

Между Сциллой и Харибдой: когда права меньшинства защищаются вопреки мнению («правлению») большинства*

Бондарь Николай Семенович,
судья Конституционного Суда Российской Федерации,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
bond@ksrf.ru

С учетом современных концепций конституционной демократии и на основе практики Конституционного Суда РФ в статье предлагается авторское понимание соотношения интересов меньшинства и большинства общества как конституционной проблемы, практико-прикладное значение которой актуализируется, в частности, в ситуациях, когда орган конституционного правосудия, руководствуясь высшими конституционными ценностями и интересами, принимает решение, не совпадающее со сложившимся — и существующим на момент принятия такого решения — мнением большинства общества. В основе конституционно-правовых оценок соответствующих процессов лежит понимание закономерностей развития современных демократий от мажоритаризма (абсолютной власти большинства) к признанию демократии как системы правления большинства при уважении прав меньшинства. Это обуславливает необходимость выработки эффективных механизмов поиска баланса интересов меньшинства и большинства на основе обеспечения равенства всех перед законом и недопустимости дискриминации.

Отмечая роль в решении соответствующих задач органов конституционного правосудия, в статье анализируется практика Конституционного Суда РФ, связанная с принятием решений вопреки мнению большинства. В ряду таких примеров — «дело о смертной казни», «дело КПСС», другие не всегда получавшие поддержку большинства общества решения переходного периода, ориентированные на отказ от прежних политико-правовых стереотипов в рамках господствовавшей прежде государственной идеологии, от ранее сложившихся патерналистских представлений и направленные на утверждение политического плюрализма, рыночной экономики. В реализации данных подходов проявляется роль Конституционного Суда РФ не только как хранителя Конституции, но и социокультурного преобразователя Основного Закона и регулируемых им отношений.

Ключевые слова: конституция, демократия, большинство и меньшинство, баланс интересов, конституционализм, Конституционный Суд.

Осмысление новых, все более усложняющихся проблем современного конституционализма имеет не только фундаментальное научно-теоретическое, но и практическое значение, имея в виду в данном случае прежде всего практику конституционного правосудия, когда, с одной стороны, сами решения органов конституционного правосудия приобретают значение нормативно-правовой и доктринальной оценки состояния современного конституционализма, особенностей и направлений его развития, а с другой стороны, для принятия таких решений требуется глубокий анализ соответствующих процессов современного развития.

Стремительно меняющееся современное общество все в большей степени испытывает угрозы праву и современному правопорядку. Причем эти процессы происходят на фоне глобальной, характерной для современного мира тенденции усиления юридизации общественных отношений, что проявляется прежде всего через увеличение предметного охвата, уплотнение и детализацию правового регулирования, которое приобретает все более сложную, разветвленную и во многом неустойчивую структурную организацию. При расширении формальных гарантий законности и совершенствовании организационно-правовых условий реализации

* Статья подготовлена по итогам выступления на международной конференции «Конституционное правосудие и ответ общества: когда решения конституционных судов вступают в противоречие с мнением большинства» (Республика Молдова, г. Кишинев, 19–21 февраля 2020 г.).

прав личности наблюдается одновременно утрата системных начал в законодательстве, его нестабильность, отрыв от нравственно-этических и иных неправовых регуляторов, отражающих особенности социокультурной среды.

Во многом стихийное расширение правового массива, призванного соответствовать характеру и динамике общественных перемен, влечет нарастание энтропии в правовых системах, умножение юридических конфликтов, коллизий, дефектов на различных уровнях развития, что имеет свои особенности в зависимости от социокультурного контекста. В странах молодой демократии, переживающих глубокие трансформации на пути к верховенству права, на это могут накладываться различные факторы неустойчивых традиций правового развития, формирование основанных на сращивании политической и экономической власти авторитарно-олигархических (корпоративных) систем, отсутствие национального консенсуса в отношении понимания и применения базовых принципов правопорядка, включая сбалансирование частных и публичных интересов, интересов большинства и меньшинства общества и т.д.

В этих условиях объективно возрастает ценность конституции, повышается роль конституционного правосудия, подтверждением чего — применительно к России — является конституционная реформа 2020 г.

Вместе с тем при всем том, что современный уровень развития конституционного правосудия позволяет сделать безусловный вывод о том, что конституционное правосудие состоялось в качестве важного института современных демократий, очевидным является и тот факт, что в настоящее время органы конституционного правосудия сталкиваются с новыми опасными вызовами, включая, с одной стороны, попытки усиления политического влияния на них в отдельных странах и, с другой — погружение в политическую орбиту, политизацию деятельности самих органов конституционного правосудия (что порой становится особенно заметно на международных конференциях, где представители отдельных конституционных судов считают для себя возможным выступать не только с конституционно-правовых позиций, привнося в сферу конституционного правосудия некие политико-идеологические стереотипы, вероятно, в угоду политическим элитам своих стран). В этих условиях возникает реальная угроза того, что подлинные принципы и ценности современного конституционализма, включая верховенство права, разделение властей, права человека и т.п., могут утрачивать свой нормативно-регулятивный потенциал, приобретать во многом декларативный характер. Стратегия развития современного конституционализма такова, что необходима не политизация конституционно-правовой жизни, включая конституционное правосудие, а конституционализация политики, что предполагает ее реализацию и оценку

конкретных политических решений сквозь призму признанных мировым сообществом конституционных принципов и ценностей, которые лежат в основе современного миропорядка. Осуществление такой конституционализации как раз и предполагает — объективно, с учетом самой природы этих органов — особую роль конституционных судов, выступающих проводниками, интерпретаторами такого рода преобразований.

В то же время особенности положения конституционных судов, в частности в системе разделения властей, таковы, что по своим полномочиям это своего рода органы по осуществлению суда над властью. Соответственно, ни одна ветвь власти «не любит» конституционный суд, который нередко является своего рода методологической предпосылкой появления ситуаций, при которых *суд оказывается между Сциллой и Харибдой*, имея в виду случаи, при которых, как корабль Одиссея, вынужден находить оптимальные, наиболее целесообразные для эффективного осуществления своих полномочий пути и способы разрешения конституционных конфликтов в рамках осуществления нормоконтрольных полномочий. Это приобретает острые формы проявления и при решении вопросов о защите прав граждан, составляющих меньшинство в обществе, имея в виду, что такое решение затрагивает также интересы граждан, составляющих большинство общества.

Речь идет в этом случае не просто о несоответствии интересов определенных групп населения, а о самой возможности принятия решения органом конституционного правосудия вопреки мнению большинства общества. Такие решения со всей очевидностью могут касаться различных сфер и вопросов, так как само существо конституционного нормоконтроля во многом связано с необходимостью разрешения социально-правовых противоречий, поиска баланса конституционных ценностей и несоответствующих интересов социальных групп в обществе.

В рамках настоящей статьи (учитывающей в том числе полемику по этим вопросам на международной конференции в Кишиневе) представляется целесообразным обратить внимание как на некоторые методологические, доктринальные подходы к соответствующей проблематике, так и на практико-прикладные аспекты решения конкретных вопросов по защите прав меньшинства вопреки мнению большинства общества в режиме конституционного правосудия с учетом, в частности, практики Конституционного Суда Российской Федерации (далее — КС РФ).

1. Интересы меньшинства в соотношении с интересами большинства — проблема конституционная

При всей внешней (кажущейся!) конкретности вопроса о соотношении интересов меньшинства с интересами большинства общества важно учитывать, что это в конечном счете вопрос о понимании

самой природы, сущностных характеристик демократии, о конституционных моделях современных демократий. Для уяснения этого вопроса важно понимание логики конституционного генезиса современной демократической государственности. При том, что имеет место множество различных точек зрения, подходов к анализу этих процессов, в сущностном проявлении они определяются логикой развития *от понимания демократии как абсолютной власти большинства общества*¹ к осознанию недопустимости ущемления прав меньшинства и на этой основе — к признанию *демократии как системы правления большинства при уважении прав меньшинства*, т.е. правление демократического большинства на основе конституционного компромисса между большинством и меньшинством², а само содержание и защита прав меньшинства рассматриваются в этом случае в качестве основы поддержания гражданских прав личности и свободы общества в целом³.

