РФ в системе источников конституционного права / С.А. Татаринов // Государственная власть и права человека / ответственный редактор В.Ф. Волович. Томск : Изд-во ТГУ, 2001. С. 130–132.

41. Фосскуле А. Принцип соразмерности / А. Фосскуле // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 1 (104). С. 159–163.

42. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе. Москва : Юридическая литература, 1981. 368 с.

#### References

1. Adler M.D. Judicial restraint in the administrative state: Beyond the countermajoritarian difficulty / M.D. Adler // University of Pennsylvania Law Review. 1997. Vol. 145. Iss. 4. P. 759–892.

2. Betlem G. The Doctrine of Consistent Interpretation-Managing Legal Uncertainty / G. Betlem // Oxford Journal of Legal Studies. 2002. Vol. 22. Iss. 3. P. 397–418.

3. Friedman B. The history of the countermajoritarian difficulty, part one: The road to judicial supremacy / B. Friedman // New York University Law Review. 1998. Vol. 73. Iss. 2. P. 333–433.

4. Gutmann A. Why deliberative democracy? / A. Gutmann, D. Thompson. Princeton : Princeton University Press, 2004. 217 p.

5. Isensee J. Grundrechte und Demokratie: Die Polare Legitimation im Grundgesetzlichen Gemeinwesen / J. Isensee // Der Staat. 1981. Bd. 20. H. 2. S. 161–176.

6. Spanner H. Die verfassungskonforme Auslegung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts / H. Spanner // Archiv des öffentlichen Rechts. 1966. Bd. 91. H. 4. S. 503–536.

7. Trochev A. Judicial Selection in Russia: Towards Accountability and Centralization / A. Trochev // Appointing judges in an age of judicial power: Critical perspectives from around the world / ed. P.H. Russell, K. Malleon. Toronto : University of Toronto Press, 2006. P. 375–394.

8. Tushnet M. Policy distortion and democratic debilitation: Comparative illumination of the countermajoritarian difficulty / M. Tushnet // Michigan Law Review. 1995. Vol. 94. P. 245–301.

9. Voßkuhle A. Theorie und Praxis der verfassungskonformen Auslegung von Gesetzen durch Fachgerichte-Kritische Bestandsaufnahme und Versuch einer Neubestimmung / A. Voßkuhle // Archiv des öffentlichen Rechts. 2000. Bd. 125. H. 2. S. 177–201.



## Историческая память в решениях Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам социальной защиты

Федорова Марина Юрьевна,  
советник Конституционного Суда Российской Федерации  
в Управлении конституционных основ  
трудового законодательства и социальной защиты,  
доктор юридических наук, профессор  
*fmulawkc@mail.ru*

В статье исследуется социально-культурный феномен исторической памяти и обосновывается роль права в обеспечении его сохранения. За основу взяты положения Конституции Российской Федерации с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. Применительно к законодательству о социальной защите выявляются цели и основные способы нормативного отражения исторической памяти, дается характеристика дифференциации осуществляемого правового регулирования. Приводятся примеры социальной защиты, обусловленной событиями, произошедшими в истории нашего государства в XX в. (в частности, массовыми политическими репрессиями, Великой Отечественной войной, аварией на Чернобыльской АЭС).

В этом контексте показана роль Конституционного Суда Российской Федерации в закреплении исторической памяти посредством отражения в его решениях по вопросам социальной защиты конституционных основ соответствующих направлений государственной политики. Большинство таких дел рассматриваются в порядке конкретного нормоконтроля. Они инициируются обращением гражданина, который был непосредственным участником исторических событий и в связи с этим претендует на присвоение ему определенного статуса либо предоставление мер социальной поддержки. Конституционный Суд дает характеристику того или иного исторического события с точки зрения учета его обстоятельств в правовом регулировании социального обеспечения и социальной защиты его участников. Тем самым историческая память в решениях Конституционного Суда получает формализацию сквозь призму конституционных принципов и предписаний, закрепляет в общественном правосознании конституционно значимые ценностные ориентиры.

**Ключевые слова:** историческая память, конституция, законодательство, Конституционный Суд Российской Федерации, конкретный нормоконтроль, социальная защита, социальное обеспечение, социальная поддержка, дифференциация.

Конституция Российской Федерации с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г., закрепила преемственность в развитии Российского государства, признание исторически сложившегося государственного единства, обеспечение защиты исторической правды, почитание памяти защитников Отечества и запрет умаления значения подвига народа при защите Отечества (части 2 и 3 статьи 67.1). Во взаимосвязи с содержащимися в ее преамбуле положениями об общей судьбе многонационального народа Российской Федерации, почитании памяти предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, указанные новеллы Конституции воспринима-

ются как ценностно-целевые установки государственного развития нашей страны и актуализируют в конституционно-правовом аспекте проблему исторической памяти.

Основоположником концепции исторической памяти принято считать французского социолога Мориса Хальбвакса<sup>1</sup>. Однако в дальнейшем она перешагнула предметные границы и приобрела характер междисциплинарного научного направления (в западном гуманитарном знании — *memory studies*). В его развитие вносят свой вклад

<sup>1</sup> См. подробнее: Романовская Е.В. Морис Хальбвакс: культурные контексты памяти // Известия Саратовского университета. 2010. Т. 10. Серия: Философия. Психология. Педагогика. Вып. 3. С. 39.

историки, психологи, педагоги, культурологи, политологи<sup>2</sup>. Возможно, именно этим объясняется отсутствие единого определения исторической памяти и появление множества смежных понятий, отражающих различные стороны и признаки данного феномена (коллективная память, социальная память, устная история и т.п.).

