

# ЖУРНАЛ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ

№ 1(55) / 2017

## ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ

**Гаджиев Г.А.** Юбилейные заметки о конституционном развитии и о роли методологии в конституционной юстиции **1**

**Тарибо Е.В., Козленко М.С.** Вопросы доступа к информации в текущем законодательстве  
и практике конституционного правосудия **8**

**Брежнев О.В.** Доказательства и доказывание в конституционном судопроизводстве:  
некоторые подходы к исследованию **15**

## ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

**Нудненко Л.А.** Разделение властей и замещение вакантного депутатского мандата **19**

**Липинский Д.А., Мусаткина А.А.** Реализация позитивной юридической ответственности:  
общетеоретический и конституционно-правовой аспекты **24**

## КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

**Кучерявцев Д.А.** Осуществление права законодательной инициативы в свете правовых позиций  
Конституционного Суда Российской Федерации: материально-правовые и процессуальные аспекты **30**

---

### 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  
**Автономов Алексей Станиславович**, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, д.ю.н., проф.  
**Арутюнян Гагик Гарушевич**, Председатель Конституционного Суда Республики Армения, 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 Абдуллаевич**, судья Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.  
**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.  
**Красавчикова Лариса Октябрьевна**, судья Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.  
**Кротов Михаил Валентинович**, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, к.ю.н.  
**Ливеровский Алексей Алексеевич**, заведующий кафедрой конституционного права Санкт-Петербургского государственного экономического университета, д.ю.н., проф.  
**Маврин Сергей Петрович**, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.  
**Несмеянова Светлана Эдуардовна**, директор Института государственного и международного права Уральской государственной юридической академии, д.ю.н., проф.  
**Овсепян Жанна Иосифовна**, заведующая кафедрой государственного (конституционного) права Южного федерального университета, д.ю.н., проф.  
**Сивицкий Владимир Александрович**, руководитель Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского кампуса (филиала) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», 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.  
**Страшун Борис Александрович**, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, Заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф.  
**Танчев Евгений**, Председатель Конституционного суда Болгарии (в отставке), член Венецианской комиссии Совета Европы от Болгарии, заведующий кафедрой конституционного права Софийского Университета имени Святого Климента Охридского, доктор права, проф.  
**Шевелева Наталья Александровна**, заведующая кафедрой государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, д.ю.н., проф.  
**Хохрякова Ольга Сергеевна**, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.  
**Цалиев Александр Михайлович**, Председатель Конституционного Суда Республики Северная Осетия — Алания, Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., проф.  
**Эбзев 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.

# Юбилейные заметки о конституционном развитии и о роли методологии в конституционной юстиции

*Гаджиев Гадис Абдуллаевич,  
судья Конституционного Суда Российской Федерации,  
Заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор  
avtor@lawinfo.ru*

*В настоящей статье, приуроченной к 25-летию существования в России специализированной конституционной юрисдикции, рассматривается проблема формирования особой методологии разрешения Конституционным Судом РФ «сложных» юридических споров, предполагающей обращение к доктрине «конституционной идентичности» как средству согласования общеевропейских правовых принципов и норм и национальных правовых и культурных традиций.*

**Ключевые слова:** судебная методология, конституционная идентичность, универсальные правовые ценности, национальные правовые традиции.

*Я есть мое прошлое.*

Ж.-П. Сартр

*Идентичность не является результатом действия.  
Она — результат истории...*

Герман Люббе

Двадцать пять лет существования конституционной юстиции в России — это повод для того, чтобы определить какие-то основные вехи в конституционно-правовом развитии России. Думаю, что «вешки» на этом пути выставляют не только органы конституционной юстиции, но и другие институты власти начиная с Президента страны. Поэтому я не стал бы связывать этапы пройденного пути с изменениями конституционного текста или же с заметными решениями Конституционного Суда. Допускаю, что такое, возможно, гипертрофированное и субъективное представление о роли политических органов бросает тень на принцип независимости законодательной и судебной властей и не вполне полагается на концепцию разделения отведенного им политического и конституционно-правового пространств. Мне кажется, однако, что тот принцип конституционного судопроизводства, в силу которого конституционные суды не решают политические вопросы, представляет собой полезную условность с изрядной долей юридической фикции. Конституционный Суд обречен на участие в политических окрашенных процессе конституционного развития, удерживая себя, разумеется, в объективно существующих пределах такого участия.

Жанр и рамки статьи для номера журнала, посвященного 25-летию юбилею Конституционного Суда России, предъявляют известные требования к авторам, и, учитывая это обстоятельство, я хочу предложить читателям свои наблюдения

о конституционно-правовом развитии в нашей стране только с одного ракурса — с точки зрения изменения и очевидного усложнения методологии юридического познания, осуществляемого в рамках конституционного судопроизводства. То, что методы разрешения юридических споров в судах общей юрисдикции разительно отличаются от тех, которые применяются в органах конституционной юстиции, является очевидным. Для обычных судов важно овладеть юридической силлогистикой, правильно применять оправдавшие себя в течение веков «золотые правила» юридической догматики. В российской юриспруденции не используется метод различения юридических дел по определенным критериям (как правило, в зависимости от сложности, обусловленной пробельностью в системе правового регулирования, противоречивостью складывающейся правоприменительной практики, в том числе — органов наднациональной юстиции и т.д.) Между тем это весьма полезный метод, поскольку методология различения юридических дел в зависимости от их сложности и применяемых познавательных методов фактически уже был применен российским законодателем на той развилке, когда решался вопрос, объединять ли все российские суды под эгидой одного — Верховного Суда.

Конституционный Суд России, разрабатывающий научно-практические доктринальные правовые позиции по тем когнитивным методам, которые он применяет в процессе рассмотрения, как

правило, сложных юридических дел, с точки зрения процессуальной формы деятельности, является судом, но судом весьма специфическим.

Две функции Конституционного Суда — критическая и нормообразующая — требуют применения таких методов познания, которые применяются в юридической науке. В отличие от ординарных судов в рамках конституционного судопроизводства апробируются все основные методологические традиции современной юридической науки — онтологико-правовые, герменевтические, аксиологические, феноменологические, позитивистские, юснатуралистские и методы структурного функционализма.

Конечно, будучи стесненным объемом статьи, я не могу привести примеры из практики Конституционного Суда России, демонстрирующие использование при принятии решений всех указанных методологий. (Достаточно привести рассмотренное в этом году очень важное дело в связи с жалобами граждан Анчугова и Гладкова, которые рассматривались и Конституционным Судом РФ, и Европейским Судом по правам человека.) Необычность юридического конфликта привела к необходимости задействовать такие новые методы познания, как феноменологический и культурно-исторический подходы. Последний помог Конституционному Суду сформировать основы новой судебной доктрины — доктрины конституционной идентичности, описанию которой я решил уделить больше внимания и которая проясняет идею немецкого философа права Й. Изензее о том, что конституции представляют собой не только кодификацию норм и принципов конституционного права, но и традиций народа<sup>1</sup>. Мне кажется, учет традиций в процессе конституционно-правового развития России позволяет создать неканоническую версию российского конституционализма.

Вряд ли кто-нибудь станет отрицать, что истекший 25-летний этап развития конституционализма России является переходным. Не вдаваясь в глубины транзитологии, и особенно, методологической части этого научного направления, рискну предположить, что принятие Декларации о государственном суверенитете России в 1991 г., внесение изменений в текст прежней Конституции в период между 1991 г. и 1993 г., и наконец, появление новой Конституции в декабре 1993 г. означало не только глубокое изменение нормативной конституционно-правовой реальности, но и не менее масштабное и заметное изменение правовой реальности<sup>2</sup>. Изменение реальности конституционно-правового текста, причем радикальное, вовсе не предполагает столь же радикальное и одномоментное изменение конституционно-

правовой действительности. Последнее замечание, по сути, означает перефраз известного тезиса В.Д. Зорькина, впервые высказанного им в 2004 г., а затем многократно воспроизводимого<sup>3</sup>, о том, что Россия пока еще не сумела взять правовой барьер. Правовая реальность российского конституционализма, в силу транзитного состояния, предполагает, что в процессе конституционно-правового развития страна проходит несколько «перекрестков» с характерными для них развилками. В начале пути произошла вполне обдуманная и респектабельная рецепция почти канонического конституционно-правового текста<sup>4</sup>.

Наиболее динамичные процессы в конституционно-правовом развитии начались в 2000 г., с началом президентства В.В. Путина. На конституционно-правовое развитие страны повлияло множество факторов. Одни из них находились в глубинах возникшего в 90-е годы экономического и социального кризиса, другие имели внешнеполитическую укорененность (подпитка терроризма в стране извне, идеологические диверсии, экономическое давление и т.д.).

В истории социальных идей и учений имеет место вполне себе обычное явление, когда сначала возникает система идей и сопутствующих им моральных и юридических норм, а потом возникает потребность в обеспечении их канонической чистоты. Но по мере территориального распространения этих систематизированных учений и верований всегда возникает объективное противоречие между тенденцией сохранить первоизданную чистоту и потребностью в их развитии, изменении, приспособлении к новым реалиям. Это утверждение легко подвергается верификации с помощью истории мировых религий.

То же самое произошло с ядром конституционализма — с его учением о верховенстве прав человека (или, если иметь в виду западноевропейскую, континентальную версию этого учения, учением о правовом государстве<sup>5</sup>). Мне кажется, онтологически укоренилась европейская каноническая версия этого учения и одновременно, в силу фактора правового транзита, складываются неканонические версии верховенства права в восточноевропейских странах (не стану расширять сравнение, имея в виду специфику конституционализма в странах Азии и Африки).

Одним из возможных доказательств реальности неканонических версий конституционализма может послужить сложившееся диаметрально противоположное отношение к принципу государственного суверенитета. Если евроатлантические представления делают акцент на том, что по мере того, как универсальные права человека, ут-

<sup>1</sup> См.: Государственное право Германии. М., 1994. Т. 1. С. 12.

<sup>2</sup> Формат статьи не позволяет раскрыть суть онтологико-правового различия реальности права и правовой реальности. Я пытался объяснить разницу в ряде своих публикаций, и прежде всего в «Онтологии права» и в книге «Право и экономика. Методология» (см.: Гаджиев Г.А. Право и экономика. Методология. М., 2016. С. 131).

<sup>3</sup> См.: Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М., 2016.

<sup>4</sup> Возможно, кто-то заметит и в тексте Конституции России 1993 г. отход от каких-то канонов конституционализма, особенно в области регулирования федеративных отношений или соотношения трех ветвей власти. Но в смысловом ядре конституционализма — в верховенстве прав человека — текст выглядит как вполне канонический.

<sup>5</sup> См.: Доктрины правового государства и верховенства права в современном мире. М., 2013.

вердившиеся в международном праве, занимают место основной нормы в кельзеновском смысле, то в России, кажется, в целях правовой самообороны, подчеркивается уважение к этому принципу.

Итак, в последние годы очевидно появление очагов напряжения между канонической и неканоническими версиями конституционализма и в России, и в других странах Восточной Европы.

В мире начались такие экономические, политические процессы, которые ставят в тупик ученых. Кто мог предполагать, что на карте мира появится государство, взявшее на вооружение идеологию терроризма, что миллионы беженцев из стран Ближнего Востока и Африки ринутся в Европу в поисках убежища от насилия, порожденного безумным стремлением американского политического класса принудительно и быстро экспортировать конституционализм в Ирак, Ливию, Афганистан, Египет, Сирию и т.д. Во имя канонического конституционализма проливается столько крови, что не случайно многие политологи услышали раскаты третьей мировой войны. На Востоке есть поговорка: «Кто упорно ищет врага, обязательно его найдет». И действительно, поиск врага в лице далеко не демократических режимов, которые обеспечивали относительную стабильность и порядок в этих странах, привел к кровавым войнам в той части мира, в которой появился один из основных очагов человеческой цивилизации. Страны, которые считают себя носителями самых передовых конституционно-правовых ценностей, своей агрессивной политикой нанесли им ущерб такой силы, что, пожалуй, можно говорить о мировом конституционно-правовом кризисе. Кризис доверия к агрессивной политике западных стран вызвал не только волну ненависти, но и усилил позиции террористического интернационала. Этот кризис проявляется и в России. Меркнет привлекательность тех конституционно-правовых идей в решениях Европейского Суда по правам человека, которые еще совсем недавно вызвали энтузиазм в нашей стране. Дело дошло до того, что в кулуарных беседах все чаще обсуждается вопрос о целесообразности пребывания России в Совете Европы и самоподчинения юрисдикции европейского наднационального суда. Пользуясь терминами и понятиями юридической синергетики, происходит ослабление регулятивных функций конституционного и международного права, что означает переход в состояние правовой энтропии. Не случайно в юриспруденции возник интерес к синергетической методологии, поскольку ее предметная сфера замыкается на проблемах перехода, изменения, на необходимости поиска способов преодоления дезорганизации в системе правового регулирования. Синергетическая методология является попыткой найти ответ на резкое усложнение систем нормативного регулирования в условиях нарастающих темпов изменения в мире.

Современная правовая реальность, как предмет юридической синергетики, оказалась чрезвычайно сложной, открытой, неравновесной и при этом еще и саморазвивающейся системой. С позиций этой методологии правовая сфера жизни общества включает целый ряд подсистем, таких, как позитивное право. Это обычное право или правовые традиции, правовая культура, системы экономической нормативности и морального регулирования, системы национального и международного правового регулирования.

Все подсистемы находятся в неразрывной взаимосвязи, но при этом каждая из них образует самостоятельную систему и выполняет партикулярные социальные функции. Право вплетено в ткань социальной реальности и таким образом выступает элементом системы еще более высокой степени сложности.

Подсистемы правовой системы связаны отношениями внутренней согласованности — когерентности, а признаком рассогласования правовой системы является флуктуация, т.е. колебания, отклонения от равновесности, которые свидетельствуют о необходимости радикального обновления системы<sup>6</sup>. Та фаза развития сложной системы, в процессе которой происходит перестройка или реорганизация системы, выявляются новые возможные варианты новой организации системы, именуется в синергетике точкой бифуркации.

По мнению Е.А. Ярковой, мировоззренческой доминантой синергетики является диалог, а диалогизм является ее нравственной основой, единственной спасительной когнитивной стратегией. А поэтому синергетика несоединима как с идеологией крайнего почвеннического изоляционизма, так и с идеологией западного универсализма<sup>7</sup>. Эта методология подсказывает идею конституционно-правового развития России на основе культурной правовой самоидентификации, поиска правовой традиционности, соединенной с признанием представления о системном единстве мира. Как известно, в преамбуле российской Конституции соседствуют такие правовые и социальные ценности, как почитание памяти предков, институционализированной в системе традиции, и признание того, что Россия является частью мирового сообщества.

По всей видимости, наша укорененность в традициях и является источником появления неканонической версии российского конституционализма, а точкой бифуркации являлось принятие решения Конституционного Суда России относительно жалобы гр. Анчугова и гр. Гладкова<sup>8</sup>.

Феномен идентичности порожден прежним, оправдавшим себя на протяжении веков социальным опытом, с онтологической точки зрения — это «переживание» в настоящем прежней исторической реальности. Аллюзией идентичности в социальной истории является закон инерции

<sup>6</sup> Яркова Е.А. История и методология юридической науки. Тюмень. 2012. С. 329.

<sup>7</sup> Там же. С. 323.

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П по делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией РФ постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации. URL: www.ksrf.ru

в физической реальности. Судебная практика конституционных и верховных судов ФРГ, Франции, Индии и т.д. использует понятие конституционной идентичности в качестве одного из методов юридического познания в конституционном судопроизводстве, в частности в качестве метода ограничения при имплементации международных договоров.

Верховный Суд Индии в решении по делу *Minerva Mills Ltd V. Union of India*<sup>9</sup> указал, что индийская Конституция — это и предшествующий опыт народа, а потому конституционные нормы используют нормативный исторический материал и экстрагируют из него основополагающие конституционные принципы<sup>10</sup>. Концепт конституционной идентичности связан с идеей о национальной идентичности, которая используется в Договоре о Европейском Союзе.

Доктор А. Райнер заметил, что в XXI в. европейские государства перестают ощущать себя интровертами, поскольку при осуществлении своих функций они функционируют как транснациональные<sup>11</sup>. Доктрина конституционной идентичности используется конституционным и высшими судами в качестве способа правовой защиты национальных конституционных ценностей от выходящей за разумные пределы наднациональной юстиции.

Понятие конституционной идентичности использовано в Решении второго Сената Федерального конституционного суда Германии от 14 января 2014 г.<sup>12</sup>, в котором указывается, что концепция национальной идентичности, которая используется в Договоре о Европейском Союзе, не аналогична концепции конституционной идентичности.

В своей речи на Валдае 19 сентября 2013 г. В.В. Путин говорил: «Идентификация исключительно через этнос, религию в крупнейшем государстве с полиэтническим составом населения, безусловно, невозможна. Формирование именно гражданской идентичности на основе общих ценностей, патриотического сознания, гражданской ответственности и солидарности, уважения к закону, сопричастности к судьбе России без потери связи со своими этническими, религиозными корнями — необходимое условие сохранения единства страны».

Российская версия судебной доктрины конституционной идентичности и метода разрешения конституционных споров создается для того, чтобы система конституционных судов в Европе, элементом которой является и Европейский Суд по правам человека, стала гармоничной, равновесной и саморазвивающейся.

В конструировании этой судебной доктрины используются элементы разных юридических методологий — и коммуникативной теории, и методологии структурализма.

Поскольку идентичность образуется через социальный опыт, необходимы методы ее выявления. Г.Д. Якобсон считает, что она выявляется диалогическим путем и представляет собой микс политических устремлений и решений, которые являются выражением оправдавшего себя прошлого социального опыта. Это и уважение своего исторического прошлого, и политическое стремление найти себе место в современном мире<sup>13</sup>.

Доктрина конституционной идентичности предполагает нетекстуальное понимание конституционных изменений, использование достижений современной герменевтики, которая уже давно вышла за пределы толкования исключительно текстов.

Европейские конституционные суды не обязательно каждый факт несоответствия между нормами международного права и национальной конституции расценивают как покушение на конституционную идентичность. В защите нуждаются только особо защищенные части конституционного текста, составляющие системообразующее ядро национального конституционного порядка. Не все правовые традиции входят в указанное ядро. Необходима методология распознавания «ядерных» правовых традиций, разрушение которых означает утрату идентичности, и тех правовых традиций или предрассудков, стереотипов общественного сознания, которые являются примером правовой инерции или даже явным анахронизмом. (Достаточно вспомнить, что вплоть до известного постановления Европейского Суда по правам человека в Великобритании частью национальной традиции были телесные наказания школьников.)

Помимо правовых традиций существуют российские медицинские, образовательные традиции. Сейчас в Польше бурлят страсти по поводу законопроекта, предполагающего полный запрет аборт. В российской медицинской традиции врачи стремятся к сохранению беременности, но вопрос о полном запрете абортов вряд ли может быть поставлен, тем более что искусственное прерывание беременности впервые в мире было разрешено в СССР в 1920 г. Российское законодательство учитывает и права плода, и права женщин, и состояние их здоровья.

Судебная доктрина конституционной идентичности является важной гарантией национального суверенитета.

В практике конституционного судопроизводства Германии и Франции проводятся различия

<sup>9</sup> См.: Acharyu N.K. Landmark Judgements of Supreme Court. 1950 to 2014.

<sup>10</sup> См.: Jacobsohn Gary J. Constitutional identity. The Review of Politics 68 (2006). University of Notre Dame. P. 361–397 ; Rainer Arnold. Constitutional identity in European Constitutionalism // International conference "The role of constitutional justice in protecting the values of the rule of law", Moldova, 2014. URL: [http://www.constcourt.md/public/files/file/conferinta\\_20ani/Compilation\\_of\\_Reports\\_-\\_International\\_Conference\\_-\\_Relations\\_of\\_the\\_Constitutional\\_Court\\_with\\_other\\_public\\_authorities.pdf](http://www.constcourt.md/public/files/file/conferinta_20ani/Compilation_of_Reports_-_International_Conference_-_Relations_of_the_Constitutional_Court_with_other_public_authorities.pdf)

<sup>11</sup> Rainer Arnold. Op. cit. P. 178.

<sup>12</sup> ФКС Германии принял решение направить в Европейский Суд запрос о проверке программы Европейского Центробанка по покупке гособлигаций (OMT) на соответствие законодательству ЕС, поскольку немецкие судьи исходят из того, что ЕЦБ превысил свои полномочия, приняв решение о неограниченной покупке активов проблемных стран.

<sup>13</sup> Об исторической идентичности см.: Люббе Г. Историческая идентичность // Вопросы философии. 1994. № 4. С. 108–113.

между случаем передачи отдельных полномочий, лишь затрагивающих национальный суверенитет, и случаями отказа от суверенитета как такового. В последнем случае речь идет о рисках и угрозе неотъемлемым условиям существования национального суверенитета, поэтому передача фундаментальных государственных полномочий недопустима тогда, когда она влечет потерю контроля над своим суверенитетом или угрозу самому его ядру.

Федеральный конституционный суд Германии в решении по делу о Европейском стабилизационном механизме указал, что «защита суверенитета, требуемая принципом демократии, не означает *per se*, что набор определенных заранее суверенных полномочий или категорий суверенных полномочий должен оставаться в руках государства... парламент должен сохранять значительные полномочия по существенным центральным вопросам государства»<sup>14</sup> (далее перечисляются уголовное право, монополия на использование вооруженных сил, основные налоговые вопросы, социальные вопросы, жизненно важные вопросы семьи, образования, культуры, т.е. те положения, которые названы в ст. 23 Основного закона о евроинтеграции).