При этом представляется важным подчеркнуть тот факт, что закономерности конституционного развития современных демократий ничего общего не имеют с логикой перехода от «мажоритарной» к «контрмажоритарной» демократии. Если «демократический мажоритаризм» предполагает игнорирование интересов меньшинства, то «контрмажоритарная демократия» — другая крайность: она неизбежно предполагает некую абсолютизацию интересов меньшинства и на этой основе — их противопоставление большинству общества. Но любая крайность (на чем всегда основаны всякого рода «контрподходы») недопустима в режиме реальной демократии, предполагающей не противопоставление, а поиск баланса интересов, что должно основываться на поиске позитивного разрешения возможных противоречий между большинством и меньшинством общества.

Решающая роль в нормативно-правовом признании и гарантировании прав меньшинства, в достижении компромисса с правами большинства в демократическом обществе и государстве принадлежит Конституции. Это предопределяется самой природой, сущностными характеристиками

Конституции как политико-правового документа, который является, *во-первых*, порождением социальных противоречий; *во-вторых*, их отражением на уровне системы норм и институтов конституции; *в-третьих*, средством, инструментом разрешения социальных противоречий, в том числе — с помощью института конституционного контроля⁴. Именно в этом плане следует рассматривать и роль конституционных судов в контексте разрешения противоречий, связанных с обеспечением, защитой прав меньшинства в соотношении с интересами правящего большинства.

По своей природе, компетенционным возможностям органы конституционного правосудия ориентированы на поиск баланса несопадающих интересов, коллизионных ценностей в демократическом правовом пространстве. Одновременно, говоря о роли органов конституционного правосудия в разрешении коллизий между интересами меньшинства и большинства общества, важно учитывать то обстоятельство, что компетенция конституционных судов по своей внутренней направленности ориентирована *не только на осуществление охранительных, гарантийных функций*, ориентированных на защиту, сохранение существующих отношений, но и на *преобразовательную функцию*, имея в виду как развитие, преобразование самой конституции без изменения ее текста (путем выявления новых конституционных смыслов, ее ценностного потенциала, соответствующего новым историческим, социокультурным условиям), так и преобразовательную роль конституционного правосудия в плане формирования нового уровня демократического конституционного правосознания граждан, преодоления ранее сложившихся стереотипов и традиций в обществе, вступающих в противоречие с ценностями современного конституционализма, и т.п. Очевидно, что решения конституционно-судебных органов, ориентированные на преобразовательные цели и установки, далеко не всегда автоматически, как само собой разумеющееся, отражают мнение большинства общества. Известно ведь, что преобразования в обществе всегда иницируются политическим, интеллектуальным меньшинством, но залогом успешных реформ, общественных преобразований, реализации прогрессивных решений является в конечном счете поддержка большинства общества.

Вместе с тем применительно к проблеме поиска баланса интересов и защиты прав меньшинства в соотношении с мнением большинства общества важно учитывать, что *в конституционно-правовом плане это в конечном счете проблема обеспечения равенства всех перед законом и недопустимости дискриминации*, что напрямую вытекает из взаимосвязанных положений Преамбулы о социальной справедливости, статей 2, 6 (части 1, 2), 19 (части 1, 2), 21 (часть 1)

¹ О подходах, связанных с попытками обоснования приоритета интересов большинства относительно интересов меньшинств, см., например: Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. С. 195.

² См. об этом: Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. М.: Наука, 1992; Бегунов Ю.К., Лукашев А.В., Пониделко А.В. 13 теорий демократии. СПб.: Бизнес-Пресса, 2002; Алебастрова И.А. Большинство и меньшинство в конституционном государстве: этнический аспект // Lex russica. 2017. № 1 (122). С. 38; Алебастрова И.А. Политическая инклюзия меньшинств как фактор мажоритаризма и контрмажоритаризма: Размышления конституционалиста // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 4. С. 22–23; Арутюнян А. Правило большинства против свободы или борьба меньшинства с меньшинством: кризис армянского конституционализма // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 28.

³ См.: Minority Right vs. Majority Right // Journal of Church and State. 1963. Vol. 5. № 1. P. 5–14.

⁴ См.: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. М.: Норма, 2017. С. 194–202.

Конституции РФ, нормативное значение которых усиливается, кроме того, новыми положениями, включенными в Конституцию поправкой 2020 г., в особенности — о необходимости создания в Российской Федерации условий для взаимного доверия государства и общества, гарантировании защиты достоинства граждан и уважения человека труда, обеспечении сбалансированности прав и обязанностей гражданина, социальном партнерстве, экономической, политической и социальной солидарности (статья 75.1). Очевидно, что нормативное содержание соответствующих конституционных положений имеет принципиальное значение для поиска баланса интересов тех или иных групп меньшинства в соотношении с большинством общества; им корреспондируют также выработанные ЕСПЧ подходы, в одном из относительно недавних решений которого была сформулирована позиция касательно того, что стигматизация той или иной социальной группы, составляющей меньшинство в обществе, не может быть оправдана ссылками на защиту интересов иной группы, так как сам по себе такой подход несовместим с идеями равенства, плюрализма и толерантности в демократическом обществе⁵.

Именно такое, антидискриминационное, понимание конституционных основ поиска баланса интересов меньшинства и большинства имеет принципиальное значение в том числе в связи с тем, что в современном мире, характеризующемся углублением социального, экономического, национально-конфессионального и иных форм расщепления общественных и государственных систем, проблема поиска эффективных конституционно-правовых механизмов защиты прав меньшинства, в том числе вопреки мнению большинства, существенно актуализируется. В особой степени это касается стран так называемого переходного периода, к которым относятся, в частности, государства постсоветского, постсоциалистического развития, включая Российскую Федерацию. На основе именно таких подходов стало возможным формирование системы конституционализма, предполагающей признание сбалансированных интересов различных групп общества, а не подавление одной политической силы другой.

В связи с защитой прав меньшинства в соотношении с мнением большинства общества как проблемы, имеющей конституционное значение, важно также учитывать то обстоятельство, что для органов конституционного правосудия при разрешении соответствующих вопросов определяющее

значение имеют ценностные конституционно-правовые нормы защиты прав человека, равенства всех перед законом, требования справедливости, защиты достоинства личности и на этой основе — сохранение, как об этом сказано в части 3 новой редакции статьи 69 Конституции РФ, в том числе «общероссийской культурной идентичности», являющейся важной составляющей конституционной идентичности⁶, которая проявляется сквозь призму широкого общественного (национального) согласия, а не некой абстрактной «воли большинства». Более того, выявление воли граждан (в том числе с последующей ориентацией на волю большинства населения) является определяющим для деятельности политических органов представительной (законодательной) власти, но не для судебных органов, включая органы конституционного правосудия. В основе решений последних не может лежать мнение «арифметического» большинства общества.

Отмечая в связи с этим тот факт, что на защиту и реализацию прав меньшинства могут быть направлены различные институты современных демократий в представительных и непосредственных формах их осуществления, особая роль в поиске баланса интересов, разрешении конфликтов и противоречий между меньшинством и большинством общества, в том числе имея в виду возможность принятия решений, ориентированных на перспективу реализации фундаментальных конституционных ценностей, по тем или иным причинам пока еще не ставших мировоззренческим ориентиром для большинства общества, безусловно, принадлежит органам конституционного правосудия.

При этом важной — и обязательной — гарантией принятия органом конституционного правосудия решения вопреки воле большинства является независимость этих органов, их особое положение в системе разделения властей. Важно при этом учитывать, что система конституционализма любого государства, включая его принципы разделения властей, осуществления правосудия и т.п., предполагает учет национальных, социокультурных особенностей, которые сами по себе являются важным элементом содержательных характеристик национального конституционализма конкретного общества и государства. В этом плане очевидной является необходимость учета соответствующих факторов социокультурного характера и в конституционно-судебной деятельности, в том числе в качестве неких ориентиров в поиске баланса несовпадающих интересов и коллизионных ценностей.

Эти подходы получили свою реализацию в практической деятельности КС РФ, в частности

⁵ См.: Постановление ЕСПЧ от 20 июня 2017 г. «Дело “Баев и другие (Baev and Others) против Российской Федерации”» (жалобы № 67667/09 и две другие) // Российская хроника Европейского Суда. 2018. № 2. Оставляя за скобками оценку данного подхода в контексте фактических обстоятельств обозначенного дела, следует отметить, что в целом подход направлен на поиск баланса между притязаниями большинства и меньшинства, интересы которого не могут автоматически переводиться в подчиненное положение.