При этом большинство исследователей сходятся во мнении, что историческая память — это не просто совокупность представлений социума об общем прошлом или канал передачи сведений о нем. Она выступает элементом «самоидентификации индивида, социальной группы и общества в целом, ибо разделение оживляемых образов исторического прошлого является таким типом памяти, который имеет особенное значение для конституирования и интеграции социальных групп в настоящем»<sup>3</sup>.

Очевидно, что подобная социальная интеграция возможна лишь на основе ценностей и ориентиров, поддерживаемых и разделяемых обществом. Кроме того, историческая память обеспечивает не просто передачу от поколения к поколению исторических фактов и сведений, а преемственность их оценки в качестве традиций, значимых для сохранения и развития общества и государства. Следовательно, историческая память выполняет не только собственно интегрирующую, но и аксиологическую функцию.

В свою очередь, это обуславливает необходимость существования неких социальных рамок, которые бы поддерживали и закрепляли историческую память. Подобные рамки могут быть очерчены различными социальными регуляторами, включая право. В качестве примеров можно привести нормы, устанавливающие уголовную ответственность за уничтожение или повреждение, нарушение требований сохранения или использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также за уничтожение либо повреждение воинских захоронений, памятников, стел, обелисков, других мемориальных сооружений или объектов, увековечивающих память погибших при защите Отечества или его интересов либо посвященных дням воинской славы России (статьи 234, 234<sup>1</sup> и 243<sup>4</sup> Уголовного кодекса РФ).

Помимо норм-запретов сохранение исторической памяти обеспечивается также через нормы-

поощрения, целый ряд которых содержится в российском законодательстве. В частности, такую направленность имеют положения статьи 218 Налогового кодекса РФ, предоставляющие право на стандартный налоговый вычет при обложении налогом на доходы физических лиц гражданам, имеющим заслуги перед государством и обществом (инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации, полным кавалерам ордена Славы, ветеранам подразделений особого риска, участникам ликвидации последствий радиационных катастроф и др.).

Наиболее полно и системно представлены поощрительные меры, направленные на сохранение исторической памяти, в законодательстве о социальной защите. Они устанавливают обусловленные определенными историческими событиями льготные режимы реализации права на те или иные виды социального обеспечения или меры социальной поддержки. Можно выделить два основания для предоставления такого рода льгот: участие гражданина в исторических событиях, признанное в качестве заслуги перед обществом и государством, либо такое его вовлечение в указанные исторические события, которое повлекло за собой причинение вреда жизни, здоровью, имуществу и предполагает соответствующую компенсацию. В обоих случаях нормы законодательства о социальном обеспечении, преследуя цель гарантировать данным категориям граждан защиту от социальных рисков на условиях, более благоприятных по сравнению с общеустановленными, направлены в том числе на сохранение исторической памяти о таких событиях.

Множество подобных примеров можно обнаружить в пенсионном законодательстве, как действующем, так и утратившем силу. В частности, Закон РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях» (утратил силу с 1 января 2002 г.) предусматривал зачет в общий трудовой стаж, дающий право на пенсию, на льготных условиях (а именно в тройном размере) периодов службы в воинских частях, штабах и учреждениях, входящих в состав действующей армии, в партизанских отрядах и соединениях в период боевых действий; работы в городе Ленинграде в период блокады (с 8 сентября 1941 г. по 27 января 1944 г.). В двойном размере в стаж засчитывались периоды работы во время Великой Отечественной войны (с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г.), за исключением работы в районах, временно оккупированных неприятелем. Аналогичная льгота была преду-

<sup>2</sup> См.: Кознова И.Е. Историческая память и основные тенденции ее изучения // Социология власти. 2003. № 2. С. 23–34.

<sup>3</sup> Репина Л.П. Память и историописание // История и память: историческая культура Европы до начала Нового времени / под ред. Л.П. Репиной. М.: Круг, 2006. С. 23–24.



смотрена в порядке компенсации за страдания, перенесенные в годы Великой Отечественной войны, для граждан, проживавших в блокадном Ленинграде или находившихся в фашистских концлагерях (статьи 94 и 95). Были установлены также механизмы повышения уровня пенсионного обеспечения для граждан, принимавших участие в Великой Отечественной войне, подвергшихся репрессиям, удостоенных высших государственных наград, для вдов погибших военнослужащих, если они не вступили в новый брак, и т.д. (статьи 5, 21, 110 названного закона РФ; статьи 24 и 45 Закона РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей»; Федеральный закон от 4 марта 2002 г. № 21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией» и т.д.).

Буквально пронизаны исторической памятью отдельные положения Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах». Так, его статья 2 устанавливает категорию «ветеран Великой Отечественной войны» и разделяет ее на несколько подкатегорий (участников войны, тружеников тыла и др.) с последующей дифференциацией их социальной защиты на федеральном и региональном уровнях. Углубление такой дифференциации в зависимости от степени значимости заслуг по защите Отечества можно видеть в Законе РФ от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы».

Закон РФ от 18 октября 1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» предусматривает две категории граждан, для которых законодательство субъектов Российской Федерации устанавливает меры социальной поддержки. Первая из них охватывает лиц, которые сами подверглись политическим репрессиям и были реабилитированы. Ко второй относятся те, кто пострадал от таких репрессий, будучи членами семей (детьми, супругами, родителями) лиц, расстрелянных или умерших в местах лишения свободы и реабилитированных посмертно.

Еще более развернутую дифференциацию категорий пострадавших граждан и мер их социальной защиты устанавливает Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (статьи 13–22). Здесь учитываются период времени (с момента аварии либо по завершении начального этапа ликвидации ее последствий и т.д.) и основания нахождения на загрязненной радионуклидами территории (проживание, работа, участие в ликвидации последствий аварии), а также степень радиоактивного загрязнения территории (статус зоны) и прочие критерии.