В.Д. Зорькин в своем выступлении 21 мая 2012 г. заметил, что «критики справа и слева не раз говорили, что путь к торжеству конституционной законности мог бы быть для России короче и проще, и что России нет нужды «изобретать велосипед», и нужно просто скопировать этот опыт, перенести на отечественную почву то, что существует и работает в мировой практике. А тогда, мол, позитивный мировой конституционный опыт, в конце концов, «перемелет» российскую историческую специфику. Была в период обсуждения будущей российской Конституции и другая крайность — утверждения о том, что историческая специфика России настолько глубока, что для нас мировой опыт конституционного правотворчества и правоприменения попросту непригоден. И потому, мол, нам придется строить совершенно особую, сполна учитывающую нашу национальную «инаковость», систему конституционного и общеправового контроля.

Очевидно, что эти полярные точки зрения укладываются в рамки извечной российской полемики между так называемыми западниками и почвенниками. И я рискну утверждать, что именно специфическая для России непримиримость этих полярных позиций оказалась одной из главных причин, по которым Россия ни в дореволюционное, ни в советское, ни в постсоветское время так и не взяла в полной мере «правовой барьер». То есть не сформировала широкое, массовое и безусловное представление о правовом законе как главной основе общественного и личного бытия.

Убежден, что такие узко понимаемые «западничество» и «почвенничество» — одинаково вредны для России и конституционного правосудия. Нам нужен такой синтез этих двух подходов, который увязывал бы на единой философско-правовой основе исторические особенности России и мировые достижения в области правового развития»<sup>15</sup>.

Риски допустить когнитивные ошибки в процессе осуществления конституционного судопроизводства несоизмеримы с рисками в связи с обычными судебными ошибками. Именно поэтому конституционная юстиция является испытательным полигоном для апробации новых методов юридического познания действительности. По всей видимости, в основе разрешения сложной юридической коллизии, возникшей между Европейским Судом по правам человека и Конституционным Судом России, лежат новые юридические методы, отличные от ставших традиционными методов юридической силлогистики и аксиологических методов.

Какие же это методы? Я считаю, что, помимо синергетической методологии, для решения таких, по сути, мировоззренческих проблем типа той, которая возникла в результате жалобы Анчугова — Гладкова в Европейский Суд по правам человека, вполне приемлемыми являются такие методы познания правовых явлений, как методология структурализма, юридическая феноменология как метод юридических исследований и юридический прагматизм.

Во второй половине XX в. под влиянием философских идей постструктурализма-постмодернизма в евро-атлантической юридической науке возникли представления о том, что западное право вступает в полосу системного кризиса, вызванного разрушением права модерна, частью которого является каноническая доктрина конституционализма. Либеральные теории права действительно начали разлагаться. Так, под воздействием так называемого экономического империализма в современном американском учении об экономическом анализе права стали популярны взгляды Р. Познера о замене идеи юридической справедливости идеей экономической эффективности<sup>16</sup>.

Но еще большее чувство разочарования вызывают конституционно-правовые взгляды, по сути обосновывающие необходимость принудительного продвижения либеральных идей, т.е. канонической версии конституционализма, без учета места и времени. Несмотря на то что она позиционируется как универсальная и нейтральная и в силу этого объективная, на самом деле, как считают представители европейского и американского постмодернизма, такие как Ю. Хабермас, П. Шлаг, классическая западная либеральная юриспруденция является фактором геополитики, формой европоцентрического доминирующего дискурса, стремящегося заглушить иные параллельные дискурсы<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> National constitutional avenues for further EU integration. Brussels, 2014.

<sup>15</sup> Зорькин В.Д. Конституционный Суд в контексте новой России. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=51>.

<sup>16</sup> Mathis Klaus. Efficiency instead of Justice? Searching for the Philosophical Foundations of the Economic Analysis of Law. Springer. 2009.

<sup>17</sup> Хабермас Юрген. Расколотый Запад. М., 2008.

Понимание того, что онтологическое существование так называемых всеобщих, фундаментальных конституционных принципов является результатом воли только одних, хотя и самых могущественных, творцов юридических идей, несмотря на всю их притягательность, не должно оправдывать подавление воли других наций, обитающих в мировом правовом пространстве. Поэтому представители юридического постмодернизма выступают против закостенелости универсалистских конституционно-правовых представлений в духе философской традиции реализма, стоят на явно номиналистских позициях, приближаясь к методологии прагматизма.

Представители Школы критических исследований права — Р. Ангер, Д. Кеннеди, М. Ташнет, М. Хорвитц выступают с критикой либеральной концепции верховенства права. Они акцентируют внимание на защите прав маргинализируемых меньшинств, привлекают к диалогу иные традиции права, исходя из признания культурного релятивизма.

Постмодернисты выдвигают идею ризомного децентрализованного права. В их представлениях право не является иерархической, имеющей единое основание структурой, оно представляет собой разветвленную, многомерную сеть — ризому, состоящую из множества случайно и локально развивающихся элементов — язык права, символы права, нормы права, акты правоприменения, законы, традиционные правовые ценности<sup>18</sup>.

Эти идеи постструктурализма можно легко обнаружить в известной статье А. Фоскуле, Председателя Конституционного суда ФРГ, в которой используется запоминающаяся метафора о современной скульптурной форме, именуемой мобиль<sup>19</sup>. Мобиль — это подвижная скульптура, созданная в стиле кинетизма. Метафора с мобилем используется Фоскуле для деконструкции сложившихся представлений об иерархической структуре наднационального и национальных конституционных право порядков.

Мобиль — это подвижная структура, состоящая из множества сохраняющих равновесие элементов, которые могут двигаться, но соединены между собой веревками или проволокой. Эта конструкция противопоставляется Андреасом Фоскуле пирамиде, как неподвижной иерархичной геометрической конструкции.

Для описания взаимоотношений европейских конституционных судов с Европейским Судом по правам человека больше подходит метафора мобиля.

Если какое-то время смотреть на элементы мобиля, то становится ясно, что они не вращаются вокруг собственной оси, а постоянно вступают в воображаемый диалог, обусловленный движением других элементов. Европейский Суд и Федеральный конституционный суд Германии — как и все национальные конституционные суды — тоже находятся в зависимости от постоянного диалога с

целью координации защиты основных прав в рамках многоуровневой системы.

В юридическом вокабуляре А. Фоскуле не случайно используются слова о культурном релятивизме, т.е. о различиях в культуре даже западноевропейских народов. По сути, это намек на необходимость учета объективно существующего феномена — культурного плюрализма, являющегося предпосылкой использования культурно-исторического подхода в процессе юридического познания. В основании этой юридической методологии находится тезис о том, что общечеловеческая культура как юридическое понятие представляет собой разновидность конституционно-правовых фикций, в которой проявляется претензия только одной из цивилизаций на культурное и правовое первенство, незаметно превращающееся в стремление к гегемонии. Поэтому принцип плюрализма культур является антитезой культурному монизму. В русле этой исследовательской парадигмы работают такие немецкие философы, как Г. Люббе, Ю. Хабермас, правоведы Х. Папир, Г. Люббе-Вольф.

Культурно-историческая методология основана, помимо принципа культурного плюрализма, на принципе органицизма, который предусматривает рассмотрение партикулярной национальной культуры того или иного народа как своего рода организм, живущий по его внутренним законам, но не внешним законам, единым для всех народов на Земле. Согласно представлениям указанных ученых, культуры различных народов являются неким органическим целым, чем-то вроде совершенно уникальной коллективной души. В немецкой литературе это понятие именуется термином гештальт (Gestalt). Именно этот принцип позволяет объединить в одно культурологическое направление таких в общем-то разных ученых, как Н.Я. Данилевский, А. Тойнби, Г. Люббе и О. Шпенглер. Близкие к ним взгляды высказывали русские евразийцы — Н. Трубецкой, П. Савицкий.

Я думаю, что составной частью судебной доктрины конституционной идентичности России является реалистическое допущение возможности неуспеха в достижении компромисса между национальным российским и наднациональным европейским право порядками. Именно в Закон о Конституционном Суде РФ были внесены изменения, предусмотревшие новую судебную процедуру, в рамках которой разрешается вопрос о возможности исполнения решения Европейского Суда по правам человека в России.

Если представления о самобытном, неуниверсализированном облике прав человека в России вступят в жесткое противостояние с результатами так называемого общеевропейского правового консенсуса, возникающего в результате принятия решения Европейским Судом по правам человека, то придется вступать в указанную судебную процедуру.

<sup>18</sup> См. Яркова Е.А. Указ. раб. С. 253.

<sup>19</sup> Фоскуле А. Пирамида или мобиль?: Защита прав человека Европейскими Конституционными Судами : пер. с англ. // Права человека. 2014. № 4. С. 8–12.

Возможность возникновения и в будущем подобных правовых коллизий между юридическими представлениями о понимании тех или иных прав в силу сохраняющейся разницы между правовой традиционностью вполне реальна.

Ведь признание внутренней логики развития той или иной правовой национальной культуры может оказаться невозможным для Европейского Суда, который в силу стремления к унификации европейского правопорядка в области прав человека может в русле сложившейся логико-смысловой парадигмы полагать, что представления российских судов являются предрассудками.

Судебная доктрина конституционной идентичности еще не сформировалась. Она является частью более общей проблемы правовой идентичности, которая проявляется в сравнительном правоведении в использовании понятия «правовая семья».

Проявления культурно-исторической идентичности можно обнаружить во всех отраслях права. Особенно заметны они в гражданском уголовном и процессуальном праве.

Так, в странах континентальной Европы сложилась традиция в корпоративном праве, согласно которой гарантией защиты прав кредиторов должен быть уставный капитал в акционерных обществах (так называемая система твердого капитала)<sup>20</sup>. В основе этой правовой конструкции европейского корпоративного права лежит идея о необходимости отделения имущества компании от имущества ее участников, по сути — идея юридического лица. Однако в американском корпора-

тивном праве обосновывается идея о том, что система твердого капитала нерациональна, исходя из соображений, диктуемых экономическим анализом права, поскольку эта система не обеспечивает полной защиты интересов кредиторов и при этом принуждает предпринимателей нести большие транзакционные издержки по формированию и поддержанию минимального «твердого» капитала. В американском корпоративном праве возобладали сугубо прагматические подходы, допускающие так называемое снятие корпоративных покровов, т.е. привлечение к имущественной ответственности перед кредиторами компании их участников. Примечательно то, что Нидерланды, Гражданский кодекс которых был одной из моделей при создании российского Гражданского кодекса, несмотря на приверженность к континентальной правовой традиции, отказались от использования системы «твердого» капитала.

Этот пример заставляет задуматься над тем, как можно снизить риски консервации устаревающих правовых идей при чрезмерном увлечении идеей правовой идентичности.

С моей точки зрения, одной из гарантий, позволяющих избежать серьезных когнитивных ошибок, является необходимость одновременного использования разных юридических методов познания, их перепроверки, комбинирования. Только в таком случае можно избежать определенного «зацикливания», чрезмерной фокусировки на исторически сложившихся нормах, когда предрассудки предстают в пышных одеждах традиционного.

<sup>20</sup> См.: Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. М., 2014. С. 88.

## Вопросы доступа к информации в текущем законодательстве и практике конституционного правосудия

*Тарибо Евгений Васильевич,  
начальник Управления конституционных основ публичного права  
Конституционного Суда Российской Федерации,  
кандидат юридических наук  
taribo@ksrf.ru*

*Козленко Михаил Сергеевич,  
ведущий советник Управления конституционных основ публичного права  
Конституционного Суда Российской Федерации  
mikhail.kozlenko@ksrf.ru*

*В статье рассматриваются примеры из практики Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся отдельных аспектов реализации права на доступ к информации. Авторами делается вывод о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего доступ к информации, в целях конкретизации конституционных положений, очерчивающих границы этого права, и нахождения справедливого баланса прав и законных интересов обладателей информации и пользователей информацией.*

**Ключевые слова:** право на доступ к информации, право на забвение, Конституционный Суд Российской Федерации, Конституция.

1. Конституция РФ гарантирует право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29). Важно отметить, что данное право реализуется свободно — это важный акцент в Конституции РФ. По буквальному смыслу конституционной нормы закон не может ограничивать данное право, он лишь может устанавливать способы его реализации. Единственное препятствие, которое встречает данное право на своем пути и которое упомянуто непосредственно в Конституции РФ, — это государственная тайна. Но, конечно, ограничения доступа к информации могут быть обусловлены не только режимом государственной тайны, но и самими естественными границами права на информацию. Эти границы заканчиваются там, где начинаются границы других прав, защищаемых Конституцией РФ: право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени; право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23 и 24). Необходимость установления ограничений может быть продиктована интересами охраны таких конституционных ценностей, как безопасность и здоровье граждан (ст. 41 и 55).

С государственной тайной более или менее все ясно, перечень таких сведений и основания

их засекречивания фиксируются в федеральном законе, они понятны и объяснимы. Когда же мы пытаемся нащупать так называемые естественные границы права на доступ к информации, то тут начинаются проблемные вопросы. Именно тогда мы встречаем неясные очертания других прав и ценностей, которые указывают нам на то, что «свободный вход запрещен».

2. Требования, связанные с правомочием свободно получать информацию, относятся к наиболее распространенным требованиям граждан. Рассмотрим примеры, когда граждане добивались доступа к информации. Начнем с требований, касающихся доступа к информации медицинского характера. Первый случай связан с отказом гражданину в выдаче амбулаторной карты его умершей супруги, которая при жизни не давала согласия на ознакомление других лиц с информацией о ее здоровье. Мотивы требования состояли в том, что у гражданина имелись сомнения в своевременности и качестве оказанной медицинской помощи, поэтому он намеревался обратиться в правоохранительные органы или в суд. Принимая Определение от 9 июня 2015 г. № 1275-О<sup>1</sup> по жалобе гражданина В.Н. Зубкова на нарушение его конституционных прав статьей 13 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>2</sup>, Конституционный Суд РФ указал следу-

<sup>1</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 5.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

ющее. Медицинская информация, касающаяся умерших родственников гражданина, может представлять для него не меньшую важность, чем сведения о нем самом. Отказ в ее получении, особенно в тех случаях, когда наличие такой информации помогло бы внести ясность в обстоятельства их смерти, существенно затрагивает его права — как имущественные, так и личные неимущественные. В то же время подобная информация является конфиденциальной и составляет медицинскую тайну не только при жизни лица, но и после его смерти. Введение законодателем ограничений на предоставление медицинских сведений в отношении умершего гражданина третьим лицам само по себе отвечает этим конституционным положениям. Конституционный Суд РФ указал на то, что предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, без согласия гражданина допускается не только по запросу органов дознания и следствия, суда в связи с проведением расследования или судебным разбирательством, но и по запросу органов прокуратуры в связи с осуществлением ими прокурорского надзора.

Вообще Конституционный Суд РФ особо подчеркнул значение прокуратуры: предметом надзора со стороны прокуратуры является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, в частности, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а значит, и учреждений здравоохранения. Соответственно, прокурор при проведении проверки может принять решение о необходимости ознакомить заинтересованное лицо со сведениями, относящимися к истории болезни умершего пациента, в той мере, в какой это необходимо для эффективной защиты прав заявителя и прав умершего лица. Таким образом, Конституционный Суд РФ разрешил опосредованный доступ к медицинской информации. При этом он дал ориентир законодателю, указав на возможности совершенствования нормативно-правового регулирования в данной сфере, в том числе в части установления конкретных правовых механизмов доступа к сведениям, составляющим врачебную тайну умершего лица. Пока этот посыл Конституционного Суда РФ не получил дальнейшего развития, дело ограничилось экспертным обсуждением в Государственной Думе РФ.

Второй случай тоже касается медицинской сферы, он связан с отказом выдать пациенту психиатрической больницы полную заверенную копию медицинской карты. Дело в том, что ст. 5 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»<sup>3</sup> закрепляет правило, в силу которого все лица, страдающие психическими расстройствами, при оказании им психиатрической помощи имеют право на получение в доступной для них форме и с учетом их психического состояния информации о характере име-

ющихся у них психических расстройств и применяемых методов лечения. Принимая Определение от 2 июля 2015 г. № 1544-О<sup>4</sup> по жалобе гражданина А.В. Трофимова, Конституционный Суд РФ указал на то, что психическое здоровье — особая составляющая здоровья человека. Этим объясняются особенности психиатрической помощи и правил ее оказания в сравнении с общими правилами охраны здоровья граждан, в том числе с точки зрения врачебной тайны, доступности медицинской информации и документации.

Так, в медицинской документации могут содержаться сведения о характере психического расстройства, целях, методах, включая альтернативные, о болевых ощущениях, возможном риске, побочных эффектах и ожидаемых результатах, о формах и времени применения мер физического стеснения или изоляции, информация о лицах, подавших заявление о психиатрическом освидетельствовании лица без его согласия. Вот почему оспариваемая заявителем норма Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» прямо не обязывает предоставить информацию в точно установленной документальной форме.

Закон требует, чтобы данная информация предоставлялась лицам, страдающим психическими расстройствами, в доступной им форме и с учетом их психического состояния. Само по себе это не предполагает и не предвещает отказа в предоставлении лицу, во всяком случае дееспособному, информации, в том числе документальной, о его психическом здоровье или о расстройстве, как и не устанавливает ограничений на содержание или на объем предоставляемой документации.

Предоставление медицинской документации и медицинской информации в испрашиваемом объеме должно осуществляться прежде всего исходя из интересов пациента и с тем, чтобы предоставление информации не причинило вред ему самому или третьим лицам.

В данном решении Конституционный Суд РФ также отметил, что при невозможности по тем или иным законным основаниям предоставить медицинскую информацию (документацию) самому лицу, страдающему психическим расстройством, она может быть предоставлена его законным представителям или выбранному им представителю — адвокату, работнику государственного юридического бюро или лицу, уполномоченному государственным юридическим бюро оказывать бесплатную юридическую помощь<sup>5</sup>.

Приведенные примеры из практики Конституционного Суда РФ отражают социологическую проблему доверия граждан к медицине. В результате опросов, проведенных Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) и Левада-центром еще в 2007–2008 гг., были получены следующие данные. На вопрос «По вашему

<sup>3</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

<sup>4</sup> URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision202303.pdf>

<sup>5</sup> Отметим, что 27 ноября 2016 г. вступил в силу Приказ Минздрава России от 29 июня 2016 г. № 425н, который определил порядок ознакомления пациентов и их законных представителей с медицинской документацией: по письменному заявлению, в отдельном помещении, в срок не более 30 дней после запроса.

мнению, в каком состоянии — хорошем, удовлетворительном или плохом — находится в нашей стране здравоохранение?» 53% респондентов ответили, что в плохом, 40% — в удовлетворительном<sup>6</sup>. При этом отмеченные респондентами положительные аспекты системы здравоохранения не связаны с деятельностью государственных медицинских учреждений. Спустя десять лет после названного опроса ситуация существенно не изменилась. Это подтверждается данными о росте обращений к платным врачам граждан со средними и выше среднего доходами, а также теми низкими оценками качества государственной медицины, которые ей дают пожилые и люди с наименьшими доходами<sup>7</sup>.

3. Как пример коллизии права на доступ к информации и права на уважение частной жизни и семейной тайны можно привести случай с отказом в доступе к информации о тайне усыновления. Этому случаю посвящено Постановление от 16 июня 2015 г. № 15-П<sup>8</sup>, в котором Конституционный Суд РФ дал оценку конституционности положений ст. 139 Семейного кодекса РФ<sup>9</sup> и ст. 47 Федерального закона «Об актах гражданского состояния»<sup>10</sup>. По сути дела, Конституционный Суд РФ столкнулся с необычной ситуацией, с казусом. На основе указанных норм законодательства потомкам усыновленного лица было отказано в доступе к сведениям об усыновлении, при том что и усыновленный, и усыновители уже умерли. Конституционный Суд РФ сослался на практику Европейского Суда по правам человека по делам, связанным с вопросами раскрытия информации об усыновлении: право знать своих предков является важнейшим аспектом идентичности личности и подпадает под сферу действия понятия «частная жизнь» (Постановление Европейского Суда по правам человека от 21 декабря 2010 г. по делу «Анайо (Anayo) против Германии»). Вместе с тем Европейский Суд по правам человека отмечал, что право на уважение частной и семейной жизни не является абсолютным (Постановление от 7 июля 1989 г. по делу «Гаскин (Gaskin) против Соединенного Королевства»). Конституционный Суд РФ подчеркнул, что в ситуациях усыновления сведения о происхождении ребенка, хотя они и имеют конфиденциальный характер, могут оказаться незаменимыми для раскрытия генетической истории семьи и выявления биологических связей, составляющих важную часть идентичности каждого человека, включая тайну имени, места рождения и иных обстоятельств усыновления и т.д.

Конституционный Суд РФ не признал закон неконституционным, но отметил, что оспоренные нормы не лишают суды общей юрисдикции права в каждом конкретном случае решать вопрос о воз-

можности предоставления потомкам усыновленного сведений об усыновлении после смерти усыновленного и усыновителей в объеме, необходимом для реализации ими права знать свое происхождение.