⁶ В этом плане хотя бы попутно отметим, что проблема соотношения интересов большинства и меньшинства имеет имманентную связь с категорией конституционной идентичности. См. подробнее: Зоркин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 9 октября. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html> (дата обращения: 14.03.2020).

при выработке и принятии решений, связанных с поиском баланса интересов и прав меньшинства в соотношении с несопадающим мнением большинства общества, в том числе имея в виду критическое восприятие большинством некоторых конкретных решений КС РФ. Ярким, по-своему классическим, примером является в этом плане так называемое дело о смертной казни.

2. Вопреки мнению большинства общества — с ориентацией на высшие конституционные ценности (в свете решения КС РФ по «делу о смертной казни»)

Очевидно, что обращение в данном случае к проблеме смертной казни имеет не узкоотраслевое научно-практическое значение как проблема возможности (невозможности, недопустимости) применения данной меры уголовного наказания; эта проблема является одной из «вечных» в науке уголовного права и криминологии, она активно обсуждается в юридической науке и в настоящее время, в особенности в странах, где применение смертной казни не исключается (в частности, в контексте соразмерности наказания и последствий ошибок при его вынесении⁷, достижения целей наказания⁸, социокультурных предпосылок применения такого наказания⁹ и т.д.). В отечественной юриспруденции — помимо работ доктринального и методологического характера, обосновывающих недопустимость применения данного вида с точки зрения религиозных, ценностных ориентиров, — также отмечаются существующие формально-юридические проблемы в связи с отменой смертной казни как одного из видов наказания, в том числе возможности возвращения к применению смертной казни в Российской Федерации, несмотря на международно-правовые обязательства Российской Федерации и решения КС РФ по данному вопросу¹⁰. Наличие подобных дискуссий, полярных точек зрения обуславливает актуальность соответствующей проблематики и в профессионально- юриди-

ческом, и в мировоззренческом плане, в том числе оценивая конкретные подходы, выработанные КС РФ в связи с анализом конституционной допустимости и целесообразности применения смертной казни сквозь призму существовавшего на момент принятия конституционно-судебных решений общественного мнения и дальнейшего изменения отношения общества к смертной казни после принятых КС РФ решений.

«Дело о смертной казни» и принятые по итогам его рассмотрения решения — одна из ярких страниц в деятельности КС РФ, в том числе в свете анализируемой проблемы. Это дело длилось, условно говоря, 10 лет, имея в виду, что первое решение состоялось в 1999 г.¹¹, а второе — в 2009 г.¹² Конституционно-правовой основой, предпосылкой его рассмотрения явились в первую очередь положения ст. 20 Конституции РФ, которыми смертная казнь допускается как исключительная временная мера наказания («впредь до ее отмены») за особо тяжкие преступления против жизни при гарантировании обвиняемому права на суд присяжных. При этом, вступая в Совет Европы, Российская Федерация приняла на себя определенные обязательства, в том числе и по отмене смертной казни, подписав в 1997 г. Протокол № 6 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Он, однако, не был ратифицирован Российской Федерацией (вплоть до настоящего времени), в связи с чем возник вопрос о возможности применении смертной казни в России, имея в виду, в частности, тот факт, что в соответствующий период, когда впервые перед КС РФ был поставлен вопрос о смертной казни, институт присяжных заседателей был создан не во всех субъектах РФ. При этом в соответствующем обращении в КС РФ 1999 г. вопрос о конституционности смертной казни как таковой не ставился. На это впоследствии обратил внимание и сам КС РФ, отметив в своем постановлении, что конституционность установления федеральным законодателем этой исключительной меры наказания не оспаривается, и потому предметом рассмотрения она не является. Однако согласно вынесенному решению приведение смертной казни в исполнение было приостановлено до тех пор, пока на всей территории Российской Федерации не будут созданы суды присяжных. Иное исказило бы предназначение и существо права, гарантированного статьей 20 (часть 2) Конституции РФ, а также расходилось бы с конституционным принципом равенства, поскольку ставило бы возможность реализации смертной казни в зависимости от места рассмотрения уголовного дела. Избрав в качестве основания для введения запрета смертной казни отсутствие судов присяжных в каждом субъекте Российской

⁷ Marah Stith McLeod. The Death Penalty as Incapacitation // Virginia Law Review. 2018. Vol. 104. № 6. P. 1123–1198.

⁸ Caldararo No. Human Sacrifice, Capital Punishment, Prisons & Justice: The Function and Failure of Punishment and Search for Alternatives // Historical Social Research. 2016. Vol. 41. № 4 (158). Special Issue: National Political Elites and the Crisis of European Integration, Country Studies 2007–2014. P. 322–346.

⁹ LaChance D.I. Executing Freedom: The Cultural Life of Capital Punishment In The United States. Chicago : University of Chicago Press, 2016.

¹⁰ См., например: Попова Е.В. О недопустимости смертной казни // Российский следователь. 2016. № 21. С. 26–31; Иванов А.В. Проблемы отмены смертной казни в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Российский судья. 2015. № 7. С. 35–38; Кизилов А.Ю. Смертная казнь как разновидность монополии на насилие // Lex russica. 2016. № 12. С. 79–94; Мезяев А.Б. Эволюция международно-правовой позиции России в отношении смертной казни // Российская юстиция. 2018. № 2. С. 47–51; Михайлов В.К. Перспективы применения смертной казни в России в условиях наличия возможности неисполнения своих международных обязательств с «одобрения» Конституционного Суда // Российский судья. 2016. № 11. С. 37–42.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. № 3-П // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 867.

¹² Определение Конституционного Суда РФ от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-П // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5867.

Федерации, КС РФ воздержался от содержательного анализа обоснованности существования данной меры наказания, установив тем самым мораторий на смертную казнь исключительно по формальному обстоятельству, не предвещая вопрос об абсолютном запрете применения данного наказания в Российской Федерации.

Этот вопрос предстояло решить позднее, когда суды присяжных были созданы на всей территории России. Незадолго до даты учреждения последнего суда присяжных (1 января 2010 г.) в КС РФ обратился Верховный Суд России с запросом о разъяснении Постановления от 2 февраля 1999 г. № 3-П в части невозможности назначения наказания в виде смертной казни до создания на всей территории Российской Федерации судов присяжных.

В Определении от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р КС РФ однозначно констатировал, что в Российской Федерации действует конкретизирующий закрепленные Конституцией РФ гарантии права на жизнь комплексный мораторий на применение смертной казни. Конституционный Суд подчеркнул, что в результате столь продолжительного по времени действия моратория на применение смертной казни, в основу которого положено Постановление от 2 февраля 1999 г. № 3-П и другие решения, сформировались устойчивые гарантии права не быть подвергнутым смертной казни и сложился легитимный конституционно-правовой режим, в рамках которого — с учетом международно-правовой тенденции и обязательств, взятых на себя Российской Федерацией, — происходит необратимый процесс, направленный на отмену смертной казни как исключительной меры наказания, носящей временный характер и допускаемой лишь в течение определенного переходного периода, т.е. на реализацию цели, закрепленной статьей 20 (часть 2) Конституции РФ.

Насколько непросто для КС РФ — с точки зрения оценки общественным мнением — оказалось рассмотрение этого дела и принятие соответствующих решений, свидетельствует хотя бы тот факт, что по данным социологических исследований в период, когда принималось первое решение (1999 г.), около 80% населения выступало за сохранение смертной казни, а ее отмену поддерживало не более 15% населения. В течение последующих 10 лет (ко второму рассмотрению) в общественном мнении произошли несущественные изменения: за смертную казнь по-прежнему выступало устойчивое большинство (около 70% населения), а за ее отмену — по-прежнему не более 15%.

Таким образом, в рассматриваемой ситуации КС РФ выступил против доминирующего в обществе мнения и взял на себя функцию своего рода генератора новых мировоззренческих оценок в части таких конституционно-правовых явлений и ценностей, как право на жизнь и сама ценность человеческой жизни, достоинство личности, недопустимость лишения жизни человека от имени и по реше-

нию государства. Вместе с тем важно учитывать, что КС РФ не просто пошел вопреки мнению большинства в обществе. Он учитывал глубокие исторические, нравственно-этические, религиозные предпосылки и корни этой проблемы. По вопросу о смертной казни в российском обществе всегда, с давних времен велись дискуссии, принимались различные законодательные решения; достаточно вспомнить, что в том числе и в советский период, вскоре после Великой Отечественной войны (1947 г.) предпринималась попытка отменить смертную казнь. Что же касается анализируемого решения КС РФ, то о правильности сделанного выбора в пользу отмены смертной казни свидетельствует и тот факт, что общественное мнение пусть медленно, но постепенно склоняется в пользу конституционно-судебного решения; по последним данным социологических исследований, с возможностью применения смертной казни согласны уже 49%, а за полную ее отмену выступают 19% опрошенных¹³.