Перечень примеров отражения исторической памяти в законодательстве о социальной защите может быть продолжен, однако все они свидетельствуют о том, что правовое регулирование в этой сфере осуществляется на основе дифференциации в зависимости от оснований, форм и последствий участия гражданина в тех или иных исторических событиях<sup>4</sup>. Устанавливая такую дифференциацию, законодатель должен руководствоваться объективными основаниями и принимать во внимание хронологические, территориальные и прочие особенности развертывания исторических событий.

Между тем в ряде случаев остаются неучтенными или учтенными не в полной мере те или иные обстоятельства, отражающие степень участия гражданина в историческом событии либо масштаб последствий такого участия. Полагая нарушенными свои права, граждане в таких ситуациях обращаются сначала в суды общей юрисдикции, а затем и в Конституционный Суд РФ.

При рассмотрении подобных дел наиболее выпукло проявляются особенности применяемой Конституционным Судом методологии, интегрирующей вокруг исторического метода наряду с догматическим и системным также социологический, аксиологический, телеологический и прочие. Для этой сферы конституционного контроля актуально образное высказывание А.Н. Кокотова о том, что «Конституционный Суд России "лечит" отдельные акты, соотнося их с конституционными эталонами, принимая во внимание как отраслевое ("ближайшее") правовое окружение проверяемых им актов (норм), так и общеправовой и общесоциальный контекст их действия»; толкование оспариваемых норм осуществляется «в развива-

<sup>4</sup> Антипьева Н.В. Классификация критериев дифференциации правового регулирования в праве социального обеспечения // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 10 (71). С. 115. С. 111–117. DOI: 10.17803/1994-1471.2016.71.10.111-117.

ющемся социально-историческом контексте и на основе обобщения обширного фактологического материала»<sup>5</sup>.

Решения Конституционного Суда РФ по делам, касающимся социальной защиты участников определенных исторических событий, с точки зрения закрепления исторической памяти характеризуются следующими основными особенностями. Во-первых, большинство таких дел инициируется обращением гражданина, чьи права, обусловленные участием в тех или иных исторических событиях, непосредственно затрагивают оспариваемые нормы, проверка которых осуществляется в порядке конкретного нормоконтроля. Это предполагает учет обстоятельств конкретного дела, которые воспроизводятся в первом пункте описательной (мотивировочной) части решения Конституционного Суда РФ и отражают особенности соответствующих исторических событий, которые далее будут подвергнуты конституционно-правовому анализу. Например, в Постановлении от 23 мая 1995 г. № 6-П получили отражение следующие факты биографии заявительницы З.В. Алешниковой: год рождения, основание и период применения к ее родителям политических репрессий, дата и основание их реабилитации, основание отказа в признании ее подвергшейся политическим репрессиям.

Во-вторых, решения Конституционного Суда РФ по таким категориям дел содержат характеристику соответствующего исторического события, необходимую в том числе для выявления целей установления и последующего развития законодательного регулирования мер социальной защиты его участников. Так, в Постановлении от 1 декабря 1997 г. № 18-П зафиксирована оценка аварии на Чернобыльской АЭС как экстраординарной по своим последствиям техногенной аварии XX в., подчеркнуты масштабы радиоактивного загрязнения биосферы экологической катастрофы, количество людей и объем территории, оказавшихся в зоне сверхнормативного радиоактивного излучения. Кроме того, были перечислены нарушенные этой катастрофой конституционные права и интересы граждан, констатирована невозможность возмещения причиненного им вреда в порядке, установленном отраслевым законодательством, и сделан вывод о возникновении между гражданами и государством особых конституционно-правовых отношений по возмещению указанного вреда.

<sup>5</sup> Кокотов А.Н. Конституционный Суд России и макроправовое регулирование // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 4. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-3-3-7.

В-третьих, Конституционный Суд РФ дает оценку оспариваемых норм, принимая во внимание, обеспечивают ли они сообразно конституционным принципам и предписаниям достижение в конкретном деле целей социальной защиты участников соответствующих исторических событий. Следует подчеркнуть, что независимо от того, были ли признаны оспариваемые положения не соответствующими Конституции РФ, принятое решение исходя из особенностей своего содержания выступает источником формализации исторической памяти.

Например, Постановлением от 9 июля 2009 г. № 12-П были признаны не противоречащими Конституции РФ положения пункта 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», обуславливающие предоставление гражданам из числа указанных категорий ежемесячной денежной выплаты их проживанием на территории Российской Федерации. При этом была сделана оговорка о возможности установления федеральным законодателем в рамках своей дискреции иного регулирования, направленного на то, чтобы в наибольшей степени отразить уважение к поколению, принявшему на себя все тяготы трагических моментов нашей истории и победившему в Великой Отечественной войне.

Тем самым были зафиксированы возможный вектор развития законодательства о социальной защите названных категорий граждан и цели, на достижение которых должно быть направлено совершенствование правового регулирования. Наряду с этим в тексте данного постановления получили отражение такие аспекты исторической памяти, как дата и цели установления звания Героя Советского Союза, основания его присвоения, а также история развития отечественного законодательства о статусе граждан, которые были его удостоены.

По нашему мнению, наиболее яркое воплощение историческая память о событиях Великой Отечественной войны получила в Постановлении Конституционного Суда от 6 февраля 2014 г. № 2-П. В нем можно усмотреть все проанализированные выше особенности, начиная с подробного изложения фактических обстоятельств дела заявителя, причем не только в пункте 1, но и в пункте 4.1 описательной (мотивировочной) части. В.А. Корсаков, будучи несовершеннолетним, в период с 1943 г. по 1945 г. привлекался к работам по разминированию территории Орловской области.



В октябре 1943 г. при проведении разминирования минных полей он получил множественные ранения, однако, завершив лечение, продолжил участвовать в этих работах и после февраля 1944 г. Он был признан участником Великой Отечественной войны, но, согласно оспариваемому положению статьи 4 Федерального закона «О ветеранах», статус инвалида войны ему мог быть установлен только в том случае, если бы ранения были получены им после февраля 1944 г.