4. Следующий пример касается проблемы реализации права на доступ к информации в научно-исследовательских целях. Исследователь получил отказ в доступе к архивным документам, содержащим сведения о личной и семейной тайне гражданина, его частной жизни, а также содержащим сведения, создающие угрозу для его безопасности. Для таких сведений установлен срок запрета раскрытия — 75 лет со дня создания указанных документов, если только не получено письменное разрешение гражданина, а после его смерти — письменное разрешение его наследников. В Определении от 24 декабря 2013 г. № 2128-О<sup>11</sup> по жалобе гражданина М.Н. Золотоносова на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 25 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации»<sup>12</sup> Конституционный Суд РФ указал, что ограничение доступа к архивным документам, содержащим сведения личного характера, при отсутствии согласия гражданина или его наследников направлено на защиту прав граждан, гарантированных Конституцией РФ.

На научных конференциях сотрудники архивов поднимают сложный вопрос, связанный с действием упомянутого закона<sup>13</sup>. Дело в том, что в архивах хранятся тысячи и тысячи личных архивов людей (великих и не великих, политиков и писателей, словом, очень разных). Переданы они для хранения, как правило, без всяких условий и ограничений. Среди них и письма, и дневники, и прочее. В этих письмах и дневниках при желании можно обнаружить массу сведений, составляющих тайну личной жизни. Работники архивов физически не в состоянии прочесть все документы, выдаваемые исследователям в читальные залы, и, тем более, взять на себя смелость самостоятельно определять, что в них относится к тайне личной жизни, а что нет. Если в публичные государственные архивы переданы такие документы, то означает ли это, что они уже не подпадают под действие ограничений, предусмотренных для сведений, связанных с тайной личной жизни? Поскольку вопрос важный, актуальный и крайне деликатный, есть смысл остановиться на нем особо и попытаться проанализировать ряд законоположений, относящихся к данной теме.

Итак, отношения по организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов регулируются Федеральным законом «Об архивном деле в Российской Федерации». На содержащиеся в таких доку-

<sup>6</sup> URL: [http://wciom.ru/zh/print\\_q.php?s\\_id=583&q\\_id=41920&date=21.12.2008](http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=583&q_id=41920&date=21.12.2008).

<sup>7</sup> Зыкова Т. Кошелек и жизнь. В России выросло число обращений к платным врачам // Российская газета. 2016. 17 ноября.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2015. № 26. Ст. 3944.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5340.

<sup>11</sup> URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision151180.pdf>

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169.

<sup>13</sup> Имеется в виду VI Международная научно-практическая конференция «Право и информация: вопросы теории и практики», которая состоялась в Президентской библиотеке 15 апреля 2016 г.

ментах персональные данные не распространяется действие Федерального закона «О персональных данных» (на этот счет имеется прямое указание п. 2 ч. 2 ст. 1 закона). В соответствии со ст. 20 и 21 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» комплектование Архивного фонда Российской Федерации архивными документами, находящимися в частной собственности, в том числе созданными гражданами или законно приобретенными ими, и передача документов Архивного фонда Российской Федерации на постоянное хранение в государственные и муниципальные архивы, музеи, библиотеки, организации Российской академии наук осуществляется на основании договоров между этими архивами, музеями, библиотеками, организациями Российской академии наук и собственниками указанных документов.

Гражданский кодекс Российской Федерации устанавливает общие правила охраны частной жизни гражданина, которые состоят в том, что, если иное прямо не предусмотрено законом, не допускаются без согласия гражданина сбор, хранение, распространение и использование любой информации о его частной жизни, в частности сведений о его происхождении, о месте его пребывания или жительства, о личной и семейной жизни; не являются нарушением данных правил сбор, хранение, распространение и использование информации о частной жизни гражданина в государственных, общественных или иных публичных интересах, а также в случаях, если информация о частной жизни гражданина ранее стала общедоступной либо была раскрыта самим гражданином или по его воле (ст. 152.2).

Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации», в свою очередь, предусматривает в ч. 1 ст. 25, что доступ к архивным документам может быть ограничен в соответствии с международным договором Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, а также в соответствии с распоряжением собственника или владельца архивных документов, находящихся в частной собственности. В ст. 25 данного федерального закона также содержатся две специальные нормы. Согласно ч. 2 ст. 25 ограничивается доступ к архивным документам независимо от их форм собственности, содержащим сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законодательством Российской Федерации тайну, а также к подлинникам особо ценных документов, в том числе уникальных документов, и документам Архивного фонда Российской Федерации, признанным в порядке, установленном специально уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, находящимися в неудовлетворительном физическом состоянии. При этом отмена ограничения на доступ к архивным документам, содержащим сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законодательством Российской Федерации тайну, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Часть 3 ст. 25 специально конкретизирует порядок охраны личной и семейной тайны. Как уже указывалось выше, ограничение на доступ к архивным документам, содержащим сведения о личной и семейной тайне гражданина, его частной жизни, а также сведения, создающие угрозу для его безопасности, устанавливается на срок 75 лет со дня создания указанных документов. С письменного разрешения гражданина, а после его смерти с письменного разрешения наследников данного гражданина ограничение на доступ к архивным документам, содержащим сведения о личной и семейной тайне гражданина, его частной жизни, а также сведения, создающие угрозу для его безопасности, может быть отменено ранее чем через 75 лет со дня создания указанных документов.

По смыслу приведенных законоположений, передача гражданином архивных документов, содержащих сведения о личной и семейной тайне гражданина, на постоянное хранение в соответствующую организацию не означает, что такие сведения становятся общедоступными или раскрываются самим гражданином по его воле. Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» вне зависимости от того, из какого источника комплектования поступили архивные документы, содержащие указанные сведения, распространяет на них режим ограниченного доступа. В связи с этим, как представляется, целесообразно в договоре с гражданином закреплять условие о том, что он разрешает доступ к передаваемым им на постоянное хранение архивным документам, содержащим сведения о личной и семейной тайне. Такое разрешение может касаться как всех документов, так и их части.

Вместе с тем следует также иметь в виду, что не все архивные документы, созданные гражданами, должны рассматриваться как содержащие сведения о личной и семейной тайне, о частной жизни. Например, очевидно, что деловая переписка гражданина не относится к документам, содержащим сведения о личной и семейной тайне, о частной жизни.

Возможность иного истолкования данного регулирования выглядит затруднительной, так как Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» требует обеспечить охрану личной и семейной тайны гражданина, его частной жизни, вне зависимости от того, каким образом соответствующие архивные документы поступили на постоянное хранение, и вне зависимости от того, было ли передано гражданином право собственности на них архиву.

Завершая анализ проблемы доступа к архивным документам, нельзя еще раз не подчеркнуть ее деликатность, причем не только в аспекте охраны личной и семейной тайны, но и с точки зрения проблемы общественного согласия. Показателен в этом смысле иностранный опыт. На одной из научных конференций<sup>14</sup> помощник заместителя Председателя Конституционного Суда Испании, профессор Университета Страны Басков (город Бильбао) Хавьер Арзоз в 2015 г. коснулся проблемы доступа к информации о жертвах гражданской войны в Испании, обстоятельствах их гибели в резуль-

<sup>14</sup> 3rd summer school of the Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions 30 August — 09 September 2015 Ankara, Turkey.

тате взаимных расправ, и местах их захоронений. За рамками своего выступления, отвечая в кулуарах на вопрос о преодолении последствий тех давних трагических событий, он отметил, что проблема все еще не решена окончательно и государством занята позиция «не надо ворошить прошлое», поскольку некоторые современники тех событий еще живы, не нужно снова ссорить ни их самих, ни их потомков<sup>15</sup>.

5. Еще одна проблема — это проблема доступа к информации о персональных данных граждан, которые инициируют против предприятий и организаций разного рода проверки, проводимые государственными органами. Дело в том, что в силу ст. 6 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>16</sup> не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. В Определении от 22 декабря 2015 г. № 2906-О<sup>17</sup> Конституционный Суд РФ разобрал следующую ситуацию: в отношении некоммерческой организации проводилась внеплановая проверка Управлением Министерства юстиции РФ, основанием для которой послужило требование прокуратуры Челябинской области. Между тем само требование прокуратуры было направлено в связи с обращением гражданина в прокуратуру Челябинской области. Представители некоммерческой организации просили Минюст России предоставить исходное обращение, явившееся поводом для проверки, но им было отказано со ссылкой на то, что обращение содержит персональные данные, которые не могут быть разглашены без согласия гражданина.

Конституционный Суд РФ указал, что, с одной стороны, лицо, в отношении которого осуществляется внеплановая проверка, вправе требовать для ознакомления все материалы, послужившие основанием для ее проведения, и рассчитывать на их получение при соблюдении ограничений, предусмотренных федеральным законом. С другой же стороны, лица, направляющие в государственные органы и органы местного самоуправления обращения, содержащие информацию, которая может послужить основанием для проведения внеплановых проверок, во всяком случае, вправе рассчитывать на то, что сообщенные ими сведения, относящиеся к частной жизни этих лиц, а равно их персональные данные не будут автоматически, без необходимости предоставлены лицам, в отношении которых проводятся указанные проверки.

Баланс интересов достигается в данном случае тем, что закон не исключает возможность ознакомления проверяемых лиц с данными, содержащими

ся в соответствующих обращениях, таким образом, который не позволил бы им идентифицировать подателя обращения, не дававшего согласие на распространение его персональных данных. Кроме того, такие лица могут получить доступ к указанным данным в случае оспаривания в суде законности назначения внеплановой проверки, имея, в частности, в виду, что обращения и заявления, не позволяющие установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки.

И вновь мы видим, что требование предоставить информацию связано с проблемой доверия, но на этот раз в сфере государственного контроля.

6. Теперь рассмотрим проблемы доступа к персональным данным в ином аспекте. В ряде случаев от граждан требуют предоставить персональные данные, которые затем хранятся и могут быть переданы государственным органам. Так, при покупке гражданами драгоценных металлов и камней (например, золотого кольца стоимостью более 15 тыс. руб.<sup>18</sup>) у них могут быть потребованы паспортные данные, которые подлежат хранению на случай проверки органами Федеральной службы по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг). Данные органы отслеживают сделки с целью борьбы с финансированием терроризма и отмывания денежных средств, добытых преступным путем. Почему именно драгоценные металлы выше определенной суммы — спрашивают граждане. Потому, что в отличие от иных дорогостоящих вещей подобные вещи не потребляются, обладая инвестиционными свойствами. В Определении от 9 июня 2015 г. № 1229-О<sup>19</sup> Конституционный Суд РФ указал на допустимость подобной меры, отметив, что она основывается на Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма от 10 января 2000 г.<sup>20</sup>, Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г.<sup>21</sup> и Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г.<sup>22</sup> Поэтому законодательство закрепляет обязанность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, принимать меры по идентификации клиента.

Персональные данные собираются также при приобретении проездных документов, в том числе железнодорожных билетов. В Определении от 25 декабря 2008 г. № 903-О-О<sup>23</sup> по жалобе гражданина И.Ф. Пузанова на нарушение его конституционных прав положением ст. 11 Федерального закона «О транспортной безопасности»<sup>24</sup> Конституцион-

<sup>15</sup> Схожие проблемы имеют место и в российском обществе. См.: Кремль оставил без комментариев публикацию базы данных о сотрудниках НКВД. URL: <https://rg.ru/2016/11/24/kreml-ostavil-bez-kommentariiev-publikaciiu-bazy-dannyh-o-sotrudnikah-nkvd.html>

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>17</sup> URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision220107.pdf>

<sup>18</sup> Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 423-ФЗ была изменена пороговая сумма покупки ювелирных изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, при превышении которой продавцом проводится идентификация клиента. Теперь она составляет сумму свыше 40 000 руб., а при использовании для оплаты персонализированного электронного средства платежа — свыше 100 000 руб.

<sup>19</sup> URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision199780.pdf>

<sup>20</sup> СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1059.

<sup>21</sup> СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

<sup>22</sup> СЗ РФ. 2003. № 3. Ст. 203.

<sup>23</sup> URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision24731.pdf>

<sup>24</sup> СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

ный Суд РФ указал, что создание автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах направлено на устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защиты интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства. Причем автоматизированные централизованные базы данных о пассажирах содержат информацию ограниченного доступа. Такое регулирование не может рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан.

Как показывает судебная практика, в том числе практика Конституционного Суда РФ, вопрос обязательного сбора персональных данных, когда от их передачи нельзя уклониться, воспринимается гражданами довольно болезненно. Поэтому особое значение имеет норма ст. 7 Федерального закона «О персональных данных»<sup>25</sup>, о которой уже упоминалось в контексте поводов к проверкам Минюста России и органов прокуратуры: в силу этой нормы операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом. Но как быть, если операторы или иные лица, имеющие доступ к таким данным, не просто должны охранять эти данные, а остро нуждаются в том, чтобы передать их третьим лицам, чтобы реализовать свое собственное право или законный интерес? Например, жилищная управляющая компания выступает оператором данных жильцов многоквартирного дома, и у части жильцов имеется перед компанией задолженность. В штате управляющей компании нет юристов, а потому им приходится привлекать сторонних юристов. Если в их качестве выступают адвокаты, то переданные данные переходят под охрану норм об адвокатской тайне. А если нет, то, получается, передача таких данных осложняет защиту прав самого оператора. В контексте проблем с деятельностью коллекторов этот вопрос звучит особенно остро. Органы прокуратуры проводят проверки управляющих жилищных компаний и массово привлекают их к административной ответственности в виде штрафа.

Конституционный Суд РФ в Определении от 28 января 2016 г. № 100-О<sup>26</sup> указал на то, что управляющая организация, с тем чтобы иметь возможность осуществлять деятельность по управлению многоквартирным домом, обязана получить у собственников и нанимателей жилых помещений согласие на обработку персональных данных, в том числе на их передачу третьим лицам, причем данное согласие может быть включено в качестве условия в договор управления многоквартирным домом. На этот счет имеются разъяснения Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ<sup>27</sup>, которое рекомендовало включать в та-

кие договоры условие о порядке информационного взаимодействия между управляющей организацией и собственниками или пользователями помещений в многоквартирном доме. В данном случае налицо коллизия между охраной персональных данных и правом на юридическую помощь, которая решена не в пользу последнего во многом из-за того неблагоприятного общественного фона, который создает пресловутая проблема коллекторов.

К проблеме доступа к чужим персональным данным внимательно относятся за рубежом. Особенно когда это связано со злоупотреблением должностным положением. На встрече в 2011 г. с председателем Окружного суда Гааги Виллемом Беккерсом, которая проходила в рамках обмена опытом представителей судебных органов России и Нидерландов, были затронуты вопросы судейской этики и дисциплинарной ответственности судей<sup>28</sup>. Так, в случае совершения серьезных нарушений председатель вправе объявить письменное предупреждение судье. Такая мера была применена в отношении судьи, который был уличен в попытке негласного получения через прокуратуру персональных данных по просьбе своих знакомых: они были обеспокоены тем, что к их соседям часто приходил гость, который по своему поведению и внешнему виду производил впечатление человека, близкого к криминальным кругам. Данный проступок судьи рассматривался как пограничный с точки зрения применения санкции: за его совершение полномочия судьи могли быть прекращены, но с учетом предшествующего положительного поведения и добросовестной работы судьи было принято решение ограничиться письменным предупреждением.

И наконец, проблема сроков хранения персональных данных. Когда гражданин требует исключить информацию о себе из разного рода реестров и информационных систем. В ряде случаев сам статус гражданина препятствует исключению персональных данных, поскольку они приобретают общедоступный и открытый характер. Именно по этим причинам Определением 17 июля 2012 г. № 1346-О<sup>29</sup> Конституционный Суд РФ отклонил жалобу на Федеральный закон «О персональных данных» и Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»<sup>30</sup>, поданную индивидуальным предпринимателем, который неоднократно направлял в различные государственные органы заявления об исключении из открытых и общедоступных сведений, содержащихся в выписке из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей и на официальном сайте Федеральной налоговой службы, его фамилии, имени и отчества, а также даты рождения.

В последнее время остро встала проблема хранения данных о судимостях, фактах привлечения

<sup>25</sup> СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451.

<sup>26</sup> URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision223193.pdf>

<sup>27</sup> Приказ Минстроя России от 31 июля 2014 г. № 411/пр «Об утверждении примерных условий договора управления многоквартирным домом и методических рекомендаций по порядку организации и проведению общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>28</sup> Legal System and Court Organization in the Netherlands 09.10.11 — 19.10.11. URL: <http://www.roi.nl/services/study-visits>

<sup>29</sup> URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision110219.pdf>

<sup>30</sup> СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.

к уголовной и административной ответственности в связи реализацией гражданами их прав в избирательной сфере, в сфере доступа к разного рода профессиям и видам деятельности: правоохранительная деятельность, педагоги, охотники и т.д. Это вызвало многочисленные обращения граждан по поводу удаления данных о себе в системах полиции (Главный информационно-аналитический центр МВД России). Поток таких обращений — тоже характерная черта времени, времени ужесточения требований в самых разных сферах реализации прав граждан. В одном из многочисленных определений Конституционного Суда РФ, в Определении от 25 февраля 2016 г. № 335-О<sup>31</sup>, было указано на то, что Федеральный закон «О полиции»<sup>32</sup> наделяет полицию правом обрабатывать информацию обо всех лицах, подвергающихся или подвергавшихся уголовному преследованию, в целях выполнения возложенных на нее обязанностей. Причем данная информация подлежит уничтожению по достижении целей обработки или в случае утраты необходимости в достижении этих целей, т.е. во всяком случае не может храниться бессрочно. Между тем остается неясным, когда достигаются эти цели с точки зрения сроков? Ведь органы полиции часто ссылаются на то, что даже информация об административных проступках необходима им на неопределенно долгое время в целях анализа статистики правонарушений. Если в доинформационную эру бумажных архивов эта проблема стояла не так остро, то в век цифровой информации желание хранить архивы вечно не встречает препятствий в виде неудобства их хранения, обработки, складирования<sup>33</sup>.

Для решения похожей задачи — удаление из оборота неактуальной информации о гражданах — предназначена не так давно появившаяся ст. 10.3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>34</sup>. Данная норма предусматривает обязанность оператора поисковой системы сети «Интернет» прекращать выдачу неактуальной или недостоверной информации о гражданах, если они сами ходатайствуют о применении данной меры. Однако если в отношении сведений о судимости в 70 процентах случаев такие ходатайства «операторами-поисковиками» удовлетворяются на основе справок о ее погашении или снятии, то в отношении иной информации просьбы граждан на 80–90 процентов остаются без удовлетворения со ссылкой на отсутствие критериев достоверности или актуальности информации. Учитывая то, что «операторы-поисковики» без же-

лания исполняют норму закона о так называемом праве на забвение, отправляя граждан выяснять все спорные вопросы в суд<sup>35</sup>, эксперты предлагают конкретизировать закон и ввести в отношении «операторов-поисковиков» административную ответственность за его неисполнение<sup>36</sup>. Подобные предложения достойны серьезного внимания с учетом растущей обеспокоенности общества по поводу проблем оборота персональных данных и иной личной информации в сети «Интернет», о которых все чаще и громче говорят в СМИ<sup>37</sup>.

Подытоживая обзор и анализ законодательства и практики Конституционного Суда РФ по заданной теме, можно сформулировать следующие выводы.

Право на доступ к информации лимитируется не только государственной тайной, но также границами других конституционных прав, которые требуют охраны: право на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, право на юридическую помощь и т.п. В точках соприкосновения конкурирующих прав порой возникают сложные коллизии, причины которых отчасти в техническом несовершенстве законодательства, отчасти в том, что законодательство не может дать адекватного ответа на проблемы недостаточного уровня доверия граждан к государству.

Кроме того, можно констатировать, что наступило время усиления государственного контроля за многими сферами жизни граждан в целях повышения уровня безопасности государства, отладки разного рода профессиональных требований, предъявляемых к гражданам, ужесточения избирательных правил, правил реализации гражданских прав (взимания долгов) и так далее. Это все больше и больше вызывает ответную реакцию граждан, реакцию беспокойства, обнажающую новые проблемы из разряда «перегибов на местах», чему способствуют несовершенство законодательства с его подчас неопределенными формулировками. В то же время на ряде направлений, таких как регулирование сферы Интернета, наоборот, все еще наблюдается дефицит государственных усилий по обеспечению защиты личной информации о гражданах.

В некоторых случаях эти проблемы можно снять посредством решений Конституционного Суда РФ, но далеко не все, поскольку практика конституционного правосудия демонстрирует вполне объяснимую половинчатость, она часто способна лишь сбалансировать, скорректировать явные перекосы. На данном направлении необходимы усилия законодателя, на помощь которому должно прийти экспертное сообщество самого широкого профиля.

<sup>31</sup> URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision226234.pdf>

<sup>32</sup> СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>33</sup> Вопросы долговременного хранения персональных данных ранее поднимались на страницах настоящего журнала в статье заместителя председателя Конституционного Суда Австрии, доктора права Б. Бирлайн: Защита личной сферы — вопросы, связанные с долговременным хранением данных // Журнал конституционного правосудия. № 5. 2015. С. 29.

<sup>34</sup> СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

<sup>35</sup> Судебное решение требуется даже для абсолютно очевидных случаев нарушения права граждан на неприкосновенность частной жизни, как это было в случае создания сайта «антипарктрон», позволяющего по номеру автомобиля узнать номер мобильного телефона автовладельца. См.: Куликов В. Кто угнал номер? Генпрокуратуру просят разобраться с появлением в Сети базы с личными данными автовладельцев // Российская газета. 2016. 26 октября.

<sup>36</sup> См.: Воронина Ю. Загнали в Google. Новый закон не смог оградить россиян от устаревшей и лживой информации об их жизни // Российская газета. 2016. 2 сентября.