Дело о смертной казни — далеко не единственное, по итогам рассмотрения которого КС РФ принимал «непопулярные», с точки зрения общественного мнения, решения. И они также отнюдь не являются негативными примерами. Речь идет, в частности, о решениях КС РФ в контексте обеспечения баланса интересов различных социальных групп общества в связи с оценкой законодательных решений, содержание которых во многом определялось особенностями переходного периода социально-экономического, политического развития общества и государства, что связано, как правило, с обострением социальных противоречий и возникновением в том числе конституционных конфликтов и кризисов.

3. Поиск баланса интересов меньшинства в соотношении с мнением большинства в переходный период развития новой государственности

В процессе формирования новых экономических, социальных отношений, обновления политических институтов демократической государственности повышенную значимость приобретают — в соотношении с охранительными — преобразовательные функции конституционного правосудия. Это и понятно: на переходном этапе, во-первых, обостряются социальные противоречия в обществе и государстве, в том числе имеющие нормативно-правовое, юридическое оформление, что в особой степени актуализирует существенные характеристики Конституции как политико-правового документа, являющегося порождением, отражением и одновременно нормативно-правовой основой разрешения соответствующих противоречий; во-вторых, инерция уходящей эпохи и ее политико-идеологических элит объективно требует новых подходов, новатор-

¹³ Данные по результатам опроса Левада-центра осенью 2019 г.; Фонд общественного мнения. Отношение к смертной казни. URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14285> (дата обращения: 11.02.2020).

ских решений в соответствии с закономерностями назревших процессов обновления, носителями которых в переходный период, как правило, становятся активные, как сейчас принято говорить, креативные представители общества, составляющие на начальных этапах преобразований, как правило, его меньшинство.

При этом значение активной деятельности КС РФ по разрешению соответствующих противоречий на переходных этапах существенным образом повышается, равно как и возрастает влияние институтов гражданского общества на органы публичной власти с ориентацией последних на то, чтобы их деятельность была акцентирована, в рамках прямого действия буквы и духа Конституции, в том числе на становление качественно новых институциональных основ демократической государственности. Уже поэтому деятельность органов конституционного правосудия объективно связана в этом случае с поддержкой на основе ценностей конституционализма (а не только самого по себе текста, буквы Конституции) правового прогресса, что неизбежно сопряжено с принятием решений, не всегда пользующихся поддержкой общественного мнения большинства общества.

Это чрезвычайно сложная и ответственная задача конституционного правосудия, о чем свидетельствует практика деятельности не только КС РФ, но и органов конституционного контроля других стран постсоветского периода. Правда, следует признать, что не во всех странах такое влияние конституционно-судебных органов было исключительно положительным на всех этапах переходного периода развития своих государств. На этом пути были в том числе и не во всем оправдавшие себя конституционно-судебные решения; и они были связаны прежде всего с ситуациями, когда орган конституционного правосудия, не найдя возможности противостоять популизму, принимал решение фактически в угоду мнению «большинства», а не с учетом выверенных конституционно-правовых оценок перспектив экономического, социального развития общества и государства. В подтверждение этого можно привести мнение известного венгерского ученого Андраша Шайо, высказанное им в свое время в статье с красноречивым названием «Как верховенство права погубило реформу социальной защиты в Венгрии», в которой анализируются некоторые решения Конституционного суда Венгрии, принятие которых «замедлило реорганизацию системы социальной защиты в стране и остро поставило принципиальные вопросы, связанные с зависимостью посткоммунистического общества от опеки государства»¹⁴.

Как свидетельствует последовательная в этом отношении практика КС РФ, чрезвычайно важно учитывать то обстоятельство, что орган консти-

туционного правосудия не может (и не должен!) решать вопросы не только политической, но и социально-экономической целесообразности, в том числе, как будет об этом сказано ниже, выходящие на уровень пенсионной или иной реформы социально-экономического развития. Это, однако, ни в коей мере не должно вести к снижению влияния конституционных судов на разрешение социальных противоречий в переходные, пореформенные периоды развития государственности. Сама природа конституционного судопроизводства предполагает имманентно присущую им ориентацию на разрешение социальных противоречий¹⁵, что подтверждается конкретной практикой деятельности КС РФ в этом направлении.

3.1. И в хронологическом, и в содержательном плане на первое место здесь, пожалуй, следует поставить историческое «дело КПСС», по итогам рассмотрения которого было принято Постановление КС РФ от 30 ноября 1992 г. № 9-П¹⁶.

В рамках рассмотрения этого дела перед КС РФ решался вопрос о соответствии Конституции РФ (действовавшей на тот период) указов Президента РФ, касавшихся деятельности КПСС, а также имущества КПСС и КП РСФСР. В конечном счете, данное дело стало критической точкой идеологического противостояния в обществе, которое было как никогда острым в начале 90-х годов прошлого века. Запрет деятельности партии, членами которой являлось весьма значительное количество граждан, неизбежно вел к расколу общества.

По всем поставленным перед ним вопросам КС РФ выработал компромиссное решение, отразившее в той или иной мере баланс интересов противостоящих политических сил, что сыграло, как это подтвердило время, историческое значение в сохранении гражданского мира в обществе, ориентированном на тот момент в своем большинстве на коммунистическую идеологию.

Так, констатируя невозможность выяснения действительного собственника имущества КПСС, которая обусловлена сращиванием партийных и государственных финансов, Конституционный Суд констатировал, что имущество, управлявшееся КПСС, находилось в ее распоряжении без правового основания. Поскольку это имущество принадлежало разным собственникам (государству, самой партии, иным собственникам), разрешение вопросов о его распределении между ними должно решаться в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства. И эти вопросы в последующем решались на местах, в субъектах Федерации, в рамках судебных процедур.

Говоря же о возможности прекращения деятельности партии, КС РФ констатировал, что в стране

¹⁴ Шайо А. Как верховенство права погубило реформу социальной защиты в Венгрии // КПВО. 1998. № 2 (23). С. 54.

¹⁵ Бондарь Н.С. Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества // Журнал российского права. 2003. № 11.

¹⁶ СЗ РФ. 1993. № 11. Ст. 400.

в течение длительного времени господствовал режим неограниченной, опирающейся на насилие власти узкой группы коммунистических функционеров, объединенных в Политбюро ЦК КПСС во главе с генеральным секретарем ЦК КПСС. Исходя из фактического сращивания государственного и партийного аппарата, которое проявлялось на уровне руководящих структур КПСС и КП РСФСР, КС РФ посчитал, что соответствующие структуры присвоили государственно-властные полномочия, а потому акты Президента РФ, которыми была прекращена именно их деятельность, не противоречат Конституции. Вместе с тем указы Президента РФ, по мнению Конституционного Суда РФ, не могут быть истолкованы как направленные на упразднение первичных партийных организаций, которые состояли из обычных граждан и не могли принимать в силу особенностей своего положения значительного участия в осуществлении партийно-государственной власти.

Вопрос о конституционности КПСС и КП РСФСР (а фактически — коммунистической идеологии) КС РФ считал возможным не рассматривать по существу. С формальной точки зрения данное полномочие могло быть осуществлено только в отношении действующих общесоюзных политических организаций. На основании исследованных материалов КС РФ пришел к выводу о том, что КПСС к ноябрю 1991 г. перестала отвечать признакам такой организации, а КП РСФСР, будучи составной частью КПСС, никогда не оформлялась в самостоятельную организацию. Таким образом, вопрос о конституционности названных партий был признан беспредметным.

Соответственно, в решении идеологически столь острого вопроса — тем более в условиях социальной напряженности того периода — КС РФ не мог не учитывать интересы тех, кто разделял старые взгляды, и во многом сохранявшуюся на тот момент коммунистическую идеологию, но также и не мог ей следовать в условиях новой парадигмы развития общества и государства, а потому был избран компромиссный подход, основанный на учете всех обстоятельств и интересов, которые затрагивались в рамках рассматриваемого дела. Сегодня, спустя почти три десятилетия, можно уверенно сказать, что данное, во многом «контрмажоритарное», решение было верным и дальновидным, оно позволило сохранить гражданский мир в переходный период становления новой российской государственности.