Конституционная оценка оспариваемой нормы предполагала осуществление анализа порядка организации работ по разминированию территорий в годы Великой Отечественной войны. Формальным основанием для их проведения было Постановление Государственного комитета обороны СССР от 19 февраля 1944 г. № 5216 «О привлечении организаций Осоавиахима к работам по разминированию и сбору трофейного и отечественного имущества в районах, освобожденных от немецкой оккупации». Конституционный Суд пришел к выводу, что по этой причине законодатель предусмотрел возможность признания инвалидами Великой Отечественной войны только тех лиц, которые участвовали в таких работах начиная с февраля 1944 г. и в указанный период получили ранения, контузии или увечья, вследствие которых в дальнейшем были признаны инвалидами.

Однако при установлении такого регулирования не было учтено, что органы местной власти начали привлекать лиц из числа гражданского населения к таким работам значительно раньше. При этом все эти лица, включая В.А. Корсакова, подвергали риску свою жизнь и здоровье и получали ранения, контузии и увечья непосредственно при осуществлении таких работ. Несмотря на наличие у заявителя статуса участника Великой Отечественной войны, дающего право на аналогичный перечень мер социальной поддержки, он не получил статус инвалида Великой Отечественной войны.

Между тем наличие указанного статуса не сводится лишь к возможности пользоваться определенными мерами социальной поддержки.

Конституционный Суд подчеркнул, что — исходя из общеправового принципа справедливости и обязанности государства охранять на основе юридического равенства достоинство личности, не допуская его умаления, — признание заслуг конкретного гражданина должно соответствовать его вкладу в общее дело защиты Отечества и понесенным ради этого лишениям.

Таким образом, решения Конституционного Суда по вопросам социальной защиты граждан, участвовавших в тех или иных исторических событиях, можно рассматривать не только как источник формализации и закрепления исторической памяти о таких событиях, но и как фактор укоренения в общественном правосознании конституционно значимых ценностных ориентиров — любви и уважения к Отечеству, готовности защищать его в случае опасности, а также добра и справедливости, положенных в основу социальной солидарности.

#### Литература

1. Антипьева Н.В. Классификация критериев правового регулирования в праве социального обеспечения / Н.В. Антипьева // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 10 (71). С. 111–117. DOI: 10.17803/1994-1471.2016.71.10.111-117.
2. Кознова И.Е. Историческая память и основные тенденции ее изучения / И.Е. Кознова // Социология власти. 2003. № 2. С. 23–34.
3. Кокотов А.Н. Конституционный Суд России и макроправовое регулирование / А.Н. Кокотов // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 3–7. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-3-3-7.
4. Репина Л.П. Память и историописание / Л.П. Репина // История и память: историческая культура Европы до начала Нового времени / под редакцией Л.П. Репиной. Москва : Кругъ, 2006. 768 с.
5. Романовская Е.В. Морис Хальббакс: культурные контексты памяти / Е.В. Романовская // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Философия. Психология. Педагогика. 2010. Т. 10. № 3. С. 39–44.

#### ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

тел.: 8 (495) 617-18-88 — многоканальный  
8-800-333-28-04 (по России бесплатно)  
адрес электронной почты: [podpiska@lawinfo.ru](mailto:podpiska@lawinfo.ru)

# Предварительный конституционный судебный контроль как факультативная стадия законотворческого процесса России: Pro et Contra

Збарацкий Богдан Анатольевич,

аспирант кафедры конституционного и муниципального права  
Московского государственного юридического университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
эксперт отдела научно-правового консалтинга  
Научно-исследовательского института  
Московского государственного юридического университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
bzbar@mail.ru

В статье рассматриваются положительные и отрицательные стороны предварительного конституционного судебного контроля. Приводятся примеры зарубежных государств, совмещающих как предварительный, так и последующий конституционный контроль. Обращается внимание на целесообразность закрепления двух форм конституционного контроля за органом конституционной юстиции. Исследуются особенности закрепления российской модели превентивного конституционного контроля. Изучаются объекты предварительного контроля в российской правовой системе. Делается вывод о видах проектов федеральных конституционных законов, которые могут подлежать предварительной конституционной проверке. Проводится соотношение «права вето» Президента РФ с обращением в порядке предварительного конституционного контроля как механизмов участия в законотворчестве главы государства. Анализируются термины «проект федерального закона», «проект федерального конституционного закона», дается их понятие. Исследуется степень участия Конституционного Суда Российской Федерации в законотворческом процессе.

**Ключевые слова:** предварительный конституционный контроль, Конституционный Суд Российской Федерации, конституционность, федеральный закон, федеральный конституционный закон, проект закона, разделение властей, поправки.

Конституционные новеллы 2020 г. существенным образом изменили концепцию российского понимания института конституционного контроля. Рассмотрение конституционности законов, принятых на федеральном уровне, станет возможным не только после их вступления в силу и при последующем применении, но и на предварительной стадии, до их промульгации Президентом.

В настоящей статье предметом исследования является только предварительный (превентивный, предупредительный, первичный) конституционный контроль законов, принятых на федеральном уровне, под которым понимается рассмотрение органом конституционного контроля закона (проекта закона), до его подписания главой государства на предмет соответствия данного закона (проекта) Конституции.

Для мировой практики наличие одновременно двух форм конституционного контроля (превентивного и последующего) в государстве не является новым. Конституции Португальской Республики, Французской Республики и некоторых других государств закрепили за органом конституционного контроля возможность рассматривать конституционность закона как в предварительной форме (до его промульгации), так и в форме последующего контроля (конкретного или абстрактного).