<sup>37</sup> Козлова Н. Ваш звонок продан. Появились новые формы торговли персональными данными россиян // Российская газета. 2013. 16 апреля; Шадрин Т. Скрытие покажет. Анонимность в Интернете может стать платной услугой // Российская газета. 2016. 2 ноября; Шадрин Т. Попались в сети. Личные данные россиян начали массово продавать за границу // Российская газета. 2016. 9 ноября.

## Доказательства и доказывание в конституционном судопроизводстве: некоторые подходы к исследованию

*Брежнев Олег Викторович,  
профессор кафедры государственного  
строительства и конституционного права  
Курской академии государственной и муниципальной службы,  
доктор юридических наук  
obrezhnev@yandex.ru*

*В статье анализируется специфика процесса доказывания в конституционном судопроизводстве. Показана роль доказательств как средства обоснования сторонами своей правовой позиции, определен круг фактических обстоятельств, подлежащих установлению на различных стадиях конституционного судопроизводства, раскрыты отдельные направления возможного совершенствования процессуальных норм, относящихся к сфере доказательственного права.*

**Ключевые слова:** конституционное судопроизводство, доказательство, доказывание, процесс, статус, суд, регламентация.

Доказывание в судебном процессе представляет собой особую, облеченную в соответствующую процессуально-правовую форму деятельность суда, иных лиц, участвующих в деле, направленную на познание его обстоятельств. Результаты доказывания находят выражение в судебном акте, принимаемом по существу дела. В процессуальном плане доказывание обычно предполагает совершение действий по выявлению, собиранию, исследованию и оценке доказательств, т.е. сведений о фактах, на основании которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела.

Особенности доказывания в гражданском, уголовном и административном судопроизводстве обусловлены спецификой судебного правоприменения: осуществив обоснованный выбор норм законодательства, регулирующих соответствующие общественные отношения, суд обязан достоверно установить юридические факты, указанные в содержании соответствующих норм и имеющие, таким образом, правовые последствия и значение для рассматриваемого дела. Это позволяет обеспечить точное применение нормативных положений к установленным обстоятельствам и в конечном счете принять законный и обоснованный судебный акт, являющийся, по общему правилу, правоприменительным решением. Исходя из этого, в гражданском, уголовном, административном судебном процессе собирание и исследование сведений о фактах, относящихся к рассматриваемому делу, имеет ключевое значение. С точки зрения логико-

правового анализа механизм принятия судебных актов в судах общей юрисдикции и арбитражных судах можно представить «в виде составления дедуктивных суждений, облеченных в форму силлогизма»<sup>1</sup>.

Конституционное судопроизводство как процессуальная форма осуществления судебной власти обладает особенностями, отличающими ее от иных видов судопроизводства. В соответствии с ч. 3 и 4 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд решает исключительно вопросы права; при осуществлении конституционного судопроизводства он воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. Таким образом, Конституционный Суд при реализации своих юрисдикционных полномочий исследует прежде всего свойства проверяемого нормативного правового акта, устанавливает полномочия издавшего его органа власти, соотносит содержание норм данного акта с положениями Конституции Российской Федерации (что, в свою очередь, требует системного истолкования последних), т.е. проводит оценку конституционности проверяемого акта. В результате «Конституционный Суд, по сути, формулирует правило поведения общего характера, в отличие от иных судов, которые такое правило применяют, отчего деятельность Конституционного Суда заметно подчиняется правилам ин-

<sup>1</sup> См.: Блохин П.Д. Индукция, аналогия, интуиция в конституционно-судебном познании: попытка логико-правового исследования // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 2. С. 11.

дукции и аналогии, тогда как деятельность других правоприменителей — дедукции»<sup>2</sup>.

Предметом доказывания в конституционном судопроизводстве выступает «конституционность или неконституционность актов, призванная устранить обнаружившуюся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу международный договор»<sup>3</sup>. При этом предмет доказывания следует отличать от предмета рассмотрения, под которым в практике конституционного правосудия (в решениях Конституционного Суда Российской Федерации) понимается сам проверяемый объект — правовые акты, содержащиеся в них нормы в том или ином аспекте их действия.

Специфика конституционного судопроизводства проявляется в том, что ключевую роль в доказывании, как правило, играют не сведения о фактах, а правовые позиции, формулируемые сторонами, а затем и Конституционным Судом в итоговом решении. В основе этих позиций лежат правовые аргументы, доводы, основанные на толковании конституционных принципов, норм, положений оспариваемых актов в системном единстве с нормами и принципами международного права, правоприменительной практикой, позициями Конституционного Суда и международных судебных органов. Сами по себе аргументы, доводы, а значит, и правовые позиции в целом являются результатом мыслительной деятельности участников конституционного судопроизводства и поэтому не могут рассматриваться в качестве доказательств. Присущий конституционному судопроизводству принцип состязательности предполагает, помимо прочего, что Конституционный Суд осуществляет правосудие в условиях конкуренции различных правовых позиций, формулируемых сторонами по делу.

В пользу этой точки зрения свидетельствует содержание следующих норм Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: ст. 35, в соответствии с которой «стороны пользуются равными правами и возможностями *по отстаиванию своей позиции* на основе состязательности в заседании Конституционного Суда Российской Федерации»; п. 8 ч. 2 ст. 37, предусматривающий императивное требование, в силу которого в обращении в Конституционный Суд обязательно должна содержаться «*позиция заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование* со ссылкой на соответствующие нормы Конституции Российской Федерации»; ч. 3 ст. 53, согласно которой «стороны и их представители вправе *излагать свою позицию по делу*»; ч. 1 ст. 62, предусматривающая, что «председательствующий в заседании предлагает сторонам дать пояснения по существу рассматриваемого вопроса и *привести правовые аргументы в обоснование своей позиции*» (данная норма, таким образом, четко указывает на

то, что в основе правовой позиции лежат именно правовые аргументы) (курсив мой. — О.Б.).

Что же касается сведений о фактах, с которыми традиционно ассоциируется понятие доказательства, то их значение в конституционном судопроизводстве носит иной характер, нежели применительно к другим формам осуществления судебной власти. В процессе доказывания эти сведения играют, как правило, *вспомогательную и субсидиарную роль*, т.е. являются лишь средством дополнительного обоснования сторонами своей правовой позиции и допустимы лишь постольку, поскольку получены законным способом, и их установление не отнесено к компетенции других судов или иных органов. Именно по этой причине в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации», в отличие от процессуальных кодексов, нет правовой нормы, определяющей понятие доказательства, весьма скупо регламентирован предмет доказывания, не использованы категории относимости и допустимости доказательств, не урегулирован четко вопрос о распределении бремени доказывания, не сформулированы в полном объеме принципы оценки доказательств и т.д. О доказательствах упоминается лишь в ст. 67 этого закона, регламентирующей порядок возобновления рассмотрения дела. При этом в ней разделяются понятия «новые доказательства» и «дополнительные обстоятельства, имеющие существенное значение для разрешения дела», хотя последние, по-видимому, должны устанавливаться с помощью доказательств.

Стороны и иные участники конституционного судопроизводства в установленном порядке собирают и представляют доказательства. Кроме того, Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», учитывая публично-правовой характер разрешаемых дел, предусматривает, что Конституционный Суд вправе проявлять активную роль в собирании доказательств как на стадии подготовки дела к слушанию (ч. 2 ст. 49), так и в процессе его рассмотрения (ст. 50).

Характеризуя объем фактических обстоятельств, подлежащих доказыванию при рассмотрении дела в Конституционном Суде, следует отметить, что его необходимо дифференцировать в зависимости от предназначения сведений о юридических фактах в общей структуре доказывания и специфики конкретного полномочия Суда.

Прежде всего, выделим те *юридические факты, с наличием которых связано право на обращение в Конституционный Суд*.

Законодательная регламентация условий допустимости обращений позволяет по отношению к каждому из полномочий Конституционного Суда выделить факты, подлежащие установлению, при решении вопроса о возможности рассмотрения обращения по существу: например, применительно к абстрактному нормоконтролю — наличие «офи-

<sup>2</sup> См.: Блохин П.Д. Индукция, аналогия, интуиция в конституционно-судебном познании: попытка логико-правового исследования // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 2. С. 16.

<sup>3</sup> См.: Шейнин Х.Б. Доказательства в конституционном судопроизводстве // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 6. С. 51–62.

циально принятого решения федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов Российской Федерации или их должностных лиц» об отказе применять и исполнять оспариваемый нормативный правовой акт как не соответствующий Конституции Российской Федерации; наличие «официально принятого межгосударственным органом по защите прав и свобод человека решения, в котором констатируется нарушение в Российской Федерации прав и свобод человека при применении соответствующего нормативного акта или договора и необходимость внесения в них изменений, устраняющих отмеченные нарушения» (ч. 1 ст. 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации») и др.; применительно к полномочию по рассмотрению жалоб на нарушение конституционных прав и свобод граждан — факты того, что оспариваемый закон затрагивает конституционные права и свободы непосредственно заявителя, что этот закон был применен в конкретном судебном деле, как правило, с участием заявителя, что рассмотрение дела было завершено в суде, что жалоба подана в срок не позднее одного года после судебного рассмотрения дела (ч. 1 ст. 96 и ст. 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации») и т.д.

Отметим, что полномочиями по первичному установлению определенного круга юридических фактов этой группы наделен Секретариат Конституционного Суда (ч. 2 ст. 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Отдельно следует выделить *юридические факты, установление которых позволяет Конституционному Суду разрешить дело по существу*. Как уже отмечалось, применительно к полномочиям, связанным с нормоконтролем, эти факты имеют преимущественно вспомогательный характер, обосновывая правовую позицию сторон, а также Суда по делу. Как свидетельствует практика, Конституционный Суд, в частности, устанавливает фактические обстоятельства: связанные с историей разработки и принятия оспариваемого нормативного акта, в той мере, в какой они позволяют более точно уяснить намерения органа власти, связанные с предполагаемым характером правового регулирования, а значит, и более полно выявить волю, выраженную в соответствующих нормах; касающиеся официального или иного толкования оспоренного законоположения, а также особенностей восприятия его содержания правоприменительной практикой, на что прямо ориентирует ч. 2 ст. 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»; относящиеся к порядку подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие рассматриваемого акта, что позволяет оценить его конституционность по этим критериям.

Объем фактических обстоятельств, подлежащих установлению Конституционным Судом, зависит от специфики реализуемого им юрисдикционного полномочия. Некоторые из полномочий (например, толкование Конституции) могут практически не требовать установления фактов, другие (в частности, дача заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления), наоборот, предполагают прежде всего установление фактических обстоятельств и по своей правовой природе тяготеют к обычному судебному правоприменению. Отметим, что ч. 1 ст. 109 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» определяет и круг имеющих доказательственное значение документов, которые должны быть представлены в Суд по делу о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации: к ним относятся текст решения о выдвижении обвинения, протокол или стенограмма обсуждения этого вопроса на заседании Государственной Думы и тексты всех связанных с этим обсуждением документов, а также текст заключения Верховного Суда Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» непосредственно не устанавливает перечень фактических обстоятельств, не подлежащих доказыванию, в отличие от процессуальных кодексов, которые относят к таковым общеизвестные факты и факты, имеющие преюдициальное значение. При этом сам Конституционный Суд неоднократно подчеркивал, что решения суда общей юрисдикции имеют для него преюдициальное значение в вопросах установления фактических обстоятельств, ибо он не выполняет функции кассационной или надзорной инстанции по отношению к другим судам<sup>4</sup>.

Касааясь вопроса о *распределении обязанностей по доказыванию в конституционном судопроизводстве*, следует отметить, что федеральное законодательство и практика Конституционного Суда, основываясь на положениях ч. 1 и 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации, исходят из презумпции конституционности любой проверяемой нормы и конституционной добросовестности любого решения и действия органа публичной власти и должностного лица. Из этого должно следовать, казалось бы, возложение обязанности доказывания неконституционности по общему правилу на заявителя. Однако при этом следует помнить об активной роли Суда в собирании доказательств (как свидетельствуют материалы практики, значительная часть соответствующей работы осуществляется судьей-докладчиком и самим Судом в соответствии со ст. 49 и 50 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), а также о процессуальной обязанности сторон доказывать

<sup>4</sup> См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 1998 г. № 10-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Богаткова Анатолия Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 1 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision32045.pdf>

обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений. Отметим, что при рассмотрении судами общей юрисдикции административных дел об оспаривании нормативных правовых актов вопрос о распределении обязанностей по доказыванию решается иначе, нежели в конституционном судопроизводстве: доказывание законности оспариваемых актов возлагается на принявший их орган, организацию или должностное лицо. Административные истцы обязаны лишь указывать, каким нормативным правовым актам, по их мнению, противоречат рассматриваемые акты; подтверждать сведения о том, что оспариваемым нормативным правовым актом нарушены или могут быть нарушены права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц либо возникла реальная угроза их нарушения; подтверждать иные факты, на которые административный истец, прокурор, органы, организации и граждане ссылаются как на основания своих требований (ч. 2 ст. 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 62–65) устанавливает круг возможных средств доказывания, относя к ним объяснения сторон, заключение эксперта, показания свидетелей, документы. Данные нормы органично дополняются положениями Регламента Конституционного Суда Российской Федерации (параграфы 43–46). У каждого из средств доказывания имеется своя специфика и предназначение<sup>5</sup>.

Объяснение стороны имеет достаточно сложную структуру: оно включает правовые доводы, аргументы, т.е. выражает правовую позицию, содержит сведения о фактических обстоятельствах, обосновывающих данную позицию, в нем всегда проявляется волеизъявление соответствующего участника конституционного судопроизводства, иногда сопровождаемое определенными эмоциями. Объяснения сторон подлежат оценке в совокупности с иными источниками доказательств, но с обязательным учетом заинтересованности этих лиц в исходе дела.

Заключение эксперта является результатом профессионального исследования определенного судьей-докладчиком или Судом круга вопросов, выполняемого лицом, обладающим специальными познаниями в той или иной области науки, техники, искусства и т.д. Оно отличается от не относящихся к средствам доказывания, хотя и влияющих на правовую позицию Конституционного Суда «консультаций специалистов», а также «разъяснений, консультаций и изложений профессиональных мнений по рассматриваемым делам», упоминаемых в законодательстве о конституционном судопроизводстве, которые представляют собой суждения по определенным, чаще всего правовым, вопросам.

Показания свидетеля используются, как прямо указано в ч. 1 ст. 64 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской

Федерации», исключительно «при необходимости исследования фактических обстоятельств, установление которых отнесено к ведению Конституционного Суда». Документы являются материальными носителями различной правовой и фактической информации, необходимой для разрешения дела.

Отметим, что законодательство не рассматривает в качестве средства доказывания объяснения лиц, приглашенных для участия в судебном заседании (представителей заинтересованных органов государственной власти, должностных лиц). Возможность их приглашения предусмотрена пунктом 2 параграфа 42 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации. Как отмечает М.А. Филатова, «сегодня сложно отрицать, что данные субъекты занимают определенное правовое положение при осуществлении конституционного правосудия, де-факто наделяются процессуальными правами и обязанностями, *их объяснениям и доводам придается определенное доказательственное значение*»<sup>6</sup> (курсив мой. — О.Б.), что требует соответствующего законодательного закрепления.

Следует обратить внимание на то, что порядок использования средств доказывания зависит от организационной формы конституционного судопроизводства. При рассмотрении дел с проведением слушаний могут использоваться все вышеуказанные виды, а если дело рассматривается без проведения слушания — только документы, что обусловлено особенностями соответствующего процессуального порядка осуществления конституционного правосудия, реализация которого не связана с судоговорением.

В заключение отметим, что Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» в части, касающейся норм доказательственного права, может совершенствоваться с учетом потребностей практики конституционного судопроизводства: это касается как закрепления базовых категорий, относящихся к рассматриваемой области, так и специфики использования отдельных доказательств, их видового разнообразия и т.д.

#### Литература

1. Блохин П.Д. Индукция, аналогия, интуиция в конституционно-судебном познании: попытка логико-правового исследования // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 2. С. 11–23.
2. Дедюкина И.С. Источники доказательств в конституционном судопроизводстве // Российский судья. 1999. № 2. С. 9–10.
3. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» // под ред. Г.А. Гаджиева. М.: Норма: Инфра-М, 2012 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Шейнин Х.Б. Доказательства в конституционном судопроизводстве // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 6. С. 51–62.

<sup>5</sup> См.: Дедюкина И.С. Источники доказательств в конституционном судопроизводстве // Российский судья. 1999. № 2. С. 9–10.

<sup>6</sup> См.: Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» // под ред. Г.А. Гаджиева. М.: Норма: Инфра-М, 2012. Комментарий к статье 52 // СПС «КонсультантПлюс».

## Разделение властей и замещение вакантного депутатского мандата

*Нудненко Лидия Алексеевна,  
профессор Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,  
Почетный работник высшего профессионального  
образования Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор  
nudnenko@rambler.ru*

*В статье рассмотрена проблема соотношения принципа разделения властей и замещения вакантного депутатского мандата в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, бывшая предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, результаты которого были отражены в Постановлении от 16 декабря 2014 г. № 33-П.*

*При решении проблемы замещения вакантного депутатского мандата должно учитываться, что обладание мандатом депутата Государственной Думы не может рассматриваться как личная привилегия гражданина. Оно подразумевает необходимость ответственного отношения депутата как к вступлению в соответствующую должность, так и к исполнению депутатских полномочий.*

*Замещение вакантного депутатского мандата два раза в течение одного созыва представительного органа государственной власти приводит, во-первых, к тому, что пассивное избирательное право кандидатов, входящих в состав допущенного к распределению депутатских мандатов списка кандидатов, не замещавших депутатских мандатов, оказывается ущемленным. Во-вторых, часть кандидатов из соответствующего списка в нарушение принципа равенства кандидатов ставится в привилегированное положение, позволяющее замещать депутатский мандат более одного раза. Следовательно, замещение вакантного депутатского мандата в течение одного созыва Государственной Думы два раза противоречит Конституции Российской Федерации.*

*Порядок размещения зарегистрированных кандидатов в федеральном списке кандидатов, установленный при регистрации этого списка Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, рассматривается как порядок очередности получения депутатских мандатов. Это позволяет сделать вывод, что с получением зарегистрированным кандидатом депутатского мандата действие принципа очередности для него прекращается.*

**Ключевые слова:** вакантный депутатский мандат, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, замещение, разделение властей.

Конституция Российской Федерации в качестве основ конституционного строя закрепляет парламентаризм и разделение властей. Названные основы конституционного строя являются конституционными ценностями, которые тесно взаимосвязаны и взаимозависимы. «Парламентаризм есть особая система организации государственной власти, структурно и функционально основанная на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка»<sup>1</sup>.

Ведущее место в системе разделения властей принадлежит народному представительству.

Суверенная воля народа находит свое выражение в избираемом на основе демократического избирательного права в условиях многопартийности и разделения властей высшего представительного органа государственной власти, который осуществляет законодательную деятельность и контроль над органами исполнительной власти и гарантирует защиту интересов как большинства, так и меньшинства граждан России<sup>2</sup>. Парламент призван активно влиять на органы исполнительной власти, контролировать их деятельность по исполнению Конституции РФ и федерального законодательства. Принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную пред-

<sup>1</sup> Парламентское право России / под ред. Т.Я. Хабриевой. Издание Государственной Думы. М., 2013. С. 11.

<sup>2</sup> См.: Народовластие и права человека / под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. М., 2012; Соколов К.Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентарного строя. СПб., 1912. С. 425–426; Рыбкин И.П. Становление и развитие парламентаризма в России: конституционно-правовые основы становления и деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995. С. 6–7; Усанов В.Е. Парламентаризм в России: конституционно-правовые основы становления и деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007.

полагает установление такой системы сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно их взаимодействие. Поддержание режима конституционной законности одним из своих важнейших направлений имеет обеспечение в повседневных отношениях взаимодействия конституционных ценностей, которыми являются парламентаризм и разделение властей.

Конституция РФ содержит гарантии функционирования в России парламентаризма на основе разделения властей. Так, согласно ч. 3 ст. 97 Конституции депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Принцип разделения властей неоднократно был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ применительно к порядку замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Новеллой в деятельности Конституционного Суда РФ стал анализ принципа разделения властей относительно порядка замещения вакантных депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, получивший отражение в Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2014 г. № 33-П<sup>3</sup>.

Поводом для рассмотрения дела стало обращение в Конституционный Суд РФ Н.В. Гончарова в связи с тем, что вакантный мандат депутата Государственной Думы был передан гражданину Ю.П. Эму, который ранее уже получал депутатский мандат и добровольно сложил с себя депутатские полномочия в связи с переходом на работу в исполнительный орган государственной власти. По мнению заявителя, Ю.П. Эм не мог оставаться в списке зарегистрированных кандидатов в депутаты и повторно претендовать на замещение депутатского мандата.

В этой связи следует напомнить, что Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 64-ФЗ установил право руководящего органа политической партии, в составе списка которой депутат был избран, предложить ЦИК РФ кандидатуру для замещения вакантного мандата, причем не обязательно следующую по списку<sup>4</sup>. Достаточно, чтобы кандидат был из той же региональной группы.

Законом также было предусмотрено, что зарегистрированный кандидат, включенный в федеральный список, вправе участвовать в замещении депутатского мандата неоднократно, но не более двух раз.