3.2. В дальнейшем проблема партийного строительства вылилась в необходимость решения новых, не менее важных вопросов *обеспечения условий для развития реальной многопартийности на основе политического и идеологического плюрализма, защиты прав оппозиции*. Очевидно, что лишь в условиях высокого уровня политической конкуренции может сложиться подлинное идеологическое многообразие. Не случайно политическую оппозицию называют, например, основополагающей характе-

ристической современной демократии, политической силой, которая обеспечивает представительство меньшинства и формирует конкуренцию на политическом рынке¹⁷.

В этой части принцип равенства, в том числе равенства политических партий, имеет ключевое значение. Сам факт пребывания в меньшинстве (в том числе в парламентском) предполагает, что политическая оппозиция не имеет таких возможностей по распространению своих взглядов, какие имеет большинство. На преодоление подобного неравенства должен быть ориентирован закон об оппозиции; эта идея, однако, пока не получила своей реализации¹⁸, хотя на важность гарантирования парламентской оппозиции КС РФ неоднократно обращал внимание в своих решениях¹⁹. В то же время принцип равенства, как условие политической конкуренции, не допускает абсолютизации интересов оппозиционных партий в ущерб демократически избранным партиям, представляющим большинство общества, на что также обращал внимание КС РФ²⁰.

3.3. Другой пласт проблемных вопросов, связанных с конституционно-судебной защитой прав меньшинства в соотношении с мнением и интересами большинства общества в переходный период развития российской государственности, касается экономической сферы. В конечном счете он связан с обеспечением условий и гарантий *развития рыночной экономики, формированием новой системы экономического конституционализма*²¹, что осуществлялось в том числе посредством решений КС РФ, принимаемых во многом в противовес глубоко укоренившимся в советском прошлом патерналистским настроениям, непринятию новых на тот момент конституционных требований равенства защиты всех форм собственности, включая частную.

В связи с этим достаточно отметить, что, как свидетельствуют социологические данные, безусловным приоритетом в обществе пользовались такие права граждан, как право на бесплатную медицинскую помощь (78%), бесплатное образование (60%), а, например, свобода предпринимательства приоритетной была только у 7% населения²². В этих условиях необходимо было формирование нового, своего рода рыночно-экономического правосозна-

¹⁷ Алебастрова И.А. Политическая инклюзия меньшинств как фактор мажоритаризма и контрмажоритаризма: Размышления конституционалиста // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 4. С. 22–23.

¹⁸ Об этом см.: Какой должна быть оппозиция. URL: <https://www.hse.ru/news/science/29259838.html> (дата обращения: 17.02.2020).

¹⁹ См., например: постановления Конституционного Суда РФ: от 17 ноября 1998 г. № 26-П, от 28 февраля 2012 г. № 4-П. URL: <http://www.ksrf.ru>

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 года № 4-П. URL: <http://www.ksrf.ru>

²¹ См. об этом: Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики. М.: Норма, 2017.

²² URL: <https://fom.ru/TSennosti/14053> (дата обращения: 02.03.2020).

ния населения, в том числе — на основе решений КС РФ.

Условно можно говорить о двух этапах в деятельности КС РФ по выработке и принятию решений, связанных с переходом к новым социально-экономическим отношениям. На первом этапе — 1990-е годы — КС РФ уделял основное внимание проблемам выявления нормативного содержания конституционных институтов рыночного хозяйства, обоснованию конституционного характера складывающихся экономических отношений, обоснованию равенства форм собственности, определению пределов воздействия государства на экономическую сферу. В этой связи отметим, что именно в решениях КС РФ *право на приватизацию было интерпретировано в качестве конституционно значимого*, что послужило своего рода методологической основой, предпосылкой для признания, в частности, положений Федерального закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» не соответствующими Конституции РФ как ограничивающих приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах государственного и муниципального жилищного фонда социального использования²³.

В последующем — с начала 2000-х годов и в дальнейшем — главным вопросом, который неизменно возникал перед КС РФ в обозначенной сфере, стало нормативно-доктринальное наполнение социальных характеристик рыночного хозяйства, социальной ответственности рынка и бизнеса перед обществом и отдельной личностью.

В этом вопросе КС РФ последовательно исходит из того, что собственность предполагает необходимость несения обременений, обязанность ответственного отношения к правам и свободам тех, кого затрагивает предпринимательская деятельность с использованием частной собственности²⁴. В этом же русле следует подходить к определению конституционно обоснованных начал взаимоотношений бизнеса и власти. Этим обусловлена необходимость поиска разумной меры приватизации объектов государственной и муниципальной собственности; «распыления» экономической власти на основе активно развивающихся отчужденных ее форм в виде частного капитала; определения оптимальной удаленности собственности от власти и, как итог, отделения власти политической от экономической²⁵.

²³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1998 г. № 25-П // СЗ РФ. 1998. № 45. Ст. 5603.

²⁴ См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П, от 24 июня 2009 г. № 11-П, от 13 февраля 2018 г. № 8-П. URL: <http://www.ksrf.ru>

²⁵ Попутно отмечу, что в условиях перехода к постиндустриальному обществу наблюдается очередной виток сближения, порой слияния политической и экономической властей, что приводит к углублению так называемой корпоративной «демократии» и отрицанию основополагающих ценностей современного конституционализма. См. подробнее: Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики. М.: Норма, 2017. С. 28–29.

Допустимо говорить о формировании новой системы экономического конституционализма, которая строится на превалировании социальной ориентации в решениях КС РФ и приобретает принципиальное значение в контексте обеспечения баланса интересов различных социальных групп. Универсальными же принципами, которыми КС РФ руководствуется в принятии этих решений, выступают требования социальной справедливости, юридического равенства и обеспечения достоинства личности, которые приобретают новое ценностное измерение в условиях формирования системы рыночных отношений.

Своего рода развитием этого подхода выступает и позиция КС РФ о том, что в регулировании социальных обязательств государства — в том числе по установлению минимального размера оплаты труда и пенсионному обеспечению — в качестве конституционно значимого критерия законодательного регулирования необходимо руководствоваться *требованием гарантирования достоинства личности*²⁶.

3.4. Продолжая ряд решений КС РФ, которые можно отнести к «контрмажоритарным», принятым вразрез с преобладающей в определенный период времени точкой зрения, нельзя не остановиться на *социальной проблематике*, например, на вопросе о льготах для граждан, которыми в советский период была охвачена подавляющая часть населения страны. Наиболее существенный массив решений в этой сфере связан с проверкой положений Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепивших переход к монетизации предоставляемых льгот. На настоящий момент КС РФ более двухсот раз проверял положения указанного закона, что подтверждает, во-первых, заинтересованность граждан в защите своих прав в сфере льготного обеспечения и, во-вторых, актуальность и комплексность обозначенной проблематики — при том, что подавляющую часть из этих решений составляют все-таки определения (всего восемь постановлений было принято КС РФ). Обозначая же общий методологический подход, которым КС РФ руководствовался в рассмотрении процесса перехода от «натурального» предоставления льгот к их монетизированному варианту, следует отметить, что и в этом случае возникла необходимость поиска баланса интересов —

²⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 15 февраля 2005 г. № 17-О // СЗ РФ. 2005. № 16. Ст. 1479.

с одной стороны, гарантирования прав и свобод граждан (причем зачастую наименее социально защищенных и потому подверженных различного рода социальным рискам) и, с другой стороны, развивающейся рыночной экономики.

Нельзя в этом контексте обойти стороной и те случаи, когда при конституционно-судебной защите интересов уязвимых социальных групп нередко возникают политические силы, которые за счет собственных ресурсов пытаются повлиять на соответствующие процессы. Серьезный общественный резонанс вызвала состоявшаяся *пенсионная реформа*, в рамках которой был повышен пенсионный возраст. Ожидаемым шагом стал направленный группой депутатов из трех фракций Государственной Думы в Конституционный Суд РФ запрос о проверке соответствующего закона. Как утверждалось в запросе, повышение пенсионного возраста умаляет конституционные права граждан на пенсию по старости и противоречит мнению большинства граждан.