При этом стоит упомянуть, что именно Франция являлась «флагманом» превентивного конституционного контроля. Однако уже в 2008 г. полномочия Конституционного совета были дополнены обязанностью рассмотрения запроса Государственного совета или Кассационного суда, который может быть подан, если в ходе судебного



разбирательства сторона выдвинет довод о том, что положение примененного закона наносит ущерб правам и свободам, гарантированным Конституцией.

Таким образом, Франция, являясь государством с превалирующим долгое время предварительным конституционным контролем, пошла по пути рассмотрения конституционности закона на различных временных этапах.

Следует обозначить, что в юридической науке существует дискуссия о плюсах и минусах как предварительного, так и последующего конституционного контроля. Остановимся подробнее на превентивном нормоконтроле.

Рассматривая положительные стороны предварительного конституционного контроля, профессор В.А. Туманов указывает: «Сторонники этой формы считают ее более совершенной, поскольку менее вероятно появление в действующем праве неконституционных норм, а также потому, что признание неконституционным законопроекта, пусть даже принятого парламентом, не влечет за собой тех последствий, с которыми связана отмена уже вступившего в силу и действующего закона...»<sup>1</sup>; профессор Н.В. Витрук подчеркивает: «Преимуществом является способствование стабильности законодательства и избежание проблемы отмены подзаконных актов, основанных на законе...»<sup>2</sup>; профессор С.Э. Несмеянова выделяет: «В отличие от парламента орган конституционного контроля не учитывает адекватность правового акта сложившимся отношениям, а оценивает его только с точки зрения соответствия конституции, и чем раньше будет устранена несогласованность между ними, тем меньше будет негативных последствий от действия неконституционного акта и тем выше будет авторитет парламента»<sup>3</sup>.

Исследуя негативные стороны превентивного конституционного контроля, можно привести следующие мнения: профессор В.В. Маклаков высказывает позицию: «Соответствие конституции не всегда может быть достаточно четко определено, поскольку отсутствует опыт практической реализации акта. Предварительный контроль в некоторой мере влияет на полномочия парламента; орган конституционного контроля может превратиться в еще одну палату парламента»<sup>4</sup>;

профессор Н.В. Витрук замечает: «Краткие сроки, отводимые для превентивного контроля, могут сказаться на его качестве, а включенность такого контроля в еще не завершённый законодательный процесс, имеющий во многом политический характер, может обернуться повышенной политизацией конституционного контроля»<sup>5</sup>; профессор С.Э. Несмеянова отмечает: «...предварительный контроль имеет серьёзный недостаток, поскольку, рассматривая проект нормативного акта с точки зрения его конституционности, орган конституционного контроля, как и законодатель, находятся под впечатлением существующей в данный момент необходимости принятия закона»<sup>6</sup>; В.В. Сажина указывает: «Недостаток превентивного контроля состоит в сочетании с факультативным видом, что означает: в поле зрения нормоконтролеров может не попасть значительное число НПА, принимаемых в стране»<sup>7</sup>; К.А. Половченко рассматривает в качестве недостатка малый перечень субъектов, обладающих правом на обращение в рамках предварительного контроля»<sup>8</sup>.

Резюмируя положительные и отрицательные черты первичного конституционного контроля, можно свести их к следующим.

К положительным относятся: отсутствие появления в законодательстве неконституционных норм; отсутствие последствий признания акта неконституционным (отмены подзаконных актов, пересмотра судебных решений и другой правоприменительной практики); «чистое» (без учета возможных общественных отношений) соответствие конституции принимаемого закона; увеличение авторитета парламента.

К отрицательным относятся: отсутствие практики; втягивание суда в законотворческую деятельность; сжатые сроки судопроизводства; политизация судебного процесса; мнимая необходимость устранения пробела в регулировании общественных отношений; сжатый перечень инициаторов предварительного контроля; возможность пропуска неконституционного закона.

Проводя анализ отрицательных и положительных черт предварительного контроля, можно сделать следующий вывод. Использование превентивного конституционного контроля целесообразно только при наличии формы последующего

<sup>1</sup> Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М. : Норма (Издательская группа «Норма-ИНФРА-М»), 2000. С. 350.

<sup>2</sup> Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2005. С. 55.

<sup>3</sup> Несмеянова С.Э. Конституционный судебный процесс в России : учеб. пособие. М. : РИОР: ИНФРА-М, 2012. С. 19.

<sup>4</sup> Конституционный контроль в зарубежных странах : учеб. пособие / отв. ред. В.В. Маклаков. 2-е изд., испр. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 51.

<sup>5</sup> Витрук Н.В. Указ. соч. С. 55.

<sup>6</sup> Несмеянова С.Э. Указ. соч. С. 18.

<sup>7</sup> Сажина В.В. Виды конституционного контроля: зарубежный опыт // Юридическая наука: традиции и инновации : сб. материалов международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов и преподавателей. Великий Новгород : Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, 2019. С. 243.

<sup>8</sup> Половченко К.А. Особенности предварительного конституционного контроля (на примере Сербии) // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 7. С. 42–47.

контроля, поскольку обе из этих форм естественным образом дополняют друг друга и функционируют в различных временных промежутках. Последующий контроль устраняет большинство минусов предварительного контроля, а предварительный позволяет не допустить появление в правовом пространстве неконституционных норм.

Следует детально рассмотреть особенности российской модели предварительного конституционного контроля. Субъектом для обращения с запросом в Конституционный Суд РФ о конституционности как федерального, так и федерального конституционного закона выступает Президент РФ. В отношении федерального закона глава государства может направить запрос в течение семи дней с момента его получения, только при условии первоначального отклонения закона и преодоления палатами Федерального Собрания Российской Федерации президентского «права вето». В отношении федерального конституционного закона Президент РФ имеет право обратиться в Конституционный Суд РФ в течение 14 дней с момента получения закона. В обоих случаях течение срока для подписания закона приостанавливается до вынесения решения Конституционного Суда РФ. В случае подтверждения конституционности закона Президент РФ подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения решения, если Конституционный Суд РФ принимает решение о неконституционности закона, глава государства возвращает его в Государственную Думу без подписания.