Данная норма была оценена в юридической литературе критично. Так, по мнению В.Б. Исакова, указанные правовые нормы «вряд ли можно позитивно оценить с точки зрения демократических принципов избирательного законодательства. Первая из них резко увеличивает «коррупционную составляющую» выборов, поскольку теперь пройти в Думу и получить мандат может лицо, находящееся в любой части регионального списка, в том числе и в самом конце. В результате резко возрастают «стоимость» места в партийном списке и значение «подковерной борьбы» в партийных структурах, причастных к их формированию. Вторая новелла создает «подушку безопасности» для лиц, перемещающихся из партийного списка в административное кресло: в случае провала можно вернуться обратно, под защиту депутатской неприкосновенности, причем сделать это дважды»<sup>5</sup>.

В результате данные нормы бюрократизируют избирательное законодательство, создают предпосылку для формирования новой партийно-государственной элиты, члены которой кочуют из партии в правительство, в парламент и в обратном порядке. Проигравшей стороной в подобных системах оказывается избиратель, который перестает влиять на состав депутатов парламента и как следствие — теряет всякий интерес к процедуре выборов<sup>6</sup>.

Законодательство большинства европейских стран преимущественно с пропорциональной избирательной системой (Австрия, Бельгия, Бразилия, Болгария, Испания, Люксембург, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Франция, Швеция, Швейцария) предусматривает и подробно регулирует процедуру возобновления депутатского мандата. Как правило, эта модель реализуется при помощи заместителей депутатов, которыми считаются кандидаты, включенные в партийный список, но не прошедшие в состав парламента<sup>7</sup>.

Так, Закон Бельгии «О несовместимости и запретах в отношении министров и государственных министров, а также членов и бывших членов законодательных палат» предусматривает, что «член Палаты представителей, который после назначения министром или государственным секретарем

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2014 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности ряда положений пунктов 17 и 18 статьи 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и частей 3 и 4 статьи Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.В. Гончарова» // СЗ РФ. 2014. № 52 (часть 1). Ст. 7785.

<sup>4</sup> Федеральный закон РФ от 26 апреля 2007 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации», а также в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2128.

<sup>5</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В.В. Лазарев. 4-е изд. М., Юрайт. 2009. С. 624–625.

<sup>6</sup> Там же. С. 625.

<sup>7</sup> Подробно см.: Допустимость возобновления депутатского мандата в рамках текущего парламентского созыва в современном международном и зарубежном праве и судебной практике конституционного контроля // Зарубежная практика конституционного контроля. Вып. 225. Издание Конституционного Суда РФ. СПб., 2014. С. 9–13.

прекратил свой мандат, заменяется своим заместителем, который идет первый в списке кандидатов на выборах, по которому он избирался».

В случае отставки с поста министра бывшего члена парламента предусматривается, что он возобновляет свой мандат, а его предшественник прекращает временное исполнение обязанностей депутата. Заместитель, который замещает или замещал члена парламента в соответствии с положениями, установленными в первой части статьи, сохраняет свое место, которое имел в качестве заместителя на тот случай, если мандат опять станет вакантным.

Законом о статусе депутатов Португальской Республики предусмотрено, что в случае вакансии или приостановления мандата депутат заменяется первым неизбранным кандидатом по очередности в том же списке. А по возобновлении возможности исполнять депутатские полномочия кандидат возвращается на свое место в списке для последующих замен.

Аналогичное положение содержится в ст. 25 Конституции Франции, согласно которой в случае отставки с поста министра бывший член парламента возвращается на свое место в Национальное собрание, а заместитель, исполнявший его обязанности, на свое место. Таким образом, законодательство названных государств допускает замещение депутатского мандата одним лицом два раза в течение одного срока полномочий парламента.

Иное решение проблемы замещения вакантного депутатского мандата имеет место в Германии, законодательство которой в условиях смешанной избирательной системы не закрепляет возможность возобновления депутатского мандата. В Великобритании также член парламента в случае назначения на оплачиваемую должность на службе Короны считается исключенным из партийных списков. Вакантный мандат, как правило, замещается путем проведения довыборов<sup>8</sup>.

Таким образом, картина правового регулирования возобновления или восстановления депутатского мандата в зарубежных странах в течение одного срока полномочий парламента разнообразна и практически зависит как от вида избирательной системы, так и от сложившихся исторических и политических традиций.

Согласно ранее сформулированной правовой позиции Конституционного Суда РФ правовое регулирование распределения депутатских мандатов, ставших вакантными вследствие досрочного прекращения полномочий депутатов Государственной Думы, должно учитывать конституционное требование о несовместимости статуса депутата Государственной Думы с иной оплачиваемой деятельностью<sup>9</sup>, что соответствует требованиям принципа разделения властей в отношениях между законодательной и исполнительной властью.

Исходя из сформулированного в ст. 3 Конституции РФ принципа народовластия, при решении

проблемы замещения вакантного депутатского мандата должно учитываться, что обладание мандатом депутата Государственной Думы не может рассматриваться как личная привилегия гражданина. Оно подразумевает необходимость ответственного отношения депутата как к вступлению в соответствующую должность, так и к исполнению депутатских полномочий. Гражданин, чья кандидатура включается в федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы, принимает на себя обязательство соблюдать в случае его избрания и замещения депутатского мандата все связанные с этим условия, запреты и ограничения, добросовестно выполнять возложенные на него публичные задачи. Избиратели же, проголосовав за соответствующий список кандидатов, имеют правомерные основания ожидать, что включенные в него кандидаты, замещая депутатский мандат, будут ответственно подходить к исполнению соответствующих полномочий. Они обязаны не дискредитировать приобретенный на основании свободных выборов статус народных представителей, которые при осуществлении депутатской деятельности независимы от чьих бы то ни было указаний и связаны лишь Конституцией Российской Федерации и своей совестью. Такое представление о статусе депутата следует из концепции свободного мандата депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ, фактически вытекающего из содержания Конституции России, которая не упоминает ни наказания избирателей депутатам, ни возможность их досрочного отзыва по инициативе избирателей.

Предоставление зарегистрированному кандидату, ранее получившему депутатский мандат, но досрочно отказавшемуся от него, в том числе для замещения должностей в органах исполнительной власти, права повторно претендовать на получение депутатского мандата приводит к тому, что добровольно сложившее с себя депутатские полномочия и перешедшее на должность в органах исполнительной власти лицо не утрачивает окончательно своей связи с парламентом и может вновь войти в его состав того же созыва.

Конституционный Суд РФ справедливо отмечает, что, реализовав свое право на замещение депутатского мандата повторно, гражданин, ранее перешедший из состава депутатов на должность в органе исполнительной власти, не может считаться полностью нейтральным во взаимоотношениях парламента и исполнительной власти. Это нарушает принцип разделения властей и объективно снижает самостоятельность и независимость депутата Государственной Думы как народного представителя.

В результате не исключается формирование состава Государственной Думы на основании дискреционного решения политической партии из числа связанных своей профессиональной дея-

<sup>8</sup> См. там же.

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

тельностью с исполнительной властью лиц, в отношении которых воля избирателей на осуществление ими депутатских полномочий не была выражена. Это является нарушением ряда статей Конституции Российской Федерации (статьи 94, части 5 статьи 95, 96, 97).

«Возможность в рамках действующей парламентской легислатуры чередования замещаемых гражданином должностей в Государственной Думе и органах исполнительной власти, когда добровольно сложивший свои депутатские полномочия и перешедший на должность в органе исполнительной власти гражданин вновь получает мандат депутата Государственной Думы того же созыва, не согласуется по своей сути с вытекающим из конституционного принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10; статья 11, часть 1, Конституции Российской Федерации) требованием недопустимости одновременного участия одного и того же гражданина (одних и тех же граждан) в деятельности органов различных ветвей государственной власти, предполагающим персональное разделение состава парламента и состава органов исполнительной власти»<sup>10</sup>.

Всем кандидатам, включенным в допущенный к распределению депутатских мандатов список кандидатов, должны быть обеспечены справедливые и формально равные условия для замещения депутатских мандатов с учетом результатов состоявшегося волеизъявления избирателей применительно к установленной политической партией очередности расположения кандидатов в списке кандидатов. Очередность получения депутатских мандатов не следует расценивать как предоставление каких-либо прав и преимуществ для кандидатов в зависимости от их порядкового номера в списке кандидатов.

Факт приобретения гражданином официального статуса кандидата в депутаты означает публично-правовое признание того, что процесс реализации пассивного избирательного права вступил в стадию, когда политическая партия утрачивает возможность по своему усмотрению решать вопрос о дальнейшем пребывании того или иного гражданина в выдвинутом ею списке кандидатов<sup>11</sup>.

По мнению Конституционного Суда РФ, для кандидата, входящего в состав допущенного к распределению депутатских мандатов федерального списка кандидатов, не исключается возможность добровольного отказа от замещения мандата. В таком случае для замещения соответствующего депутатского мандата должен быть предложен следующий по списку за данным кандидатом зарегистрированный кандидат. Согласие же кандидата на

получение мандата и связанное с этим приобретение публично-правового статуса депутата Государственной Думы, во всяком случае, влекут утрату этим лицом статуса зарегистрированного кандидата, поскольку юридический смысл и предназначение этого специального статуса исчерпываются свершившимся избранием и вступлением в соответствующую публичную должность.

Принципиальное значение имеет вывод Конституционного Суда РФ о том, что, получив депутатский мандат и реализовав в полном объеме свое пассивное избирательное право, гражданин не вправе рассчитывать на участие по итогам состоявшихся выборов в замещении депутатского мандата вновь. Природа института выборов предопределяет возможность для гражданина, в пользу которого было подано необходимое число голосов избирателей, считаться избранным и замещать в силу одного и того же волеизъявления избирателей выборную публичную должность лишь однажды (не более одного раза). Следовательно, с момента замещения гражданином депутатского мандата он не может более состоять в соответствующем федеральном списке кандидатов и подлежит исключению из него.

Оспариваемые гр. Н.В. Гончаровым нормы федерального законодательства приводят, во-первых, к тому, что пассивное избирательное право кандидатов, входящих в состав допущенного к распределению депутатских мандатов списка кандидатов, не замещавших депутатских мандатов, оказывается ущемленным. Во-вторых, часть кандидатов из соответствующего списка в нарушение принципа равенства кандидатов ставится в привилегированное положение, позволяющее замещать депутатский мандат более одного раза.

Порядок размещения зарегистрированных кандидатов в федеральном списке кандидатов, установленный при регистрации этого списка Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, рассматривается как порядок очередности получения депутатских мандатов. Это позволяет сделать вывод, что с получением зарегистрированным кандидатом депутатского мандата действие принципа очередности для него прекращается. Право политической партии отступить от очередности расположения кандидатов в федеральном списке кандидатов распространяется только на граждан, включенных в соответствующую очередь, и не может предполагать такого отступления в пользу граждан, которые из нее уже выбыли в связи с получением ими депутатских мандатов.

Таким образом, оспариваемые гр. Н.В. Гончаровым законоположения допускают, что вакантный депутатский мандат может быть передан

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2014 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности ряда положений пунктов 17 и 18 статьи 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и частей 3 и 4 статьи Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.В. Гончарова» // СЗ РФ. 2014. № 52 (часть 1). Ст. 7785.

<sup>11</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2013 г. № 324-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1745; Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 5 статьи 53 Уставного закона Красноярского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края» в связи с жалобой гражданина В.А. Худоренко» // СЗ РФ. 2013. № 52 (Часть 2). Ст. 7306.

лицу, досрочно прекратившему свои депутатские полномочия и потому объективно утратившему как правовую связь с избирателями, так и принадлежность к очередности на получение депутатских мандатов. Это противоречит конституционной природе парламентского мандата и парламентской легислатуры. В результате нарушается пассивное избирательное право того кандидата, который претендует на получение вакантного депутатского мандата в порядке очередности. Конституционный Суд РФ признал оспариваемые положения федерального законодательства не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 1–3), 10, 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2), 96 и 97 (части 1 и 3).

Приведенная правовая позиция Конституционного Суда РФ относительно замещения вакантного депутатского мандата в рамках одного срока полномочий парламента повторно депутатом, работавшим в сфере исполнительной власти, представляется более демократической и отвечающей идее народовластия, чем изложенные выше положения зарубежного законодательства по данной проблеме. Кроме того, она полностью соответствует положению Резолюции Совета Европы № 1705 от 27 января 2010 г. о том, что «выбор избирателем из списка кандидатов, предложенного определенной политической партией, лица, которое будет представлять его, должен реально влиять на конечный результат. Этот вопрос вызывает особую озабоченность, когда речь идет о заполнении вакантных мест. Применяемые некоторыми партиями процедуры предусматривают, что преемником отнюдь необязательно является кандидат, получивший наибольшее число голосов. Внутрипартийные процедуры преемства должны учитывать личный выбор избирателя»<sup>12</sup>.

Однако следует отметить, что Конституционный Суд РФ не поставил под сомнение право политической партии при распределении вакантных депутатских мандатов, имеющих в связи с до-

срочным прекращением полномочий депутатов Государственной Думы, отступить от очередности расположения зарегистрированных кандидатов в федеральном списке кандидатов с учетом обстоятельств, возникших в период после выборов. Вместе с тем Конституционный Суд РФ оговорил, что такое решение обязательно должно содержать указание на конкретные обстоятельства, в связи с которыми руководящий орган политической партии отступил от очередности расположения зарегистрированных кандидатов в списке кандидатов, что может быть проверено по существу в судебном порядке.

#### Литература

1. Допустимость возобновления депутатского мандата в рамках текущего парламентского созыва в современном международном и зарубежном праве и судебной практике конституционного контроля // Зарубежная практика конституционного контроля. Вып. 225. Издание Конституционного Суда РФ. СПб., 2014
2. Народовластие и права человека. Материалы Международной научно-практической конференции / под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. М., 2012. С. 425–426.
3. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В.В. Лазарев. 4-е изд. М. : Юрайт, 2009. С. 624–625.
4. Парламентское право России / под ред. Т.Я. Хабриевой. Издание Государственной Думы. М., 2013. С. 11.
5. Рыбкин И.П. Становление и развитие парламентаризма в России: конституционно-правовые основы становления и деятельности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995. С. 6–7.
6. Соколов К.Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентарного строя. СПб., 1912.
7. Усанов В.Е. Парламентаризм в России: конституционно-правовые основы становления и деятельности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007.

<sup>12</sup> Резолюция Совета Европы (Парламентская ассамблея) № 1705 (2010) от 27 января 2010 г. «Избирательные пороги и другие особенности избирательных систем, оказывающие влияние на представительство парламентов в государствах — членах Совета Европы» // Krasinskie.ru/PASE 1705.doc

## Реализация позитивной юридической ответственности: общетеоретический и конституционно-правовой аспекты

*Липинский Дмитрий Анатольевич,  
профессор кафедры теории государства и права  
Тольяттинского государственного университета,  
доктор юридических наук  
Dmitri8@yandex.ru*

*Мусаткина Александра Анатольевна,  
заведующая кафедрой  
теории государства и права  
Тольяттинского государственного университета,  
кандидат юридических наук, доцент  
Musatkinaaa@mail.ru*

*В статье исследуются общерегулятивные правоотношения. Обосновывается реализация позитивной юридической ответственности в рамках общерегулятивных правоотношений и возможность перехода в конкретные правоотношения. Автором определяются основания позитивной юридической ответственности и особенности ее реализации, дается авторское определение понятия «регулятивное правоотношение юридической ответственности», анализируются решения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам позитивной юридической ответственности и общерегулятивных правоотношений.*

**Ключевые слова:** правоотношение, регулятивное правоотношение, позитивная юридическая ответственность, реализация ответственности, правомерное поведение, конституционные правоотношения.

Если вопрос о реализации ответственности за правонарушение в рамках охранительных отношений не вызывает сомнения, то не все ученые, даже признающие позитивную юридическую ответственность, согласны с тем, что реализуется она в рамках регулятивных правоотношений, а полагают ее реализацию вне правоотношений. Во многом отрицание регулятивных правоотношений ответственности связано с отрицанием регулятивной функции юридической ответственности, с признанием того, что не всякая правовая связь есть правовое отношение, и отстаиванием тезиса об искусственности общерегулятивных правоотношений. Как отмечает Н.М. Кропачев, у сторонников этих тезисов существует немало противоречий. Так, предполагается, что есть общие и абсолютные правовые связи, но нет общих и абсолютных правоотношений. Остается неясным, как разграничивать правовые отношения и правовые связи, а фактически правовые связи и правовые отношения тождественны друг другу. «Наконец, главное: если даже какая-то часть правовых норм реализуется посред-

ством активной деятельности лишь с одной стороны правоотношения, а другая часть — посредством двустороннего взаимодействия, то обоснованно ли связывать с данным фактом разграничение правовых отношений и правовых связей»<sup>1</sup>. Существует и другой достаточно противоречивый аспект, заключающийся в том, что элементом механизма правового регулирования выступает именно правоотношение, а не правовая связь.

Расширение границ свободы, которое обусловлено демократизацией нашего общества, построением правового государства, одновременно требует и повышения ответственности как самого общества и государства в целом, так и личности в отдельности, которое не может происходить вне правоотношений. Гражданское общество и правовое государство, с одной стороны, предполагают свободу и основываются на ней, а с другой стороны, ограничивают ее, побуждая или принуждая субъекта действовать в рамках предоставленной свободы. «Свобода порождает ответственность, ответственность направляет свободу»<sup>2</sup>. Одноре-

<sup>1</sup> Кропачев Н.М. Уголовно-правовое регулирование. Механизм и система. СПб., 1999. С. 113.

<sup>2</sup> Косолапов Р.И., Марков В.С. Свобода и ответственность. М.: Изд-во полит. лит.-ры, 1969. С. 72.

менно свобода и ответственность немислимы без юридических обязанностей<sup>3</sup>. Как юридическая ответственность личности, так и юридическая ответственность государства имеют социальную природу. Она предопределена общественным характером отношений, особенностями личности и государства, их местом в системе общественных отношений, особенностями самого общества. Не ученые порождают регулятивные правоотношения, а объективные закономерности, проявляющиеся в общественных отношениях. Когда субъект социальных отношений несет юридическую ответственность, в нем отражаются социальные связи и отношения. Социальная ответственность есть «отражение всего многообразия социальных отношений и обобщенное выражение всех форм ответственности»<sup>4</sup>. Так и юридическая ответственность есть отражение многообразия правоотношений и обобщенное выражение всех форм ее реализации.

Развитие общества, государства приводит к возникновению новых видов общественных отношений, которые основаны на свободе, но в то же время требуют их регламентированности, четкости и упорядоченности, в которых праву и обязанности одного субъекта будут корреспондировать праву и обязанности другого субъекта, а это возможно только при придании этим общественным отношениям правовой формы. «Субъекты, включенные в правовую сферу, неизбежно оказываются взаимно связаны между собой, с одной стороны, правомочиями и притязаниями, а с другой — обязательствами и ответственностью»<sup>5</sup>. Основа основ общерегулятивных правоотношений содержится в Конституции РФ, определяющей общую правовую связь государства и человека. «Признание, соблюдение и защита прав человека и гражданина — обязанность государства», — гласит ст. 2 Конституции РФ, в свою очередь, граждане обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы РФ — отмечается в ч. 2 ст. 15 Основного Закона. В первом случае это означает, что российские граждане как носители прав выступают по отношению к государству в качестве управомоченных, а государство по отношению к ним является правообязанной стороной<sup>6</sup>, а во втором государство выступает управомоченной стороной, а граждане — правообязанной стороной. Взаимная связанность государства и гражданина обуславливает взаимную ответственность как государства и его органов перед гражданином, так и гражданина перед государством. «Взаимная ответственность личности перед государством находит

свое юридическое выражение в исполнении, прежде всего, конституционно установленных обязанностей»<sup>7</sup>.

Признание реализации общих обязанностей вне правоотношений снижает регулирующий потенциал Основного Закона, ведет к умалению его роли в организации жизнедеятельности общества и делает ее декларацией, что прямо противоречит порядку ее вступления в силу и принципу непосредственного действия. «Реализация же неправовых свойств и возможностей конституционных норм вполне возможна вне правовых отношений»<sup>8</sup>. Имеется в виду реализация воспитательного, идеологического воздействия, формирующего сферу правосознания субъектов общественных отношений. «Гражданин и государство Российской Федерации, — отмечается в постановлении Конституционного Суда РФ, — связаны взаимными правами, ответственностью и обязанностями»<sup>9</sup>. В постановлении Конституционного Суда говорится о типичном общерегулятивном правоотношении, в рамках которого и реализуется ответственность субъекта. Это типичное общее правоотношение, а не фактическое отношение, никак не опосредуемое правом.

Вне общих правоотношений невозможно понять принцип взаимной юридической ответственности, проявляющийся по нескольким направлениям: между государством и гражданами; между гражданами и государством; между гражданами. Он заключается не столько в неотвратимости наказания, сколько в обеспеченной неотвратимости несения и исполнения юридических обязанностей в правомерном поведении. «Общерегулятивные правоотношения выражают общую взаимосвязанность и взаимозависимость субъектов права, характеризующих их особое состояние, в котором находится каждое лицо и которое определяет его положение по отношению к другим лицам»<sup>10</sup>. Это особое состояние и есть состояние ответственности. Правомерное поведение граждан и правомерная деятельность различных организаций порождают не некое всеобщее (одно) отношение, а целую систему общерегулятивных отношений, обусловленных добровольной формой реализации юридической ответственности. Добровольная юридическая ответственность реализуется в регулятивных правоотношениях, в свою очередь, правоотношения направлены на обеспечение и гарантированность правомерного поведения как динамичной стадии юридической ответственности, так как цель взаимных прав и обязанностей —

<sup>3</sup> Лимонова Н.А. Обязанности как структурный элемент правового статуса личности в области свободы передвижения // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 33–35; Чепус А.В. Конституционная ответственность правительства по нормам Конституции России // Конституционное и муниципальное право. № 2014. № 8. С. 58–65.