Конституционный Суд РФ в Определении от 2 апреля 2019 г. № 854-О, которое также можно отнести к «непопулярным», пришел к выводу о том, что для разрешения поставленного депутатами вопроса не требуется принятия решения в виде постановления. Один из ключевых доводов: определение пенсионного возраста относится к прерогативе законодателя, что не исключает возможности изменения пенсионного возраста, которое должно быть обусловлено социально-экономическими, демографическими, медико-биологическими и другими объективными факторами. При этом заслуживает внимания и довод КС РФ о том, что депутаты и фракции (политические партии), оказавшиеся в меньшинстве, не лишены возможности как критиковать своих оппонентов, так и ставить вопрос о внесении изменений в те положения, против которых были направлены их поправки, в ходе парламентской деятельности. Парламентское же большинство, реализовав свое преимущество при голосовании, несет риск утраты электоральной поддержки и доверия избирателей, что является особой формой политической ответственности, которая по своей природе достаточно близка, но не идентична конституционно-правовой ответственности ввиду возможных негативных последствий принятых законодательных решений. Соответственно, и в этом социально остром вопросе КС РФ подошел к его разрешению исключительно с правовых позиций поиска баланса интересов большинства и меньшинства, принимая итоговое решение при очевидном негативном отношении большинства общества к пенсионной реформе, в частности, в том виде, как она была реализована на законодательном уровне.

Отдельного внимания заслуживают *решения КС РФ* «контрмажоритарной» направленности, которые были приняты *вопреки мнению большинства* не граждан, а прежде всего — *региональных политических элит*, которые на определенном

этапе развития российской государственности стремились в полной мере реализовать призыв первого Президента России «...взять суверенитета столько, сколько смогут проглотить...»²⁷. Справедливости ради нельзя не отметить, что идеология местничества, национального и религиозного сепаратизма получила в этот период определенное распространение и среди отдельных слоев (групп) населения. Поэтому сформированные и принятые по этим вопросам — отнюдь не при полной поддержке всего гражданского общества — правовые позиции КС РФ, в частности, касательно конституционности региональных партий и партий, созданных по национальному признаку²⁸, единства государственного суверенитета и недопустимости его «дробления» между субъектами РФ²⁹, во многом предотвратили процесс разрушения государственной целостности России.

Практика КС РФ, представленная в настоящей работе, не исчерпывает весь спектр проблемных вопросов, связанных с интересами и мнением меньшинства в соотношении с мнением большинства общества относительно принимаемых Судом решений. Не меньший интерес могут вызывать решения, касавшиеся, например, религиозного плюрализма и конфессионального равенства³⁰, гендерного равенства³¹, гарантирования прав коренных малочисленных народов³², лиц нетрадиционной сексуальной ориентации³³; повышенную актуальность

²⁷ URL: <https://yeltsin.ru/news/boris-elcinq-berite-stolko-suverineta-skolko-smozhete-proglotit/> (дата обращения: 17.03.2020).

²⁸ Постановления Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П; от 1 февраля 2005 г. № 1-П. URL: <http://www.ksrf.ru>

²⁹ Постановления Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П; от 1 февраля 2005 г. № 1; от 15 декабря 2004 г. № 18-П. URL: <http://www.ksrf.ru>

³⁰ См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 23 ноября 1999 г. № 16-П; от 15 декабря 2004 г. № 18-П; Определение КС РФ от 25 сентября 2014 г. № 1873-О и др. URL: <http://www.ksrf.ru>

³¹ Определения Конституционного Суда РФ от 15 января 2009 г. № 187-О-О; от 22 марта 2012 г. № 617-О-О; от 19 декабря 2017 г. № 2914-О и др. URL: <http://www.ksrf.ru>

³² Постановление Конституционного Суда РФ от 28 мая 2019 г. № 21-П. URL: <http://www.ksrf.ru>

³³ Применительно к данной проблеме хотя бы попутно уместно отметить особенность подхода Конституционного Суда РФ, реализованного в Постановлении от 23 сентября 2014 г. № 24-П. При том, что в обществе имеют место весьма устойчивые негативные настроения по отношению к представителям сексуальных меньшинств и к распространению информации о нетрадиционной сексуальной ориентации (по данным социологических опросов, в 2015 г. 77% опрошенных поддерживали запрет пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений, считая это необходимой мерой для защиты нравственности и морали. URL: <https://www.interfax.ru/russia/442040>), Конституционный Суд РФ, признав недопустимой пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних, в то же время счел возможным высказать важные установки, касающиеся правового положения представителей сексуальных меньшинств на основе признания сексуальной автономии личности, свободы сексуального самоопределения. В этом — подтверждение важности баланса интересов в том числе и в данной сфере, весьма чувствительной с точки зрения традиционных для российского общества представлений о ценностях в контексте особенностей его национального и

приобретают в настоящее время миграционные проблемы и связанные с этим вопросы правового положения иностранцев, лиц без гражданства, что также требует порой принятия «непопулярных» — с точки зрения соотношения интересов большинства и меньшинства — решений³⁴ и т.п.

Предложенные методологические подходы, в том числе связанные с анализом конкретных решений КС РФ, позволяют сделать вывод, что поиск баланса несовпадающих интересов различных социальных групп и принятие органом конституционного правосудия итогового решения вопреки мнению большинства общества не есть некая экстраординарная функция, проявляющаяся в неких особых, едва ли не чрезвычайных обстоятельствах нахождения Суда между Сциллой и Харибдой. Напротив, здесь получает свое подтверждение тот факт, что на каждом новом этапе развития общества и государства КС РФ по-разному, но последовательно, в силу вытекающих из самой природы конституционного правосудия компетенционных характеристик выступает не только в качестве хранителя Конституции, но и социокультурного преобразователя Основного Закона; он принимает решения, ориентируясь не на мнение какой бы то ни было части общества (в том числе его большинства), а на Конституцию и получившие закрепление в ней высшие ценности и принципы. Объективно существующие же противоречия между интересами большинства и меньшинства, требующие конституционно-судебного разрешения, — важный показатель зрелости демократии, прочности конституционного правопорядка в обществе и государстве.

Литература

1. Алебастрова И.А. Большинство и меньшинство в конституционном государстве: этнический аспект / И.А. Алебастрова // *Lex russica (Русский закон)*. 2017. № 1 (122). С. 35–49.
2. Алебастрова И.А. Политическая инклюзия меньшинств как фактор мажоритаризма и контрмажоритаризма: Размышления конституционалиста / И.А. Алебастрова // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2018. № 4. С. 22–23.
3. Арутюнян А.Ш. Правило большинства против свободы или борьба меньшинства с меньшинством: кризис армянского конституционализма / А.Ш. Арутюнян // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2010. № 2 (75). С. 26–30.
4. Бегунов Ю.К. 13 теорий демократии / Ю.К. Бегунов, А.В. Лукашев, А.В. Пониделко. Санкт-Петербург : Бизнес-Пресса, 2002. 235 с.

конфессионального состава, социокультурных и иных исторических характеристик.

³⁴ См., например, в связи с принятием Постановления Конституционного Суда РФ от 23 мая 2017 г. № 14-П: Конституционный суд России вступился за мигрантов. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Press-srv/Smi/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=4299> (дата обращения: 11.02.2020).

5. Бондарь Н.С. Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества / Н.С. Бондарь // *Журнал российского права*. 2003. № 11. С. 55–64.

6. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика / Н.С. Бондарь. 2-е изд., перераб. Москва : Норма, 2018. 527 с.

7. Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики / Н.С. Бондарь. Москва : Норма, 2017. С. 28–29.

8. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции / В.Д. Зорькин // *Российская газета*. 2018. 9 октября.

9. Иванов А.В. Проблемы отмены смертной казни в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / А.В. Иванов // *Российский судья*. 2015. № 7. С. 35–38.

10. Кизилов А.Ю. Смертная казнь как разновидность монополии на насилие / А.Ю. Кизилов // *Lex russica (Русский закон)*. 2016. № 12 (121). С. 79–94.

11. Мезяев А.Б. Эволюция международно-правовой позиции России в отношении смертной казни / А.Б. Мезяев // *Российская юстиция*. 2018. № 2. С. 47–51.

12. Михайлов В.К. Перспективы применения смертной казни в России в условиях наличия возможности неисполнения своих международных обязательств с «одобрения» Конституционного Суда / В.К. Михайлов // *Российский судья*. 2016. № 11. С. 37–42.

13. Попова Е.В. О недопустимости смертной казни / Е.В. Попова // *Российский следователь*. 2016. № 21. С. 26–31.