Необходимо уточнить, что федеральные конституционные законы принимаются исключительно по вопросам, предусмотренным самой Конституцией<sup>9</sup>. Можно выделить три вида проектов федеральных конституционных законов, в отношении которых может быть применен предварительный конституционный контроль: 1) федеральный конституционный закон «О Конституционном Собрании РФ»; 2) федеральный конституционный закон «Об изменении статуса субъекта Российской Федерации»; 3) федеральные конституционные законы о внесении изменений в уже существующие федеральные конституционные законы.

Расширение полномочий главы государства смещает вектор направленности баланса властных интересов. С момента вступления в силу поправок к Конституции России Президент РФ наделяется новым механизмом воздействия на законотворческий процесс. Действующее в настоящее время законодательство предусматривает право

Президента РФ отклонить федеральный закон (использовать «право вето»), тогда как в отношении федеральных конституционных законов такая возможность не предусмотрена. Конституционно-правовые новеллы в некоторой степени нивелируют статус указанных законов, поскольку Президент РФ будет обладать полномочием фактически «оспорить» и федеральный конституционный закон до его подписания, пусть и не прямо, а через Конституционный Суд.

Кроме того, следует обратить внимание на подпункт «г» пункта 40 статьи 1 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>10</sup>, согласно которому Конституционный Суд РФ по запросу Президента РФ проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном частями 2 и 3 статьи 107 и частью 2 статьи 108 Конституции РФ, законов до их подписания Президентом РФ.

Буквальное толкование рассматриваемой нормы позволяет сделать вывод о том, что предметом рассмотрения могут стать как проекты законов, так и принятые парламентом законы до их промульгации. Следовательно, Закон РФ о поправке к Конституции РФ разделяет процедуру предварительного конституционного контроля для уже принятых законов до их промульгации и проектов законов.

Для дальнейшего соотношения понятий необходимо обратиться к Постановлению Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П<sup>11</sup>, в соответствии с которым принятыми федеральными законами считаются законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с частями 1, 2, 3 и 4 статьи 105 Конституции РФ; законы, повторно принятые Государственной Думой в соответствии с частью 5 статьи 105 Конституции РФ; законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с частью 3 статьи 107 Конституции РФ.

Очевидно, что положения Закона РФ о поправке к Конституции РФ частично утратили Постановление Конституционного Суда РФ в части критерия отнесения федеральных законов к категории при-

<sup>9</sup> См. подробнее: Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юрист, 2002. С. 72; Нарутто С.В., Таева Н.Е., Шугрина Е.С. Конституционное право России: учебник. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2013. С. 17–18.

<sup>10</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1406.

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «Об определении оснований отнесения к положениям статьи 107 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2252.



нятого. Тем не менее возникает существенный вопрос: что же тогда понимается под проектами федеральных и федеральных конституционных законов?

Анализируя приведенные положения, можно прийти к выводу, что под проектом федерального закона, проектом федерального конституционного закона понимается:

— законопроект, находящийся на рассмотрении Государственной Думы;

— закон, находящийся на рассмотрении в Совете Федерации;

— отклоненный (не набравший определенного числа голосов) Советом Федерации закон до его повторного рассмотрения Государственной Думой;

— отклоненный Президентом РФ закон до его одобрения 2/3 голосов депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации (только в отношении федеральных законов).

Таким образом, инициировать проверку конституционности проекта закона можно на любой стадии законодательного процесса. Вызывает определенные сомнения необходимость проверки конституционности проекта закона на стадиях, когда палаты Федерального Собрания РФ еще не высказали своего окончательного мнения, поскольку по результатам рассмотрения может быть принято отрицательное решение о необходимости принятия закона. Безусловно, такая безграничность возможности инициирования конституционной проверки проекта закона отрицательным образом скажется на деятельности органов законодательной власти, ухудшит правовую определенность и стабильность законодательства Российской Федерации, а главное — носит скорее политический, чем юридический характер и может быть рассмотрена как дополнительный механизм воздействия на парламент.

Справедливо отмечает профессор С.В. Нарутто: «Именно в обеспечении определенности и устойчивости, стабильности, равновесия и гармонии заключается социальная ценность права, а также предсказуемость законодательной политики, уверенность в устойчивости, стабильности государственной политики, поддержание доверия граждан к закону и действиям властей»<sup>12</sup>.

Отсутствие определенности правового регулирования в вопросе оснований пределов возможного осуществления предварительного контроля проектов законов может весьма негативно сказаться на взаимоотношениях Президента РФ и Федерального Собрания РФ, деформировать конституционный баланс разделения властей,

превратить Конституционный Суд РФ в участника законодательного процесса, отрицательно сказаться как на содержании самой парламентской деятельности, так и на качестве принимаемых законодательных решений.

Подытоживая вышеизложенное, отметим, что во избежание указанных последствий применения предварительного конституционного контроля необходимо установить в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» конкретный перечень условий, при которых возможно осуществление превентивного контроля конституционности проектов законов.

#### Литература

1. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс : учебное пособие / Н.В. Витрук. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2005. 527 с.

2. Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2000. 832 с.

3. Конституционный контроль в зарубежных странах : учебное пособие / ответственный редактор В.В. Маклаков. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2010. 672 с.

4. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации / О.Е. Кутафин. Москва : Юристъ, 2002. 348 с.

5. Нарутто С.В. Конституционное право России : учебник / С.В. Нарутто, Н.Е. Таева, Е.С. Шугрина. Москва : РИОР: ИНФРА-М, 2013. 432 с.