<sup>4</sup> Растигеев А.П. Ответственность как социально-психологическое явление // Социальная психология и философия. М., 1971. С. 66.

<sup>5</sup> Матузов Н.И. Конституционные нормы и общерегулятивные правоотношения // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. Саратов, 1996. С. 19.

<sup>6</sup> Там же. С. 19.

<sup>7</sup> Витрук Н.В. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих («круглый стол» журнала «Государство и право») // Государство и право. 2000. № 3. С. 21.

<sup>8</sup> Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997. С. 102.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

<sup>10</sup> Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 272.

обеспечить ответственное, правомерное поведение в регулятивном правоотношении. Именно наличие общерегулятивных правоотношений может породить негативную ответственность государства в случае несоблюдения им обязанности защищать и охранять права и свободы граждан, что подтверждается конкретными Постановлениями Конституционного Суда РФ<sup>11</sup>.

В одном из решений КС РФ указано, что «право избирать (активное избирательное право) и быть избранным (пассивное избирательное право) в органы государственной власти и органы местного самоуправления, будучи элементом конституционного статуса избирателя, является одновременно и элементом публично-правового института свободных выборов — в нем воплощаются как личный интерес конкретного гражданина в принятии непосредственного участия в управлении делами государства, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе самостоятельных и независимых органов публичной власти, призванных в своей деятельности гарантировать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации, осуществляя эффективное и ответственное управление делами государства и общества»<sup>12</sup>. Далее в постановлении Конституционного Суда РФ говорится о взаимных правах и обязанностях, обусловленности негативной юридической ответственности наличием общерегулятивных правоотношений, в которых реализуется позитивная юридическая ответственность.

В настоящее время не являются редкими случаи проявления правовой активности граждан, когда последние обращаются в суд за защитой своих прав и законных интересов, в случаях нарушения государством своих обязанностей в общерегулятивных правоотношениях.

Если рассматривать общерегулятивные правоотношения не как фактические отношения, а как модели отношений, закрепляемые в правовых нормах, то трудно недооценить значение этих моделей, определяющих правомерные варианты поведения субъектов общественных отношений, показывающих гарантированность, обеспеченность и поощряемость правомерного поведения. Государство, действуя от имени общества, формулирует в правовых нормах абстрактную обязанность всех субъектов исполнять конкретные юридические обязанности, а само выступает субъектом, имеющим право требовать исполнения этой обязанности. Под конкретные обязанности субъектов заложено достаточно

широкое по объему требование исполнения определенных правовых обязанностей и соблюдения запретов. В свою очередь, граждане, общественные объединения и различные организации вправе требовать от государства соблюдения их прав, свобод и законных интересов. Если добровольная форма реализации ответственности формируется (закладывается) в правовом отношении — модели, а в своей динамике выражается в реальном правомерном поведении в общественном отношении, урегулированном нормами права (правоотношении), то что мешает назвать такие правоотношения правоотношениями ответственности? Несмотря на то что добровольная форма реализации ответственности тесно связана с правоотношением, мы не ставим знак равенства между правоотношением и добровольной формой реализации юридической ответственности. Ведь в содержание правоотношения входят субъективные права, не входящие в содержание юридической ответственности.

Общерегулятивные правоотношения ответственности отражают связь высокого уровня между государством и его органами; государством и гражданами; органами государства и гражданами, а также последних между собой по поводу гарантирования и осуществления основных прав и свобод личности<sup>13</sup>. Например, Конституционный Суд с целью обеспечения благополучия нынешнего и будущего поколений и ответственностью перед ними определил взаимообусловленность права каждого на благоприятную окружающую среду и обязанности сохранять природу<sup>14</sup>. Из решения Конституционного Суда РФ вытекают следующие характеристики правоотношения: взаимные права, обязанности, ответственность. Причем речь идет именно о общих обязанностях, общих дозволениях и общих запретах, без их конкретизации, т.е. фактически в решении говорится о типичном общерегулятивном правоотношении, в котором реализуется позитивная юридическая ответственность субъектов. В своем другом постановлении Конституционный Суд, отмечая права и обязанности Президента РФ во взаимосвязи с правами и обязанностями Правительства РФ одновременно указывает, что именно этим обусловлены полномочия Президента Российской Федерации по формированию Правительства Российской Федерации, определению направлений его деятельности и контролю за ней (статья 83, пункты «а», «б», «в», «д»; 111; 112; 115, часть 3; 117 Конституции Российской Федерации), а также конституционная ответственность Президента Российской Федерации за деятельность Правительства

<sup>11</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 1 ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Сборник Постановлений Конституционного Суда РФ / сост. С.Г. Ласточкина, Н.Н. Хохлова. М., 2000. С. 367.

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5622.

<sup>13</sup> Матузов Н.И. Правовые отношения // Теория государства и права. М.: Юрист, 2000. С. 478.

<sup>14</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредоносного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан // Собрание законодательства. 2009. № 22. Ст. 2752.

Российской Федерации)<sup>15</sup>. И в данном решении Конституционный Суд РФ указывает на такие элементы, как права, обязанности и ответственность, фактически описывая конструкцию регулятивного правоотношения, в котором реализуется как ответственность Президента РФ, так и ответственность Правительства РФ.

Еще в одном Постановлении Конституционного Суда КС указывается, что на «Главу Республики Алтай, который получает власть непосредственно от народа путем свободных выборов, возлагается и ответственность перед народом за деятельность и состав правительства<sup>16</sup>. Из анализа данного судебного решения следует, что в нем подразумевается не только негативная, но и позитивная юридическая ответственность, и везде речь идет о взаимных правах и обязанностях, которые реализуются в правоотношении. При этом данные права и обязанности не конкретизированы, они носят общий характер, что типично для общерегулятивных правоотношений, на основе которых возникают конкретные правоотношения.

В другом своем решении Конституционный Суд указывает: «При этом следует учитывать, что органы местного самоуправления, согласно части 3 статьи 20 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств<sup>17</sup>. Конституционный Суд опять подчеркивает позитивную юридическую ответственность субъектов, а анализ всего решения показывает, что она рассматривается в одном ряду с такими категориями, как взаимные права и обязанности, которые носят не конкретизированный характер и входят в структуру общерегулятивного правоотношения юридической ответственности.

Как уже указывалось, взаимная ответственность многообразна. Так, взаимноответственными являются органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления. «Избранная федеральным законодателем модель правового регулирования вопросов местного самоуправления опирается на организационно-правовые, функциональные и финансово-бюджетные взаимосвязи органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, их взаимную ответствен-

ность в реализации конституционно значимых задач по обеспечению комплексного социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации и каждого входящего в его состав муниципального образования»<sup>18</sup>, — отмечается в Постановлении Конституционного Суда.

Помимо общерегулятивных правоотношений, в литературе отмечают наличие абсолютных правоотношений, в которых, на наш взгляд, также возможна реализации добровольной ответственности субъекта. По своим признакам абсолютные правоотношения схожи с общерегулятивными, так как в них точно определена лишь одна сторона правоотношений, например автор произведения, которому противостоят субъекты, соприкасающиеся с этим правом (или которые могут соприкоснуться) и обязанные соблюдать, уважать и не нарушать право автора на произведение. Отличие абсолютных правоотношений от общерегулятивных в основном заключается в опосредовании отношений различного уровня. Так, общерегулятивные правоотношения опосредуют наивысшие социальные ценности.

Несмотря на то что ученые-цивилисты в своем большинстве не воспринимают концепцию общерегулятивных и абсолютных правоотношений, они наглядно вытекают из общих требований разумности, добросовестности, непричинения вреда при реализации субъективных прав субъектами гражданско-правовых отношений<sup>19</sup>. Понятиями «разумность», «добросовестность» оперирует международное частное право. Так, в ст. 7 Конвенции ООН от 1980 г. «О договорах международной купли-продажи товаров» указывается, что «при толковании настоящей Конвенции надлежит учитывать ее международный характер и необходимость содействовать достижению единообразия в ее применении и соблюдению добросовестности в международной торговле<sup>20</sup>. В конвенции отмечается, что покупатель утрачивает право заявить о расторжении договора, если не сделает этого в течение разумного срока.

В настоящее время в основных положениях Гражданского кодекса РФ содержится очень емкая и четкая формулировка, закрепившая требование законодателя ко всем участникам гражданских правоотношений о необходимости добросовестности, разумности, справедливости (п. 2 ст. 6). В п. 3 ст. 53 ГК РФ подчеркивается, что лицо, которое в силу закона или учредительных документов выступает от имени юридического лица, должно действовать добросовестно и разумно<sup>21</sup>. Субъек-

<sup>15</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции РФ». URL: <http://constitution.garant.ru/act/government/12113889/>

<sup>16</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>17</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район» // СЗ РФ. 2016. № 19. Ст. 2774.

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

<sup>19</sup> Подробно о разумности и добросовестности см.: Щенникова Л.В. Справедливость и добросовестность в гражданском праве России (несколько вопросов теории и практики) // Государство и право. 1997. № 6 С. 119.

<sup>20</sup> См.: Международное частное право // Сборник нормативных документов. М., 1994. С. 41.

<sup>21</sup> Более подробно о разумности и добросовестности см.: Иванов Л.И. Ответственность управляющих перед акционерным обществом (опыт России и Германии) // Государство и право. 1998. № 11. С. 94.

ты гражданского права при отсутствии правовых норм должны соотноситься с поведением с нормами морали, принципами права, обычаями делового оборота. Участники гражданского оборота, действуя разумно, должны проявлять должное внимание и осмотрительность, соотносить свое поведение с установленными правилами, а при отсутствии таковых — с нормами морали, обычаями. Разумность и добросовестность, на мой взгляд, могут выражаться через формулу «не навреди другому». Добросовестность участников гражданского правоотношения заключается в том, что они при осуществлении своих прав не ущемляют права и законные интересы других субъектов, надлежащим образом исполняют свои обязательства, согласуя свое поведение с требованиями ГК РФ.

Категории «разумность» и «добросовестность» носят предельно обобщенный характер. Для сравнения в ч. 2 ст. 15 Конституции России указано, что «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Общая обязанность предельно абстрактна, но все равно — это обязанность, так же абстрактны категории «разумность» и «добросовестность». Они выступают мерами должного поведения участников общественных отношений. Добросовестность и разумность устанавливаются в ряде норм в качестве критериев правомерности осуществления действий. Требуется это в ситуациях, когда имеет место нецелесообразность, а во многих случаях невозможность нормативного закрепления точных границ субъективных прав и обязанностей участников гражданских правоотношений. В таких случаях определяется «плавающая» мера дозволенного или должного поведения<sup>22</sup>. Как известно, через меры должного и дозволенного поведения определяются понятия прав и обязанностей, т.е. в регулятивном правоотношении разумность и добросовестность выполняет роль прав и обязанностей субъектов общественных отношений. Их сходство с общими обязанностями как раз и состоит в том, что они не конкретизированы. При этом разумность и добросовестность не тождественны самому общерегулятивному правоотношению, так как являются одним из элементов его юридического содержания, выполняя функции субъективных обязанностей, направляя поведение субъекта в необходимое русло.

Еще раз подчеркнем, что разумность и добросовестность входят в юридическое содержание общерегулятивного правоотношения, но они не тождественны самому правоотношению, а выступают мерой должного поведения участников правоотношения. При этом разумность и добросовестность тесно соприкасаются с позитивной юридической ответственностью, выступая критериями

формирования правомерного поведения субъекта, ее мерами в существующих правоотношениях<sup>23</sup>.

Ю.И. Гревцов, выступая с критикой общерегулятивных и абсолютных правоотношений, отмечает: «Введение в юридическую науку концепций абсолютного и общерегулятивного правоотношений без ясного очерчивания и соотнесения с выбранным аспектом исследования правоотношения сегодня начинает основательно препятствовать более глубокому познанию проблемы осуществления права»<sup>24</sup>. На наш взгляд, таким необходимым аспектом исследования как раз и является связь общерегулятивных и абсолютных правоотношений с добровольной формой реализации юридической ответственности.

Идея общих регулятивных отношений была воспринята представителями науки уголовного права, так как позволила им обосновывать реальность и действенность добровольной формы реализации уголовной ответственности<sup>25</sup>. Правоотношения, возникающие на основе норм уголовного права, вполне реальны, ничем существенным не отличаются от иных регулятивных правоотношений. В противном случае пришлось бы признать, что уголовное право — это некая «особенная» отрасль права, адресованная только преступникам и распространяющая свое действие на лиц, совершивших преступления. С момента достижения возраста уголовной ответственности субъект попадает в сферу действия уголовно-правовых норм. Обязанности субъекта не нарушать уголовно-правовые запреты корреспондирует право государства требовать соблюдения уголовно-правовых норм и его обязанность не применять негативную ответственность в случае ответственного правомерного поведения. Государство в таком правоотношении обязано поощрять правовую активность субъекта и констатировать его позитивную ответственность. Примером того, как общее правоотношение уголовной ответственности может трансформироваться в конкретное регулятивное уголовно-правовое отношение, служит реализация гражданами права на необходимую оборону, на крайнюю необходимость, за которые они должны активно поощряться государством. Начало совершения общественно опасного посягательства означает юридический факт, свидетельствующий о том, что конкретный субъект может реализовать свое право на необходимую оборону. Это право вполне конкретно, как и конкретен его носитель, а также четко определена обязанность не превышать пределы необходимой обороны. Государство, в свою очередь, обязано не привлекать такого субъекта к ответственности и констатировать факт правомерного поведения, а в необходимых случаях и поощрить его.

Итак, регулятивное правоотношение ответственности — это общественное отношение, отражающее общую или конкретную взаимосвязан-

<sup>22</sup> Емельянов В.И. Разумность, добросовестность, незлоупотребление гражданскими правами. М., 2002. С. 120.

<sup>23</sup> Липинский Д.А., Шишкин А.Г. Субъективное право и юридическая обязанность как меры позитивной юридической ответственности // Государство и право. 2014. № 10. С. 5.

<sup>24</sup> Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения. Л.: ЛГУ, 1981. С. 68.

<sup>25</sup> См.: Прохоров В.С. Преступление и ответственность. Л.: Изд-во ЛГУ, 1984. С. 84; Огурцов Н.А. Правоотношение и ответственность в уголовном праве. Рязань, 1976. С. 27.

ность субъектов юридической ответственности правами и обязанностями, вытекающими из норм, предусматривающих юридическую ответственность, реализующихся в ответственном правомерном поведении субъектов или деятельности организаций и государства.

### Литература

1. Витрук Н.В. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих (круглый стол журнала «Государство и право») // Государство и право. 2000. № 3. С. 21.
2. Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения. Л. : ЛГУ, 1981. С. 68.
3. Емельянов В.И. Разумность, добросовестность, незлоупотребление гражданскими правами. М., 2002. С. 120.
4. Иванов Л.И. Ответственность управляющих перед акционерным обществом (опыт России и Германии) // Государство и право. 1998. № 11. С. 94.
5. Косолапов Р.И., Марков В.С. Свобода и ответственность. М. : Изд-во полит. литературы, 1969. С. 72.
6. Кропачев Н.М. Уголовно-правовое регулирование. Механизм и система. СПб., 1999. С. 113.
7. Лимонова Н.А. Обязанности как структурный элемент правового статуса личности в области свободы передвижения // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 33–35.
8. Липинский Д.А., Шишкин А.Г. Субъективное право и юридическая обязанность как меры позитивной юридической ответственности // Государство и право. 2014. № 10. С. 5.
9. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997. С. 102.
10. Матузов Н.И. Конституционные нормы и общерегулятивные правоотношения // Конституционное развитие России : межвуз. сб. науч. ст. Саратов, 1996. С. 19.
11. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 272.
12. Международное частное право : сб. нормативных документов. М., 1994.
13. Огурцов Н.А. Правоотношение и ответственность в уголовном праве. Рязань, 1976. С. 27.
14. Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 1 ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Сборник Постановлений Конституционного Суда РФ / сост. С.Г. Ласточкина, Н.Н. Хохлова. М., 2000. С. 367.
15. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления

управления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

16. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5622. С. 478.

17. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции РФ». URL: <http://constitution.garant.ru/act/government/12113889/>

18. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредоносного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан // СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2752.

19. Постановление Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район» // СЗ РФ. 2016. № 19. Ст. 2774.

20. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

21. Прохоров В.С. Преступление и ответственность. Л. : Изд-во ЛГУ, 1984. С. 27.

22. Растигеев А.П. Ответственность как социально-психологическое явление // Социальная психология и философия. М., 1971.

23. СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

24. Чепус А.В. Конституционная ответственность правительства по нормам Конституции России // Конституционное и муниципальное право. № 2014. № 8. С. 58–65.

25. Щенникова Л.В. Справедливость и добросовестность в гражданском праве России (несколько вопросов теории и практики) // Государство и право. 1997. № 6. С. 119.

# Осуществление права законодательной инициативы в свете правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации: материально-правовые и процессуальные аспекты

*Кучерявцев Денис Александрович,  
референт отдела мер защиты и поддержки  
Департамента международного сотрудничества  
Министерства промышленности  
и торговли Российской Федерации  
dak2302@mail.ru*

*В статье анализируются значимые для законодательного процесса правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и даются предложения по совершенствованию правового регулирования осуществления права законодательной инициативы на федеральном и региональном уровне. Предлагаются способы закрепления легального определения данного права, установления перечня инициаторов законопроектов и условий реализации права законодательной инициативы.*

**Ключевые слова:** юридическая природа права законодательной инициативы, логика развития законодательного процесса, правовой принцип, правовой критерий, волеизъявление.

Осуществление права законодательной инициативы управомоченными субъектами представляет собой одно из трех волеизъявлений, на которых основывается законодательный процесс, наряду с волеизъявлением парламента принять закон и волеизъявлением уполномоченного должностного лица осуществить его промульгацию. Вместе с тем в действующем российском законодательстве на федеральном и региональном уровне имеют место недостатки правового регулирования как материальных, так и процессуальных аспектов осуществления права законодательной инициативы. Это влечет противоречивость, непоследовательность правового регулирования, негативно влияет на эффективность осуществления права законодательной инициативы и тем самым всего законодательного процесса.

Зачастую недостатки правового регулирования осуществления права законодательной инициативы возникают в силу того, что не учитываются юридическая природа и логика развития правовых явлений, значение базовых для законодательного процесса юридических понятий, правовые принципы и критерии, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по данным вопросам.

В рамках настоящей статьи рассматриваются вопросы совершенствования правового регулирования таких важных материальных аспектов осуществления права законодательной инициативы,

как легальное определение этого права и перечень инициаторов законопроектов, а также такого значимого процессуального аспекта осуществления права законодательной инициативы, как условия реализации данного права.

## ***1. Определение права законодательной инициативы и нормативное установление перечня инициаторов законопроектов***

Формулирование научно обоснованного определения понятия «право законодательной инициативы» имеет не только теоретическое, но и большое практическое значение, поскольку в действующем законодательстве в Российской Федерации легальное определение данного понятия в основном отсутствует. В результате имеют место противоречивость правового регулирования осуществления указанного права, разнообразие подходов к одному и тому же явлению и, как следствие, правовая неопределенность понятия «право законодательной инициативы». Как справедливо отмечается в юридической литературе, отсутствие в системе российского законодательства четко сформулированного определения понятия «право законодательной инициативы» является одним из основных дефектов существующего механизма реализации данного права<sup>1</sup>.

Чтобы дать научно обоснованное определение указанного понятия, необходимо в первую очередь

<sup>1</sup> Цветков В.В. О некоторых дефектах механизма реализации права законодательной инициативы в современном российском государстве // Вестн. Саратовской гос. акад. права. 2007. № 3. С. 28.

исходить из юридической природы права законодательной инициативы.

**Юридическую природу** права законодательной инициативы как существенного элемента законодательного процесса предопределяет юридическая природа конечного результата этого процесса — закона, основанная на принципах народовластия, разделения властей и единства системы государственной власти. Не случайно поэтому Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно в своих решениях характеризовал закон как *воплощающий интересы большинства в обществе правовой акт единой государственной власти*<sup>2</sup>.

Поскольку конечным результатом законодательного процесса является закон как правовой акт не исключительно парламента, а единой государственной власти, публично-правового образования (государства, субъекта Федерации), то это предполагает значимую роль в законодательном процессе наряду с парламентом и парламентскими субъектами также и других субъектов, *способных адекватно отражать публичный интерес соответствующего публично-правового образования и правовой статус которых позволяет императивным образом участвовать в осуществлении государственной власти*.

Соответственно, право законодательной инициативы, значимость которого в законодательном процессе заключается в том, что его осуществление императивно возбуждает этот процесс в парламенте, может быть предоставлено субъектам, подпадающим под указанные параметры. При этом в силу юридической природы закона круг таких субъектов максимально широк — это именно *все* субъекты, способные адекватно отражать публичный интерес соответствующего публично-правового образования.