14. Токвиль А. де. Демократия в Америке : перевод с французского / А. де Токвиль ; предисловие Г.Дж. Ласки ; комментарий В.Т. Олейника. Москва : Прогресс, 1992. 559 с.

15. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность : лекции и интервью. Москва, апрель 1989 г. : перевод с немецкого / Ю. Хабермас ; послесловие Н.В. Мотрошиловой. Москва : Наука, 1992. 175 с.

16. Шайо А. Как верховенство права погубило реформу социальной защиты в Венгрии / А. Шайо // *КПВО*. 1998. № 2 (23). С. 54–63.

References

1. Caldararo N. Human Sacrifice, Capital Punishment, Prisons & Justice: The Function and Failure of Punishment and Search for Alternatives / N. Caldararo // *Historical Social Research*. 2016. Vol. 41. №. 4 (158). Special Issue: National Political Elites and the Crisis of European Integration, Country Studies 2007–2014. P. 322–346.
2. LaChance D. Executing Freedom: The Cultural Life of Capital Punishment In The United States / D. LaChance. Chicago : University of Chicago Press, 2016. 272 p.
3. McLeod M.S. The Death Penalty as Incapacitation / M.S. McLeod // *Virginia Law Review*. 2018. Vol. 104. Iss. 6. P. 1123–1198.

Взаимодействие конституционной юстиции с законодателем и принцип соразмерности (Часть 1)

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

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

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

Часть 1

1. Постановка проблемы

Одним из наиболее распространенных критериев проверки законодательства в порядке конституционного судопроизводства выступает требование соразмерности (пропорциональности). Например, в 26 из 41 вынесенных Конституционным Судом РФ в 2019 г. постановлений имеется ссылка на этот конституционный принцип. Причем судебный контроль соразмерности законов и иных правовых актов, вмешивающихся в конституционные права, неизбежно порождает конфликты конституционной юстиции с иными ветвями власти. Наиболее сложным при использовании этого принципа в практике Конституционного Суда РФ является вопрос о взаимодействии конституционного правосудия с представительными (законодательными) органами государственной власти¹.

Сложность обозначенного взаимодействия связана с разной степенью демократической легитимности двух ветвей власти. Речь идет о конкуренции между законодателем и судами в вопросах

нормотворчества в области конституционных прав. В конституционной доктрине и практике сложилось несколько концепций разрешения возможных конфликтов между полномочиями конституционной юстиции и иных органов власти. Среди них презумпция добросовестности законодателя, презумпция конституционности законов, доктрина уважения законодателя и др. В настоящем исследовании будет проанализировано место принципа соразмерности в содержании этих судебных доктрин.

1.1. Конституционный принцип соразмерности и персональные пределы его действия

Тема соразмерности достаточно разработана в современной конституционной доктрине². При определении содержания и структуры данного принципа автор основывается на подходах немецкой юридической догматики³. Предмет представленного исследования ограничен вопросом о персональных пределах действия соразмерности. Этот принцип как часть конституционных норм об основополагающих правах (вторая глава Кон-

¹ См.: Брежнев О.В. О некоторых аспектах взаимодействия Конституционного Суда Российской Федерации и Федерального Собрания // Известия Юго-Западного государственного университета. 2014. № 2. С. 101–105; Гаджиев Г.А. Принципы права и право из принципов. Конституционные суды и законодательные органы — друзья и соперники на арене конституционной политики // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2 (63). С. 22–45; Несмеянова С.Э. О возможном влиянии Конституционного Суда Российской Федерации на законодателя // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3. С. 6–9.

² Более подробно авторские подходы см.: Должиков А.В. Принцип соразмерности конституционно-судебной защиты основных прав в РФ // Эффективность законодательства и современные юридические технологии / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2009. С. 68–72. URL: https://zakon.ru/publication/princip_sorazmernosti_konstitucionno-sudebnoj_zaschity_osnovnyh_prav_v_rf (дата обращения: 01.04.2020).

³ См.: Фосскуле А. Принцип соразмерности / пер. с нем. А. Должикова // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 1. С. 159–163.

ституции России) направлен в первую очередь на урегулирование отношений частных лиц с органами публичной власти. Исходя из истории появления феномена конституций в эпоху революций Нового времени, соразмерность направлена на предотвращение произвола публичной власти. Следовательно, персональные пределы действия этого принципа ограничены обязательствами публичной власти.

В наиболее общем виде идея связанности органов власти находит выражение в принципе высшей ценности человека и его конституционных прав (ст. 2 Конституции РФ⁴). В соответствии с этой основой конституционного строя главные обязанности государства состоят в признании, соблюдении и защите конституционных прав. Отсюда государство обязано признавать принцип соразмерности и соблюдать его в деятельности всех ветвей власти. В случае же угрозы чрезмерного ограничения конституционных прав должны быть гарантированы эффективные средства юридической защиты, в первую очередь в порядке конституционного судопроизводства. Причем применительно к главе второй Конституции РФ к субъектам, обязанным обеспечивать соблюдение конституционных прав, отнесены исключительно органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 18 Конституции РФ).

С точки зрения модели конституционной жалобы (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ) изначальным адресатом, обязанным обеспечить соблюдение принципа соразмерности, выступает законодатель. Статистика обращений в Конституционный Суд РФ свидетельствует, что персональная сфера действия принципа соразмерности фактически ограничена органами законодательной власти. Так, за период с 1995 по 2019 г. в порядке ч. 4 ст. 125 Конституции РФ по жалобам граждан и запросам судов было принято 488 постановлений, что составляет более 80% от общего числа постановлений (602)⁵. Поскольку предметом обжалования по этой категории споров являются преимущественно законы, то обязательства по соблюдению рассматриваемого конституционного принципа накладываются на представительные органы власти. Конституционной юстиции в этой части принадлежит полномочие по проверке соблюдения законодателем конституционных требований, вытекающих из принципа соразмерности. Далее следует проанализировать характер взаимоотношений Конституционного Суда РФ с представительными органами власти в делах о защите конституционных прав граждан.

1.2. Демократическая легитимность и контр-мажоритарная трудность

Взаимодействие конституционной юстиции и законодателя применительно к принципу соразмер-

ности определяется существующей в России системой разделения властей⁶. В любом демократическом государстве для анализа принципа соразмерности в качестве центральной, выступает проблема легитимности конституционной юстиции⁷. В отсутствие сравнимого демократического мандата оценка органом конституционного правосудия соразмерности нередко противоречит первоначальному пониманию этого принципа народными избранниками. Согласование частных и публичных интересов с соблюдением парламентских процедур теоретически отражает волю народа как носителя суверенитета (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). Не являясь непосредственными представителями народа России, небольшая по численности группа конституционных судей при определении своего варианта понимания равновесия между фундаментальными правами граждан и противостоящими им публичными интересами фактически подрывает решение парламентского большинства об изначальном варианте согласования таких интересов. В такой ситуации к институциональному вопросу разграничения компетенции между органами конституционного правосудия и законодательной власти еще добавляется и так называемая контр-мажоритарная трудность (от англ. *countermajoritarian difficulty*)⁸. Эта проблема получила разработку в тех демократических странах, где органы конституционного контроля первоначально проявляли достаточно высокую степень активизма в оценке соразмерности парламентских решений. Осознание судами контр-мажоритарной трудности нередко ведет к распространению противоположной методологии судейской сдержанности при проверке рассматриваемого принципа.

⁶ См.: Бондарь Н.С. Место конституционного правосудия в системе разделения властей // Социология и право. 2011. № 5 (11). С. 5–12; Бондарь Н.С. Конституционный Суд в системе органов (о «богоугодных грехах» конституционного правосудия) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 1 (62). С. 26–32; Нарутто С.В. Место Конституционного Суда Российской Федерации в системе органов государственной власти // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1096–1107; Сергеев С.Л. Судебная власть и конституционное правосудие в контексте принципа разделения властей // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 2 (26). С. 9–15; Татаринов С.А. О формах взаимодействия между Конституционным Судом Российской Федерации и органами государственной власти Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 413. С. 198–204.

⁷ См.: Санстейн К.Р. Легитимность конституционных судов: заметки о теории и практике // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 2 (19). С. 31–33; Isensee J. Grundrechte und Demokratie: Die Polare Legitimation im Grundgesetzlichen Gemeinwesen // Der Staat. 1981. Bd. 20. H. 2. S. 161–176.