6. Нарутто С.В. Определенность законодательства как гарантия прав и свобод человека и гражданина в конституционной судебной доктрине / С.В. Нарутто // Lex Russica (Русский закон). 2018. № 10 (143). С. 41.

7. Несмеянова С.Э. Конституционный судебный процесс в России : учебное пособие / С.Э. Несмеянова. Москва : РИОР: ИНФРА-М, 2012. 204 с.

8. Половченко К.А. Особенности предварительного конституционного контроля (на примере Сербии) / К.А. Половченко // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 7. С. 42–47.

9. Сажина В.В. Виды конституционного контроля: зарубежный опыт / В.В. Сажина // Юридическая наука: традиции и инновации : материалы международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов и преподавателей (г. Великий Новгород, 26–27 апреля 2019 г.) : сборник научных статей / составители: Е.А. Макарова, Д.Т. Дорошенко, О.Е. Калпинская, В.А. Орлов, М.С. Трофимова. Великий Новгород : Новгородский государственный ун-т имени Ярослава Мудрого, 2019. С. 243.

<sup>12</sup> Нарутто С.В. Определенность законодательства как гарантия прав и свобод человека и гражданина в конституционной судебной доктрине // Lex Russica (Русский закон). 2018. № 10 (143). С. 41.

**THEORY AND PRACTICE OF CONSTITUTIONAL JUSTICE**

**Sergey KNYAZEV, Alexandr KOKOTOV. Once again about Judicial Protection of Electoral Rights. (Brief Comment on the Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 24, 2020 No. 12-П)**

Based on a detailed analysis of the Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 24, 2020 No. 12-П, the article examines the advantages and disadvantages of appealing (challenging) decisions of election commissions to refuse to register a candidate to a higher election commission or to a court. Following the Constitutional Court, the authors come to the conclusion that for a full (impartial and effective) resolution of electoral disputes arising on this issue, the state must ensure that interested persons have access to court, regardless of whether they have used the opportunity to appeal the relevant decisions to a higher election commission. or not.

**Keywords:** refusal to register a candidate, powers of election commissions and courts to resolve disputes on refusal to register a candidate, terms of appeal (contestation) and consideration of cases on refusal to register a candidate, constitutional guarantees of judicial protection of passive electoral right.

**KNYAZEV Sergey Dmitrievich** — Judge of the Russian Constitutional Court, Honoured Scientist of the Russian Federation, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

**Contacts:** knyazev@ksrf.ru

**KOKOTOV Alexandr Nicolaevich** — Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

**Contacts:** kokotov@ksrf.ru

**Oleg VAGIN. The Right to Appeal to State and Local Self-Government Bodies and the Problems of Liability for Abuse of it (Based on the Materials of the Constitutional Court of the Russian Federation)**

The article examines the importance of the right to appeal to state and local self-government bodies, including in relation to the rights to freedom of thought, belief and expression, to state and judicial protection, and emphasizes the value and significance of this right, which implies increased protection. The author notes that the implementation of the right to appeal and abuse of this right has objective similarities, provides law enforcement practice and statistics on working with citizens appeals, analyzes the normative provisions that determine the consideration of appeals, the responsibility due to (related to) the appeal to public authorities, and widely uses the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation; the article deals with the problems of distinguishing between lawful behavior caused by an apologetic error, abuse of the right to address, and crimes involving abuse of the right; a brief analysis of the procedural aspects of bringing to justice is given, and some conclusions and recommendations are made.

**Keywords:** right to appeal, complaint, statement, message, abuse of the right, dissemination of information, deliberately false information, deliberately false denunciation, information, responsibility.

**VAGIN Oleg Alexandrovich** — Head of the Department of the Constitutional Foundations of the Criminal Justice of the Constitutional Court, Honored Lawyer of the Russian Federation, PhD (Law), Associate Professor

**Contacts:** Oleg.Vagin@ksrf.ru

**Alexei DOLZHIKOV. The Interaction of Constitutional Justice with the Legislator and the Proportionality Principle. Part 2**

The author discusses the interaction of constitutional justice with the legislator applying the proportionality principle. The main forms of such interaction are highlighted. Separate techniques of constitutional adjudication are also considered, which allow high judges to interact with the MPs. The author argues that in proportionality analysis of legislation, the degree of intensity of constitutional review varies depending on a number of circumstances.

**Keywords:** constitutional justice; principle of proportionality; presumption of good faith of the legislator.

**DOLZHIKOV Aleksei Vyacheslavovich** — Associate Professor of the Constitutional Law at St. Petersburg State University, PhD (Law)

**Contacts:** a.dolzhikov@spbu.ru

**CONSTITUTIONALISATION OF LEGAL BRANCHES**

**Marina FEDOROVA. Historical Memory in the Social Security-Related Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation**

The article analyzes the social and cultural phenomenon of historical memory and proves the role of law in its securing. The author relies on the provisions of the Constitution of the Russian Federation with the amendments approved on July 1, 2020, by a nationwide vote. The author identifies the objectives and the means that might be used to formalize the historical memory with respect to the social security law and provides the characteristics of the current legal regulations' differentiation. The article provides examples of social security measures conditioned by the events that occurred in Russian history in the XX century (in particular, massive political repressions, the Great Patriotic War, the Chernobyl Nuclear Power Plant disaster).

The author demonstrates the role of the Constitutional Court of the Russian Federation in formalizing the historical memory by establishing it in its decisions concerning the constitutional grounds for the nation-state's social policies. The majority of such cases heard under the specific constitutional control procedure. This procedure is initiated by the individual who was an immediate participant of the certain historic event and, thus, he or she claims the specific status or the eligibility to the measures of social assistance. The Constitutional Court defines certain historic event considering its facts in the legal regulation of social security and social protection addressed to the participants of the named event. Consequently, the historical memory is formalized in the judgements of the Constitutional Court through the constitutional principles and rules; it validates the constitutionally significant benchmarks in the legal consciousness of the society.