В России под данные параметры подпадают, с одной стороны, публично-властные субъекты (например, органы государственной власти, органы местного самоуправления, лица, замещающие государственные и муниципальные должности) и представители этих субъектов или публично-правовых образований (например, объединения субъектов Российской Федерации, объединения муниципальных образований), а с другой стороны, субъекты непосредственного народовластия (граждане и их объединения) и их общественные

представители (например, Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, уполномоченные представители коренных малочисленных народов Российской Федерации).

В свою очередь, конституционно-правовой статус субъекта влияет на характеристику права законодательной инициативы. В том случае, когда это право принадлежит публично-властному субъекту (представителю публично-властных субъектов или публично-правовых образований), его следует характеризовать как *полномочие*. Будучи правом субъектов непосредственного народовластия (их общественных представителей), право законодательной инициативы является разновидностью прав на непосредственное участие граждан в управлении делами государства, т.е. *субъективным публичным правом*<sup>3</sup>.

Различия здесь заключаются в характере притязаний и правоотношения законодательной инициативы, в правовых принципах, лежащих в основе осуществления права законодательной инициативы. Так, отношения между парламентом и публично-властными субъектами (соответствующими представителями) являются отношениями внутри публичной власти и в этом смысле «внутриорганизационными» отношениями; притязания публично-властных субъектов к парламенту также носят внутренний характер, обусловлены функциями, компетенцией, статусом соответствующих субъектов; в основе осуществления права законодательной инициативы лежат принципы разделения властей и единства системы государственной власти как принципы организации и осуществления публичной власти. Отношения же между парламентом и субъектами непосредственного народовластия (соответствующими представителями) являются отношениями в рамках реализации института непосредственной демократии; притязание исходит от субъектов, обособленных от публичной власти, и потому может характеризоваться как притязание этих субъектов к публичной власти; в основе осуществления права законодательной инициативы лежит принцип народовластия.

Таким образом, особенностью права законодательной инициативы является то, что оно имеет двойственную юридическую природу: *полномочия и субъективного публичного права*.

<sup>2</sup> См., напр.: пункт 1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. № 2-П по делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; пункт 6 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; пункт 8 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным указом // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; пункт 6 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Следует отметить, что в юридической науке нет единства взглядов относительно как содержания самого понятия «субъективное публичное право», так и соотношения данного понятия с понятием «полномочие». См., напр.: Гриценко Е.В. Субъективное публичное право как объект судебной защиты // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 4 (52). С. 27–30; Елистратов А.И. Понятие о публичном субъективном праве; «Теория субъективных публичных прав» А.А. Рождественского, М., 1913. С. 6; Еллинек Г. Общее учение о государстве / вступ. ст. д-ра юрид. наук, проф. И.Ю. Козлихина. СПб., 2004. С. 396–397, 404–405, 539–540; Зеленцов А.Б. Теоретические основы правового спора: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 156, 282–285; Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Моккина Т.В. Общая теория публичных правоотношений: монография. М., 2011. С. 207–209, 212–213; Рождественский А. Теория субъективных публичных прав: критико-систематическое исследование. Ч. I. Основные вопросы теории субъективных публичных прав. М., 1913. С. 248.

Несмотря на эту двойственность, право законодательной инициативы следует рассматривать как единое правовое явление в силу общности базовых признаков, определяющих его юридическую природу (*возможность, осуществляемая по усмотрению нормативно установленных субъектов, исходя из их понимания публичного интереса* в изменении действующего законодательства<sup>4</sup>, *в целях возбуждения законодательного процесса в парламенте*), и вытекающих из данной природы иных значимых общих признаков (в частности, осуществление в одних и тех же формах и пределах в рамках законодательного процесса, урегулированность нормами конституционного права, и при этом в первую очередь на конституционном уровне<sup>5</sup>). Это и позволяет дать универсальное определение права законодательной инициативы.

Задавая основные параметры, которым должны соответствовать субъекты права законодательной инициативы, юридическая природа этого права выступает первым и базовым правовым критерием, которым необходимо руководствоваться при **нормативном установлении перечня инициаторов законопроектов**. Дальнейшую конкретизацию возможного перечня субъектов права законодательной инициативы обеспечивают правовые критерии, вытекающие из федеративного устройства России и порядка организации публичной власти. Соответственно, наряду с юридической природой права законодательной инициативы, правовыми критериями, которыми необходимо руководствоваться при нормативном установлении перечня инициаторов законопроектов, являются:

разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;

иерархичность организации системы публично-властных органов;

порядок осуществления публично-властным органом его компетенции.

Актуальность обозначения правовых критериев, которыми необходимо руководствоваться при нормативном установлении перечня субъектов права законодательной инициативы, обусловлена отсутствием в Российской Федерации, как и в мировой практике, единых подходов к кругу инициаторов законопроектов. Значимость данных правовых критериев заключается в том, что нормативное установление в соответствии с ними перечня инициаторов законопроектов создает предпосылки эффективного осуществления права законодательной инициативы, что в конечном итоге обеспечивает эффективность всего законодательного процесса.

*Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации* как правовой критерий имеет значение в двух аспектах: 1) разграничение предметов ведения и полномочий по регулированию *статуса субъектов*, которым предоставляется право законодательной инициативы; 2) разграничение предметов ведения и полномочий по регулированию *самого права законодательной инициативы*.

При *иерархичности организации системы публично-властных органов*, т.е. когда одни публично-властные органы являются вышестоящими (руководящими) по отношению к другим, предоставление права законодательной инициативы возможно только вышестоящему (руководящему) органу, соответствующему уровню законодательного процесса.

По *порядку осуществления компетенции публично-властные органы* делятся на единоначаль-

Более того, право законодательной инициативы в юридической литературе чаще обозначается только как субъективное право, при этом, однако, без какого бы то ни было обоснования. См., напр.: Лукин Д.Г. Право законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. С. 85–114; Родионова Н.В. Осуществление законодательной инициативы законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» (Рос. газ. 1994. 23 июля (в ред. от 14 дек. 2015 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс») принятие Конституционным Судом Российской Федерации решения о несоответствии Конституции Российской Федерации федерального конституционного закона или федерального закона обявляет Правительство Российской Федерации внести в Государственную Думу соответствующие законопроекты во исполнение данного судебного решения. Согласно положениям частей 2<sup>1</sup> и 2<sup>2</sup> ст. 73 Федерального закона от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 (в ред. от 3 июля 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс») установление соответствующим судом факта непроведения избранным (вновь избранным) в правомочном составе представительным органом муниципального образования в течение трех месяцев подряд правомочного заседания обявляет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) внести в региональный парламент законопроект о роспуске представительного органа муниципального образования. Однако в подобных исключительных случаях следует говорить уже не о праве, а об *обязанности* законодательной инициативы и, соответственно, о другом полномочии публично-властного субъекта.

<sup>4</sup> В отдельных прямо предусмотренных законодательством случаях публично-властные субъекты *обязаны* осуществлять законодательную инициативу, что обусловлено определенными внешними обстоятельствами, диктующими соответствующий публичный интерес. Таким обстоятельством может быть, например, принятие судебного решения. Так, согласно положениям абзаца первого пункта 1 ст. 80 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (Рос. газ. 1994. 23 июля (в ред. от 14 дек. 2015 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс») принятие Конституционным Судом Российской Федерации решения о несоответствии Конституции Российской Федерации федерального конституционного закона или федерального закона обявляет Правительство Российской Федерации внести в Государственную Думу соответствующие законопроекты во исполнение данного судебного решения. Согласно положениям частей 2<sup>1</sup> и 2<sup>2</sup> ст. 73 Федерального закона от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 (в ред. от 3 июля 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс») установление соответствующим судом факта непроведения избранным (вновь избранным) в правомочном составе представительным органом муниципального образования в течение трех месяцев подряд правомочного заседания обявляет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) внести в региональный парламент законопроект о роспуске представительного органа муниципального образования. Однако в подобных исключительных случаях следует говорить уже не о праве, а об *обязанности* законодательной инициативы и, соответственно, о другом полномочии публично-властного субъекта.

<sup>5</sup> Так, нормы о праве законодательной инициативы в федеральном законодательном процессе содержатся в ч. 3 ст. 66, в п. «Г» ст. 84, в ст. 104 Конституции Российской Федерации (СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398 (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»). Из положений п. 1 ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 (в ред. от 3 июля 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс») следует, что правовое регулирование права законодательной инициативы в законодательном процессе субъектов Российской Федерации должно осуществляться в первую очередь в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. Аналогичным образом и в зарубежных странах нормативные основы осуществления права законодательной инициативы закрепляются на уровне конституций. См., напр.: ст. 71 Конституции Итальянской Республики 1947 г. // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков. М., 2010. С. 284 ; ст. 61 Конституции Федеративной Республики Бразилия 1988 г. URL: [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.08.2014/art\\_61\\_shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.08.2014/art_61_shtm)

ные и коллегиальные<sup>6</sup>. Исходя из этого, право законодательной инициативы должно предоставляться соответственно или руководителю органа, или органу в целом.

Если в федеральном законодательном процессе в положениях Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 66, п. «г» ст. 84, ч. 1 ст. 104) правовые критерии, которыми необходимо руководствоваться при нормативном установлении перечня субъектов права законодательной инициативы, соблюдены, то в законодательном процессе субъектов Российской Федерации весьма нередки случаи их нарушения. При этом иногда эти нарушения их словлены положениями акта федерального уровня: Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об общих принципах...»), который, регулируя право законодательной инициативы в региональном законодательном процессе, устанавливает в п. 1 ст. 6 круг как императивных (обязательных), так и диспозитивных субъектов этого права<sup>7</sup>.

Так, формулировки п. 1 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах...» о возможности предоставления права законодательной инициативы «иным органам», «общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации», недостаточно четко и полно устанавливают требования, вытекающие из юридической природы права законодательной инициативы (субъекты должны быть способны адекватно отражать публичный интерес соответствующего публично-правового образования, и их правовой статус должен позволять императивным образом участвовать в осуществлении государственной власти), которым должны соответствовать публично-властные субъекты и субъекты непосредственного народовластия как инициаторы законопроектов на региональном уровне.

Распространенным примером нарушений вышеуказанных правовых критериев в положениях

конституций (уставов) субъектов Российской Федерации является предоставление права законодательной инициативы депутатам Государственной Думы, избранным от соответствующего субъекта Российской Федерации<sup>8</sup>. Поскольку регулирование статуса депутатов Государственной Думы как лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации<sup>9</sup>, относится к ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции России) и при этом положениями п. 1 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах...» субъектам Российской Федерации не предоставлена возможность наделять депутатов Государственной Думы правом законодательной инициативы, такие положения региональных конституций (уставов) противоречат правовому критерию разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Последствием таких нарушений может быть признание федеральными судами общей юрисдикции субъектов Российской Федерации законов субъектов Российской Федерации, принятых по инициативе депутатов Государственной Думы, по порядку принятия не соответствующими Федеральному закону «Об общих принципах...» и не действующими<sup>10</sup>.

В рамках вышеобозначенных правовых критериев при нормативном установлении перечня субъектов права законодательной инициативы необходимо соблюдать различные правовые принципы, в том числе принцип юридического равенства. Между тем представляется, что данный принцип применительно к объединениям граждан нарушен как в положениях Федерального закона «Об общих принципах...», так и нередко нарушается в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации.

Согласно неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции, из принципа юридического равенства вытекает требование равного положения для субъектов права при равных условиях, и данный принцип допускает возможность различий, только если они объективно оправданны и обоснованы<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> См., напр.: Теория государства и права : учебник / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2005. С. 190 ; Червонюк В.И. Теория государства и права : учебник. М., 2007. С. 136.

<sup>7</sup> Такая терминология имеет место в научной литературе. См., напр.: Карпушкин А.В. Конституционно-правовые вопросы предоставления профсоюзу права законодательной инициативы в субъекте РФ // Изв. высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2010. № 2 (14). С. 4 ; Хабибуллина Г.Р. Императивные субъекты права законодательной инициативы в региональном нормотворчестве // «Черные дыры» в рос. законодательстве. 2007. № 5. С. 17. В то же время достаточно спорным представляется в рамках «общих принципов» установление актом федерального уровня перечня не только императивных (обязательных), но также и диспозитивных субъектов права законодательной инициативы в законодательном процессе субъектов Российской Федерации.

<sup>8</sup> См., напр.: ч. 1 ст. 30 Закона Ставропольского края от 12 окт. 1994 г. № 6-кз «Устав (Основной закон) Ставропольского края» // Сб. законов и других правовых актов Ставропольского края. 1994. № 4. Ст. 41. (в ред. от 2 дек. 2015 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; ч. 1 ст. 106 Конституции Кабардино-Балкарской Республики от 1 сент. 1997 г. № 28-РЗ // Кабардино-Балкарская правда. 1997. 9 сент. (в ред. от 19 окт. 2015 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; абзац первый ч. 1 ст. 34 Устава Воронежской области // Коммуна. 2006. 10 июня (в ред. от 18 дек. 2015 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; абзац первый ч. 1 ст. 16 Устава Камчатского края // Официальные ведомости. 2008. 11 дек. (в ред. от 27 апр. 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 11 янв. 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // Рос. газ. 1995. 17 янв. (в ред. от 31 дек. 2014 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: подп. «в» п. 2 ч. 8 ст. 213 и ст. 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391. (в ред. от 3 июля 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; пункт 19 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 нояб. 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Рос. газ. 2007. 8 дек. (в ред. от 9 февр. 2012 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> См., напр.: пункт 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 г. № 19-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; пункт 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 8 дек. 2015 г. № 32-П по делу о проверке конституционности положения пункта 5 части 1 статьи 23 Федерального

В то же время без каких бы то ни было правовых оснований положения п. 1 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах...» из всей совокупности некоммерческих организаций дают субъектам Российской Федерации возможность предоставить право законодательной инициативы только общественным объединениям. В положениях же конституций (уставов) целого ряда субъектов Российской Федерации эта ситуация усугубляется тем, что из всей совокупности общественных объединений право законодательной инициативы предоставляется только профсоюзам, и при этом преимущественно конкретным организациям<sup>12</sup>, что также вызывает вопросы с точки зрения *нормативности* таких положений.

Для формулирования определения права законодательной инициативы значимыми являются *вопросы о пределах и формах осуществления данного права*. Представленные в законодательстве и в юридической литературе различные трактовки этих вопросов порождают правовую неопределенность понятия «право законодательной инициативы».

Чтобы научно обосновать единый подход к указанным вопросам, нужно исходить не только из юридической природы права законодательной инициативы, но и из логики развития законодательного процесса.

*Логика развития законодательного процесса* определяет назначение стадий данного процесса и их последовательность<sup>13</sup>. Данная логика выстраивает стадии законодательного процесса таким образом, чтобы выполнение назначения одной стадии создавало основу для выполнения назначения следующей стадии. Исходя из логики развития законодательного процесса, назначение первой стадии законодательного процесса — стадии законодательной инициативы — состоит в реализации, собственно, самого права законодательной инициативы.

Применительно к вопросам о пределах и формах осуществления права законодательной инициативы важны такие аспекты юридической природы этого права, как то, что оно является элементом именно *законодательного* процесса, и то, что осуществляется оно *с целью возбудить* этот процесс *в парламенте*.

В юридической литературе представлены точки зрения, согласно которым осуществление права законодательной инициативы начинается с подготовительных действий (например, подготовка текста проекта, сопроводительных документов), предшествующих внесению проекта<sup>14</sup>, или же моментом начала осуществления права законодательной инициативы является внесение законопроекта в законодательный орган<sup>15</sup>, что само по себе является достаточно неопределенным подходом, поскольку термин «внесение законопроекта» охватывает весь процесс осуществления права законодательной инициативы.

Господствующим в научной литературе является подход, согласно которому моментом окончания осуществления права законодательной инициативы является рассмотрение парламентом внесенного законопроекта<sup>16</sup>. Иногда подобный подход находит отражение и в законодательстве субъектов Российской Федерации при редких попытках все же дать определение законодательной инициативы<sup>17</sup>.

Между тем из юридической природы права законодательной инициативы и логики развития законодательного процесса следует, что началом осуществления права законодательной инициативы является *направление* субъектом права законодательной инициативы *законопроекта и сопроводительных документов в парламент* (именно это действие осуществляется с целью возбудить процесс принятия закона, и оно направлено на установление правовой связи между парламентом и субъектом права законодательной инициативы для реализации последним принадлежащего ему права), а моментом окончания осуществления данного права является *выполнение парламентом* в рамках

закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки С.И. Федоровой // Рос. газ. 2015. 21 дек. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См., напр.: абзац первый п. 5 ст. 63 Устава (Основного закона) Томской области // Томский вестник. 1995. № 154 (в ред. от 15 мая 2015 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; ст. 87 Конституции Республики Алтай (Основного закона) // Звезда Алтая. 1997. 11 июля. (в ред. от 7 июля 2015 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; ч. 2 ст. 67 «Устава (Основного закона) Рязанской области» от 18 нояб. 2005 г. № 115-ОЗ // Рязанские ведомости. 2005. 22 нояб. (в ред. от 28 дек. 2015 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; п. 1 ст. 139 Устава Красноярского края от 5 июня 2008 г. № 5-1777 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. 16 июня. (в ред. от 4 апр. 2013 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> О назначении стадий нормотворческого процесса и их последовательности см., напр.: пункт 7 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 11-П по делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 г. № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3059. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> См., напр.: Бошно С.В. Законодательная инициатива: внесение законопроектов в Государственную Думу // Право и образование. 2004. № 2. С. 154.

<sup>15</sup> См., напр.: Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: науч.-практ. пособие / отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000. С. 180; Мамедов Д.О. Некоторые теоретические аспекты регламентации института законодательной инициативы субъектов Российской Федерации // Проблемы в российском законодательстве. 2010. № 3. С. 63.

<sup>16</sup> См., напр.: Законодательная процедура: проблемы и пути совершенствования (внесение проектов законов и их предварительное рассмотрение). М., 1993. С. 3; Законодательный процесс... С. 186; Сивков А.Л. Процедуры реализации законодательных полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 12–13.

<sup>17</sup> См.: абзац третий ст. 1 Закона Сахалинской области от 3 апр. 2000 г. № 168 «О законодательной деятельности в Сахалинской области» // Губернские ведомости. 2000. 7 апр. (в ред. от 29 марта 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; абзац первый ст. 24 Закона Орловской области от 15 апр. 2003 г. № 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» // Орловская правда. 2003. 18 апр. (в ред. от 1 июля 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; ч. 1 ст. 38 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 апр. 2006 г. № 13-ЗАО «О правотворчестве» // Красный Север. 2006. 21 апр. (в ред. от 24 июня 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

правоотношения законодательной инициативы корреспондирующей праву законодательной инициативы *обязанности принять законопроект к рассмотрению* (это действие завершает стадию законодательной инициативы<sup>18</sup>).

Данный вывод коррелирует с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной им в п. 3.1 мотивировочной части Постановления от 29 ноября 2006 г. № 9-П по делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации<sup>19</sup> (далее — Постановление по делу о Регламенте Правительства), согласно которой конституционному праву законодательной инициативы субъектов, перечисленных в ст. 104 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, корреспондирует конституционная обязанность Государственной Думы принять по общему правилу законопроект с целью дальнейшей организации законодательного процесса.

Также относительно указанной правовой позиции стоит обратить внимание на формулировку «по общему правилу». Представляется, что этой формулировкой Конституционный Суд Российской Федерации осторожно обходит проблему противоречивости законодательства в вопросе о формах осуществления права законодательной инициативы.

В действующем российском федеральном и региональном законодательстве, а также в научной литературе среди форм осуществления права законодательной инициативы указываются внесение законопроектов, предложений о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации, проекта конституции (устава) субъекта Российской Федерации, предложений о поправках и пересмотре положений конституции (устава) субъекта Российской Федерации, поправок к законопроектам, проектов постановлений парламента, законодательных предложений. Кроме того, в практике законодательной деятельности Государственной Думы выработалась такая форма осуществления права законодательной инициативы, как направление субъектом права законодательной инициативы письма на имя Председателя Государственной Думы о включении его в состав инициаторов законопроекта<sup>20</sup>.

Вместе с тем, исходя из юридической природы права законодательной инициативы и логики развития законодательного процесса, *единственной формой осуществления права законодательной инициативы является внесение в парламент законопроекта* (в федеральном законодательном процессе —

проекта федерального конституционного закона и проекта федерального закона, в региональном законодательном процессе — проекта закона субъекта Российской Федерации)<sup>21</sup>.

В итоге можно дать следующее определение права законодательной инициативы: «право законодательной инициативы — это урегулированная конституционными нормами и в соответствии с ними иными нормами конституционного права, принадлежащая нормативно установленному кругу субъектов возможность внести законопроект в парламент, осуществляемая по усмотрению этих субъектов, в публичных интересах, с целью возбудить законодательный процесс, реализуемая только на первой стадии законодательного процесса (стадии законодательной инициативы), и которой корреспондирует обязанность парламента принять законопроект к рассмотрению».

Полагаем, что закрепление в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации легального определения права законодательной инициативы, сформулированного на основе указанного определения, будет способствовать совершенствованию правового регулирования осуществления права законодательной инициативы в Российской Федерации, так как создаст правовую определенность понятия «право законодательной инициативы» и ориентир для приведения законодательства в соответствие с юридической природой этого права и логикой развития законодательного процесса.

## **II. Условия реализации права законодательной инициативы**

Выполнение парламентом обязанности принять законопроект к рассмотрению предопределяет соответствие законодательной инициативы всем условиям реализации права законодательной инициативы.