**Keywords:** historical memory, constitution, legislation, the Constitutional Court of the Russian Federation, specific constitutional control, social protection, social security, social assistance, differentiation.

**FEDOROVA Marina Yur'evna** — Counsellor of the Constitutional Court of Russian Federation in Department of Constitutional Bases of Labor Legislation and Social Protection, Doctor of Law, Professor

**Contacts:** fmulawkc@mail.ru

**POINT OF VIEW**

**Bogdan ZBARATSKIY. Prior Constitutional Judicial Review as an Optional Stage of the Law-Making Process of Russia: Pro et Contra**

The article examines the positive and negative aspects of prior constitutional judicial review. Examples of foreign states combining both prior and subsequent constitutional control are given. Attention is drawn to the expediency of fixing two forms of constitutional control over the body of constitutional justice. The article investigates the peculiarities of fixing the Russian model of preventive constitutional control. The objects of prior control are explored in the Russian legal system. The conclusion is made about the types of draft federal constitutional laws that may be subject to prior constitutional review. The author compares the "right of veto" of the President of the Russian Federation with the appeal in the order of preliminary constitutional control as mechanisms for participation in the law-making of the head of state. The terms "draft Federal law" and "draft Federal constitutional law" are analyzed and their concept is given. The degree of participation of the Constitutional Court of the Russian Federation in the legislative process is investigated.

**Keywords:** prior constitutional control, the Constitutional Court of the Russian Federation, constitutionality, federal law, federal constitutional law, draft law, separation of powers, amendments.

**ZBARATSKIY Bogdan** — Postgraduate Student of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Expert of the Department of Scientific and Legal Consulting of the Research Institute of the Kutafin University (MSAL)

**Contacts:** bzbar@mail.ru



# Памятка авторам

## Уважаемые авторы!

При направлении материалов в журнал просим вас соблюдать следующие требования.

1. Материалы представляются в электронном виде (в формате Word 7.0 или поздней версии) на электронный адрес редакции: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru) (текст — через 1,5 интервала, кегль шрифта — 14, с подписью автора на последней странице; сноски постраничные, обозначенные арабскими цифрами, оформленные в соответствии с действующим ГОСТом). Объем материала не должен превышать 10 страниц. Опубликованные ранее или предложенные в несколько журналов материалы к рассмотрению не принимаются.

2. По запросу автор получает информацию о статусе его Статьи.

3. Договор о предоставлении автором интеллектуальных прав на Статью заключается в порядке, приведенном в разделе «Редакционная политика ИГ "Юрист"» по адресу: <http://lawinfo.ru/for-authors/policy/>. Перед направлением в редакцию Статьи просим обязательно ознакомиться с требованиями, приведенными в разделе «Редакционная политика ИГ "Юрист"». Статьи, направленные в редакцию с нарушением указанных требований, к рассмотрению не принимаются.

4. Статья должна содержать:

- a) фамилию, имя и отчество полностью, должность, место работы (без сокращений), ученую степень, ученое звание на русском и английском языках;
- b) название статьи с переводом на английский язык;
- c) аннотацию на русском и английском языках (4–5 строк);
- d) ключевые слова из текста статьи (4–6 слов или словосочетаний);
- e) служебный адрес либо адрес электронной почты (эта информация будет опубликована в журнале);
- f) контактный телефон (для редакции).

Кроме того, в конце статьи автор помещает пристатейный библиографический список (этот список составляется в алфавитном порядке из названий научных источников, приведенных в ссылках по тексту статьи). Данные, предоставляемые в редакцию в соответствии с настоящим пунктом, будут размещены в РИНЦ.

5. Представляемые материалы должны быть актуальными, обладать новизной, содержать задачу и описывать результаты исследования, соответствовать действующему законодательству и иметь вывод.

6. Просим авторов тщательно проверять перед отправлением в журнал общую орфографию материалов, а также правильность написания соответствующих юридических терминов, соблюдение правил научного цитирования и наличие необходимой информации.

7. При направлении статьи в редакцию для аспирантов и соискателей необходимо приложить рецензию научного руководителя или рекомендацию кафедры, заверенную печатью учреждения.

Материалы, не соответствующие указанным в настоящем объявлении требованиям, к рассмотрению и рецензированию не принимаются.

**При возникновении вопросов, связанных с оформлением материалов,  
можно обращаться в редакцию по телефону: 8(495) 953-91-08 или по e-mail: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)  
Адрес редакции: 115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7**

---

Издание зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. ПИ № ФС77-43978 от 22 февраля 2011 г.

Журнал выходит с 2008 года. Издается три раза в полугодие.

**Учредители:** Конституционный Суд Российской Федерации и Издательская группа «Юрист».

**Главный редактор ИГ «Юрист»:** д.ю.н., профессор, чл.-корр. РАО, заслуженный юрист РФ В.В. Гриб.

**Редакция:** Курукина Е.И., Лаптева Е.А.

Плата за публикацию с авторов статей не взимается.

**Научное редактирование и корректура:** Швечкова О.А., к.ю.н.

**Тел./факс редакции:** 8(495) 953-91-08.

**Центр редакционной подписки:** тел.: 8(495) 617-18-88 (многоканальный).

**Адрес для корреспонденции:** 115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7.

**E-mail:** [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа».

Адрес типографии: 248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2. Тел. (4842) 700-337.

Формат 60x90/8. Печать офсетная. Физ. печ. л. — 5,0. Усл. печ. л. — 5,0. Общий тираж 1000 экз.

Номер подписан в печать: 23.09.2020 г. Номер вышел в свет: 01.10.2020 г.

ISSN 2072-4144

Подписка по России: Объединенный каталог. Пресса России: 91890