Таким образом, данные условия являются одним из важнейших процессуальных аспектов осуществления права законодательной инициативы. От того, как урегулирован этот аспект, зависит итог всего процесса осуществления права законодательной инициативы, реальность этого права как механизма возбуждения законодательного процесса и в конечном счете эффективность самого законодательного процесса.

Эффективность законодательного процесса во многом обеспечивает соблюдение в правовом регулировании принципа рациональности этого процесса, который предполагает разумность организации деятельности по принятию законов.

<sup>18</sup> См., напр.: части 1, 2 и 3 ст. 108 и ст. 111 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утв. Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 янв. 1998 г. № 2134-III ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801 (в ред. от 7 окт. 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; подпункт 1 пункта 1 ст. 34 Закона Свердловской области от 10 марта 1999 г. № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» // СЗ РФ. 1999. № 3. Ст. 148 (в ред. от 7 июня 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5371. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> См.: абзац первый пункта 1.1 Порядка изменения данных о составе субъектов права законодательной инициативы и текстов законопроектов, утв. Распоряжением Руководителя Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 3 июня 2003 г. № 2-95, согласован Комитетом Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, решение от 15 мая 2003 г. № 119/2. URL: <http://asozd.duma.gov.ru/addwork/another.nsf/3cd950b845bb1f43432569d800253d59/aa92bfd8418c60be43256e52004f96fb?OpenDocument>

<sup>21</sup> См. подробнее: Кучерявцев Д.А. К вопросу о формах осуществления права законодательной инициативы в Российской Федерации // Науч. тр. Рос. акад. юрид. наук. 2016. Вып. 16. Т. 1. С. 279–286.

Соответственно, данный принцип актуален и значим и при правовом регулировании условий реализации права законодательной инициативы.

Весьма значимым здесь является соблюдение и принципа юридического равенства, поскольку от того, как урегулированы данные условия, зависит, будет ли реализовано право законодательной инициативы конкретных разнообразных субъектов.

Также при регулировании как в целом осуществления права законодательной инициативы, так и в частности условий его реализации необходимо исходить из юридической природы этого права и логики развития законодательного процесса, которые в совокупности с указанными правовыми принципами выступают правовыми основаниями, требованиями, критериями нормативного установления условий реализации права законодательной инициативы.

Кроме того, при установлении *дополнительных* условий реализации права законодательной инициативы необходимо исходить из правового статуса соответствующих субъектов, а также соблюдать правовые критерии обоснованности, соразмерности и необходимости, которые, как следует из практики Конституционного Суда Российской Федерации, имеют универсальный характер<sup>22</sup>.

Юридическая природа права законодательной инициативы и принцип рациональности законодательного процесса предполагают такое условие реализации права законодательной инициативы, как *надлежащее выражение волеизъявления субъекта права законодательной инициативы возбудить законодательный процесс*.

Так, трактуя с учетом рациональности законодательного процесса конституционное понятие «внесение законопроекта», в п. 3 мотивировочной части Постановления по делу о Регламенте Правительства Конституционный Суд Российской Федерации указал, что содержание данного понятия не может сводиться к представлению в Государственную Думу текста законопроекта; к инициатору законопроекта допустимо предъявлять требования о должном обосновании предлагаемого к принятию проекта федерального закона, необходимым для его адекватного восприятия и оценки в процессе формирования воли федерального законодателя.

Таким образом, в аспекте рациональности законодательного процесса акцент делается на том,

что при внесении законопроекта в парламент субъектом права законодательной инициативы должны быть созданы условия для формирования адекватного волеизъявления законодателя. А это, в свою очередь, возможно, если волеизъявление самого инициатора законопроекта выражено надлежащим образом. И здесь важны такие аспекты юридической природы права законодательной инициативы, как то, что волеизъявление инициатора законопроекта императивно возбуждает законодательный процесс, и то, что оно является полномочием или субъективным публичным правом, т.е. принадлежит четко обозначенному кругу субъектов.

Из вышеуказанного следует, что условие о надлежащем выражении волеизъявления субъекта права законодательной инициативы возбудить законодательный процесс будет обеспечено при наличии в законодательстве требований к законодательной инициативе, определенных необходимостью установления, во-первых, что эта инициатива исходит от уполномоченного субъекта, а во-вторых, что его волеизъявление возбудит законодательный процесс выражено надлежащим образом, т.е. представлен текст законопроекта, с указанием формы правового акта, названия и состоящий из нормативных предписаний, а в сопроводительных документах к законопроекту зафиксировано само волеизъявление о внесении законопроекта, обоснован публичный интерес в принятии законопроекта с точки зрения субъекта права законодательной инициативы, представлено его видение последствий принятия законопроекта.

Между тем условия для формирования адекватного волеизъявления парламента создает не один инициатор законопроекта. На основе представленных субъектом права законодательной инициативы материалов эту задачу, со своей стороны, выполняют парламентские органы на стадии подготовки законопроекта к рассмотрению парламентом. В этом и состоит назначение данной стадии в силу логики развития законодательного процесса. С этой стадии начинается оценка содержания законопроекта, что предполагает обеспечение парламентскими органами подготовки тех или иных отзывов и заключений на законопроект, в том числе со стороны непарламентских субъектов. Поэтому нормативное закрепление требований к

<sup>22</sup> На необходимость соблюдения данных критериев Конституционный Суд Российской Федерации преимущественно указывает применительно к установлению условий реализации и ограничений прав граждан. См., напр.: пункт 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февр. 2016 г. № 3-П по делу о проверке конституционности положений части 9 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела 1 части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Е.В. Поточного // СЗ РФ. 2016. № 8. Ст. 1167. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; пункт 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 окт. 2013 г. № 20-П по делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3<sup>2</sup> статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова // Рос. газ. 2013. 23 окт. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Тем не менее имеют место решения, в которых указывается на значимость соблюдения указанных критериев и применительно к взаимодействию публично-властных субъектов. См., напр.: пункт 3.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апр. 2002 г. № 8-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Соответственно, правовые критерии обоснованности, соразмерности и необходимости применимы при установлении дополнительных условий реализации права законодательной инициативы в обоих аспектах этого права: и как полномочия, и как субъективного публичного права.

законодательной инициативе, предусматривающих представление инициатором законопроекта на стадии законодательной инициативы отзывов и (или) заключений на вносимый им законопроект, будет, кроме всего прочего, противоречить логике развития законодательного процесса<sup>23</sup>, которая, таким образом, в данном случае выступает критерием правомерности требований к законодательной инициативе.

В целях освобождения парламента от необходимости рассматривать неактуальные законопроекты, принцип рациональности законодательного процесса предполагает установление условий реализации права законодательной инициативы, связанных с прохождением законопроектов в рамках законодательного процесса (в определенных случаях с учетом юридической природы права законодательной инициативы)<sup>24</sup>, а также связанных с ситуацией в действующем законодательстве<sup>25</sup>.

Установление иных условий реализации права законодательной инициативы может свидетельствовать о создании затруднений для инициаторов законопроектов, не соответствующих, в частности, правовым критериям обоснованности, соразмерности и необходимости, и, соответственно, о нарушении права законодательной инициативы. Примером такого рода условий является условие о внесении законопроекта только за определенный срок до дня заседания парламента или начала сессии. Это условие достаточно часто устанавливается

в региональном законодательстве<sup>26</sup>, что, как представляется, обусловлено длительностью перерывов между заседаниями (сессиями) парламента и планированием рассмотреть весь массив законопроектов, поступивших за период между заседаниями (сессиями). Однако оптимизация внутрипарламентской работы не может служить обстоятельством, обосновывающим ограничение конституционного права законодательной инициативы, такое ограничение не отвечает правовым критериям обоснованности, необходимости и соразмерности, а потому является неправомерным.

Исключения, когда все же дополнительные условия реализации права законодательной инициативы правомерны, соответствуют, в том числе, правовому статусу субъектов, правовым критериям обоснованности, соразмерности и необходимости, возможны в специфических случаях<sup>27</sup>.

При установлении условий реализации права законодательной инициативы в вышеобозначенных рамках необходимо соблюдать принцип юридического равенства и логику развития законодательного процесса.

В этой связи, помимо отмеченных выше случаев закрепления требований о представлении инициатором законопроекта отзывов и (или) заключений на вносимый им законопроект, отрицательным примером являются положения ч. 2 и 4 ст. 110 Регламента Государственной Думы, устанавливающие условия реализации права законода-

<sup>23</sup> Примером закрепления неправомерного требования к законодательной инициативе являются положения ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 64-ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» (СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2955 (в ред. от 13 июля 2015 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс») и пункта «к» ч. 1 ст. 105 Регламента Государственной Думы, согласно которым проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии официальных отзывов Правительства Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

<sup>24</sup> В частности, согласно ч. 2 ст. 110 Регламента Государственной Думы право законодательной инициативы не может быть реализовано, если Государственной Думой в первом чтении принят или одобрен законопроект по тому же вопросу (однако в данных положениях не установлен срок, по истечении которого может быть внесен законопроект по тому же вопросу, но с другой концепцией, т.е. альтернативный законопроект (см. сноску № 29), если первоначальный законопроект не прошел дальше второго чтения или не был промульгирован; соответственно, в этих регламентных положениях не в полной мере отражен принцип рациональности законодательного процесса и не учтена юридическая природа права законодательной инициативы как права, осуществляемого в публичных интересах). Примером из регионального законодательства являются положения, согласно которым отклоненный парламентом законопроект может быть внесен на его рассмотрение повторно не ранее определенного срока со дня отклонения данного законопроекта. См., напр.: п. 9 ст. 16 Закона Сахалинской области от 3 апр. 2000 г. № 168 «О законодательной деятельности в Сахалинской области»; п. 4 ст. 22 Постановления Законодательного Собрания Красноярского края от 19 февр. 2009 г. № 8-2963П «Регламент Законодательного Собрания Красноярского края» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2009. 10 марта. (в ред. от 7 июля 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> Так, согласно абзацу восьмому ст. 17 Регламента Законодательного Собрания Тверской области, принятого Постановлением Законодательного Собрания Тверской области от 14 апр. 1994 г. № 28 «О Регламенте Законодательного Собрания Тверской области» ((в ред. от 4 авг. 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс») право законодательной инициативы не может быть реализовано, если проект предусматривает внесение изменений в правовые акты, принятые Законодательным Собранием Тверской области, или в их отдельные положения, срок действия которых истек или они признаны утратившими силу.

<sup>26</sup> См., напр.: ч. 1 ст. 92 Регламента Государственного Собрания Республики Марий Эл, принятого Постановлением Государственного Собрания Республики Марий Эл от 14 авг. 2014 г. № 706-П «О Регламенте Государственного Собрания Республики Марий Эл» // Официальный интернет-портал Респ. Марий Эл. URL: <http://www.portal.mari.ru>. 2014. 19 авг. (в ред. от 11 июня 2015 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; ч. 1 ст. 91 Регламента Законодательного Собрания Еврейской автономной области, утв. Постановлением Законодательного Собрания Еврейской автономной области от 1 июля 2015 г. № 289 «О Регламенте Законодательного Собрания Еврейской автономной области» // Сетевое издание «Сборник правовых актов Еврейской автономной области и иной официальной информации». URL: <http://пра79.eao.ru>. 2015. 7 авг. (в ред. от 3 окт. 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; п. 3 ст. 98 Регламента Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, принятого Постановлением Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 16 июня 2016 г. № 2171 «О Регламенте Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» // Собр. законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. 2016. № 6 (ч. II, т. I). Ст. 683. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>27</sup> Например, по законопроектам по вопросу определения общего числа мировых судей и количества судебных участков субъектов Российской Федерации Верховный Суд Российской Федерации и региональные парламента обладают каждый в отдельности исключительным правом законодательной инициативы, что обусловлено узкоспециальностью данного вопроса. Поэтому при внесении соответствующего законопроекта одним из указанных субъектов права законодательной инициативы должно быть получено согласование другого. Такое согласование является дополнительным условием реализации права законодательной инициативы в данном специфическом случае. См.: п. 2 ст. 4 Федерального закона от 17 дек. 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270 (в ред. от 21 июля 2014 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; ст. 1 Федерального закона от 29 дек. 1999 г. № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 1 (ч. I). Ст. 1 (в ред. от 30 дек. 2015 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; п. «о» ч. 1 ст. 105 Регламента Государственной Думы.

тельной инициативы, связанные с прохождением законопроектов в рамках законодательного процесса. Согласно данным положениям «в случае, если в Государственную Думу после принятия или одобрения законопроекта в первом чтении поступит законопроект по тому же вопросу, такой законопроект Государственной Думой не рассматривается и возвращается субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия или одобрения аналогичного законопроекта в первом чтении»; «в случае, если Совет Государственной Думы принял решение о включении поступивших ранее законопроектов в проект порядка работы Государственной Думы, принятие к рассмотрению новых альтернативных законопроектов по тому же вопросу прекращается».

Из анализа данных положений следует, что в первую очередь нарушен принцип юридического равенства, который, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, обуславливает необходимость формальной определенности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования<sup>28</sup>. Расставленные в указанных положениях Регламента Государственной Думы процессуальные, а не содержательные акценты при характеристике законопроектов как альтернативных и аналогичных приводят к несоответствию этих регламентных положений данным критериям, что создает условия для противоречивой правоприменительной практики.

Кроме того, с точки зрения логики развития законодательного процесса принятие Советом Государственной Думы решения о включении поступивших ранее законопроектов в проект порядка работы Государственной Думы, завершающего стадию подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой, не может являться условием принятия к рассмотрению альтерна-

тивных законопроектов. В отличие от аналогичных, альтернативные законопроекты различаются концепцией<sup>29</sup>. Концепция же законопроекта обсуждается и одобряется на стадии первого чтения (ч. 1 ст. 118 и ч. 1 ст. 119 Регламента Государственной Думы). Соответственно, в отличие от аналогичных, для альтернативных законопроектов условием принятия их к рассмотрению должно быть не указанное решение Совета Государственной Думы, а решение самой Государственной Думы о принятии в первом чтении ранее поступившего законопроекта.

### *Заключение*

Таким образом, содержание юридической природы права законодательной инициативы и закона, логики развития законодательного процесса, соответствующих правовых принципов и критериев позволяет сформировать целостную научную концепцию права законодательной инициативы, служащую основой совершенствования правового регулирования материальных и процессуальных аспектов осуществления данного права. В этом смысле значение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, которые формируют доктрину современного права и, соответственно, задают ориентир совершенствования правового регулирования, трудно переоценить.

Воплощение в действующем законодательстве концептуальных положений о праве законодательной инициативы позволит исключить имеющиеся недостатки правового регулирования и тем самым создать условия для эффективного осуществления этого права. А с учетом значимой роли права законодательной инициативы в законодательном процессе это будет способствовать эффективности всего этого процесса, что является весьма актуальным на данном этапе правового развития Российского государства.

<sup>28</sup> См., напр.: п. 2.2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 окт. 2012 г. № 21-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2<sup>1</sup> статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобой гражданина Н.М. Кабулова // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5933. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; пункт 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 6-П по делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» // Рос. газ. 2015. 13 апр. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>29</sup> В общеупотребительном значении под «аналогичным» понимают «сходный, подобный», а под «альтернативным» — «противопоставленный другому и его исключающий» (см.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М., 1999. С. 23–24). Следовательно, при общем предмете правового регулирования характеристика законопроекта как альтернативного означает, что от первоначального законопроекта он отличается концепцией, т.е. вариантом правового регулирования этого предмета (определение понятия «концепция законопроекта» практически отсутствует в действующем законодательстве в России, но, например, Ф.А. Брокгауз и И.А. Ефрон само понятие «концепция» определили как «умственное построение, система воззрений о каком-либо предмете». См.: Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. Современная версия. М., 2003. С. 305). Соответственно, у аналогичных законопроектов общими являются как предмет правового регулирования, так и вариант правового регулирования этого предмета.

## Table of Contents

### **THEORY AND PRACTICE OF CONSTITUTIONAL JUSTICE**

**Gadis GADJIEV. Anniversary Notes on the Constitutional Development and the Role of Methodology in Constitutional Justice**

The article dedicated to the 25th anniversary of the existence in Russia a specialized constitutional jurisdiction, considers the problem of formation of a special methodology for resolution of “complex” legal disputes by the Constitutional Court of the Russian Federation. It implies references to the doctrine of “the constitutional identity” as a means of harmonization of European legal principles and provisions and national legal and cultural traditions.

**Keywords:** judicial methodology, constitutional identity, universal legal value, national legal traditions.

**GADJIEV Gadis Abdullaevich** — Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Lawyer Emeritus of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

**Contacts:** through editor

**Evgueniy TARIBO, Michail KOZLENKO. Questions of Access to Information in the Current Legislation and Practice of the Constitutional Justice**

In the article examples from the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation concerning certain aspects of implementation of the right to access to information are considered. Authors make conclusion about the need of further enhancement of the legislation regulating access to information for the purpose of specification of the constitutional provisions outlining borders of this right, and finding the fair balance of the rights and legitimate interests of owners of information and users thereof.

**Keywords:** right of access to information, right to oblivion, Constitutional Court of the Russian Federation, Constitution.

**TARIBO Evgueniy Vasilyevich** — Head of the Department of Constitutional Foundations of Public Law of the Constitutional Court of the Russian Federation, PhD

**Contacts:** taribo@ksrf.ru

**KOZLENKO Michail Sergeevich** — Leading Counsellor of the Department of Constitutional Foundations of Public Law of the Constitutional Court of the Russian Federation

**Contacts:** mikhail.kozlenko@ksrf.ru

**Oleg BREZHNEV. Evidence and proof in constitutional legal proceedings: some approaches to research**

The article analyzes the specifics of the process of proving in constitutional legal proceedings. It shows the role of evidence as a means of justification of parties’ legal positions, sets the scope of the factual circumstances to be established during different stages of constitutional legal proceedings, discloses certain areas of possible improvement of procedural rules relating to the law of evidence.

**Keywords:** constitutional legal proceedings, evidence, proof, process, status, court, regulation.

**BREZHNEV Oleg Viktorovich** — Professor of state building and constitutional law chair of Kursk Academy of State and Municipal Services, Doctor of Law

**Contacts:** obrezhnev@yandex.ru

### **PROBLEMS OF THE THEORY OF CONSTITUTIONAL LAW**

**Lydia NUDNENKO. The Separation of Powers and the Vacant Parliamentary Mandate**

In addressing the issue of replacement of a vacant parliamentary mandate should be taken into account that the possession of the mandate of the Deputy of the State Duma cannot be considered as a personal privilege of a citizen. It implies the need for a responsible attitude of the Deputy as to the taking of the corresponding position, and the execution of Deputy’s powers.

The filling of a vacant parliamentary mandate twice during the same convocation of a representative body of state power leads to: firstly, the fact that the passive electoral right of eligible candidates who were included in the admitted

list for distribution of seats, and who did not obtain parliamentary mandates, is disadvantaged. Secondly, some of the candidates from the list in violation of the principle of equality of candidates are placed in a privileged position allowing them to obtain parliamentary mandates more than once. Thus, the obtaining the vacant parliamentary mandate in the course of the same convocation of the State Duma two times is contrary to the Constitution of the Russian Federation.

The order of inclusion of registered candidates in the Federal list of candidates prepared during registration of the list by the Central Election Commission of the Russian Federation is considered as the procedure of obtaining parliamentary mandates. It leads to the conclusion that as soon as a registered candidate obtains a parliamentary mandate, the principle of priority ceases to act.

**Keywords:** vacant Parliamentary mandate, the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, the Constitutional Court of the Russian Federation, substitution, the separation of powers.

**NUDNENKO Lydia Alekseevna** — Professor at RANEPa under the President the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Phonorary worker of higher professional education of the Russian Federation

**Contacts:** nudnenko@rambler.ru

**Dmitry LIPINSKY, Aleksandra MUSATKINA. Realization of Positive Legal Responsibility: General Theoretical and Constitutional-Law Aspects**

The article examines the general regulatory legal relationship. It substantiates the implementation of positive legal responsibility under the general regulatory relations and their ability to be modified to specific relationships. The author defines a positive foundation of legal responsibility and, in particular, the implementation thereof. The author gives a definition of the conception of «regulatory relations of legal responsibility».

**Keywords:** relationship; regulatory relationship; positive legal responsibility, implementation of responsibility; the right-dimensional behavior.

**LIPINSKY Dmitry** Anatol'evich — Professor of the Department of Theory of State and Law of the Togliatti State University, Doctor of Law, Professor

**Contacts:** Dmitri8@yandex.ru

**MUSATKINA Aleksandra Anatol'evna** — Associate Professor, Head of the Department of Theory of State and Law of the Togliatti State University, PhD

**Contacts:** Musatkinaaa@mail.ru

**CONSTITUTIONALISATION OF LEGAL BRANCHES**

**Denis KUCHERYAVTSEV. Implementation of the Right to Legislative Initiative in the light of the Constitutional Court of the Russian Federation legal positions: Material and Procedural Legal Aspects**

The article discusses legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation significant for legislative process. The article gives suggestions for improvement of legal regulation of the legislative initiative right's implementation on the federal and regional level in respect of the fixing of a legal definition of this right, establishment of a list of bills initiators, and of legislative initiative right's realization conditions.

**Keywords:** legal nature of the right to legislative initiative, logic of legislative process development, legal principle, legal criteria, will.

**KUCHERYAVTSEV Denis Alexandrovich** — expert of the Division for measures of protection and support, the Department for International Cooperation, the Ministry of Industry and Trade of the Russian Federation

**Contacts:** dak2302@mail.ru