⁸ См.: Adler M.D. Judicial restraint in the administrative state: Beyond the countermajoritarian difficulty // University of Pennsylvania Law Review. 1997. Vol. 145. № 4. P. 759–892; Friedman B. The history of the countermajoritarian difficulty, part one: The road to judicial supremacy // New York University Law Review. 1998. Vol. 73. № 2. P. 333–433; Tushnet M. Policy distortion and democratic debilitation: Comparative illumination of the countermajoritarian difficulty // Michigan Law Review. 1995. Vol. 94. P. 245–301.

⁴ См.: Конституция РФ 1993 г. (с изм. от 21 июля 2014 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

⁵ См.: Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Statistics/Pages/Decision.aspx> (дата обращения: 01.04.2020).

Так, идея о недопустимости опровержения разумности подходов представительных органов была хорошо выражена в решении Верховного Суда США от 28 марта 1955 г. Оно касалось требования закона штата по осуществлению предпринимательской деятельности в сфере оптики только по предварительному разрешению со стороны офтальмолога или оптометриста (специалиста, подбирающего очки). Суд признал легитимность интереса регионального законодателя и отказался проверять наличие у него разумных оснований по введению такого требования. В решении было подчеркнуто, что закон штата, «возможно, настаивает во многих случаях на ненужном, бесполезном требовании. Однако законодательные органы, а не суды, должны балансировать достоинства и недостатки нового требования... чтобы быть конституционным, закон не обязательно должен логически соответствовать во всех отношениях своим целям. Достаточно возможного предположения о том, что конкретная мера считалась рациональным средством устранения законодателем существующего зла. Времена прошли, когда этот Суд использовал норму о надлежащей правовой процедуре четырнадцатой поправки [к Конституции США], чтобы отменять законы штата, регулирующие коммерческую и промышленную деятельность, по причинам их возможной неадекватности, непредсказуемости или дисгармоничности с определенными мировоззренческими учениями. Мы вновь подчеркиваем... “Для защиты от злоупотреблений со стороны законодательных органов люди должны обращаться к голосованию, а не к судам”»⁹. В данном случае подчеркивается отказ от распространенной прежде практики американских судов по оценке рациональности избранных законодателем правовых средств и их сбалансированности. Вместо судебных средств защиты потенциальным жертвам возможных несоразмерных ограничений конституционных прав предлагается воспользоваться механизмами политической ответственности представительных органов.

Похожих подходов в настоящее время придерживается Конституционный Суд РФ, избирая идеологию самоограничения во взаимодействии с «политическими» органами власти. Показателем выраженный в Определении от 2 апреля 2019 г. № 854-О вывод о том, что «органы государственной власти несут политическую ответственность именно перед российским народом, в интересах которого и должны приниматься решения, даже если правотворческие намерения не получают поддержки значительной части граждан»¹⁰. Такая позиция исходит из презумпции демократического

порядка формирования и деятельности парламента. Вместе с тем противоречивые тенденции в реальном развитии политической системы, видимо, должны вносить коррективы в сдержанную позицию конституционной юстиции по отношению к парламентским решениям. Чем более важными для демократической государственности (ст. 1, 3 Конституции РФ) представляются соответствующие конституционные права, тем более интенсивным должен быть конституционный судебный контроль соразмерности ограничивающих эти права законов. Далее можно обратиться к вопросу об институциональной легитимности конституционного правосудия, который в известной мере предопределяет практику применения конституционными судьями принципа соразмерности.

1.3. Институциональные гарантии легитимности конституционных судей

Технический на первый взгляд вопрос о процедуре назначения судей представляется намного более важным по сравнению с содержательными вопросами взаимодействия конституционной юстиции с законодателем. В отличие от ординарных судов порядок назначения судей Конституционного Суда РФ направлен на частичное решение проблемы легитимности конституционного правосудия. Отнесение вопроса о назначении будущих конституционных судей к компетенции Совета Федерации Федерального Собрания РФ и участие в процедуре их назначения Президента РФ, обоих палат федерального парламента, региональных парламента, высших судов, профильных федеральных ведомств и представителей юридической общности (научно-образовательных организаций, профессиональных общественных объединений) теоретически должны гарантировать повышение представительности в деятельности «высокого» суда (ч. 1 ст. 9 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 29 июля 2018 г.) «О Конституционном Суде РФ» (далее — Закон о Конституционном Суде)¹¹). Выбор верхней палаты парламента в качестве органа, утверждающего кандидатуры судей, также должен повысить легитимность конституционной юстиции с учетом интересов отдельных субъектов Российской Федерации. Несмотря на упомянутые гарантии, нельзя исключать влияния Президента РФ, иных органов исполнительной власти на процесс подбора кандидатур на должности судей Конституционного Суда РФ¹².

Проблема легитимности конституционной юстиции и процедура назначения конституционных судей тесным образом связаны с достижением рав-

⁹ United States Supreme Court, decided on March 28, 1955 «Mac Q. Williamson, Attorney General of Oklahoma, et al. v. Lee Optical of Oklahoma, Incorporated, et al.» // United States Supreme Court Reports. 1955. Vol. 348. P. 487–488.

¹⁰ Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision394335.pdf> (дата обращения: 01.04.2020).

¹¹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

¹² См.: Trochev A. Judicial Selection in Russia: Towards Accountability and Centralization // Appointing judges in an age of judicial power: Critical perspectives from around the world / ed. P.H. Russell, K. Malleon. Toronto : University of Toronto Press, 2006. P. 375–394.

новесия между интересами отдельных социальных групп. Для Российской Федерации как многонационального и многоконфессионального государства с укоренившимися в обществе коммунарными ценностями этот аспект имеет прикладное значение. В этой связи интересны выводы Венецианской комиссии Совета Европы, согласно которым любое «общество неизбежно является плюралистичным — сферой выражения различных тенденций, будь то философских, этических, социальных, политических, религиозных или юридических. Конституционное правосудие должно по своему составу гарантировать независимость в отношении различных групп интересов и способствовать созданию судебной практики, которая учитывает этот плюрализм. Легитимность конституционной юстиции и признание обществом ее решений могут в значительной степени зависеть от учета судом различных социальных ценностей, даже если такие ценности по общему правилу вытесняются в пользу общего блага. С этой целью баланс, обеспечивающий уважение к различным уязвимым интересам, должен быть закреплен в правилах назначениях этих юрисдикционных органов»¹³. Подобные на первый взгляд внеюридические факторы конституционного судопроизводства приобретают особое значение в процессе рассмотрения индивидуальных жалоб, в которых чаще всего ставятся вопросы о несоизмерном вмешательстве в конституционные права. «Очевидно, что формирование состава и структуры суда, — подчеркивается в другом докладе Венецианской комиссии, — с учетом необходимости отражения широкого спектра общества значимо для судов, уполномоченных на рассмотрение заявлений от частных лиц, тогда как суд, не имеющий права рассматривать заявления от частных лиц, формируемый путем назначений, будет иметь склонность к представительству интересов государственных и общественных институтов»¹⁴. Следовательно, повышение легитимности конституционной юстиции возможно посредством использования демократических процедур в назначении судей и более взвешенного учета интересов главных социальных групп, включая защиту конституционных прав меньшинств и наиболее уязвимых категорий населения.

1.4. Конституционное правосудие и вмешательство в нормотворческий процесс

Широкое применение принципа соразмерности определяет потенциальное вмешательство конституционной юстиции в нормотворческий процесс.

¹³ Compilation of Venice Commission Opinions, Reports and Studies on Constitutional Justice from 18th of December 2017 CDL-PI(2017)008. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2017\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2017)008-e) (дата обращения: 01.04.2020).

¹⁴ Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), декабрь 1997 г., CDL-STD(1997)020 «Состав конституционных судов». URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(1997\)020-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(1997)020-rus) (дата обращения: 01.04.2020).

В отечественной доктрине эта проблема во многом выражена в дискуссии о юридической природе правовых позиции Конституционного Суда РФ. С одной стороны, большинство участников этой дискуссии признают их нормативный¹⁵ (правотворческий¹⁶) характер, отождествляют с источниками права¹⁷ или даже с прецедентом¹⁸. С другой стороны, такие их качества отрицаются¹⁹, или высказывается точка зрения о недопустимости использования в российском правопорядке прецедента в качестве элемента иной правовой семьи²⁰.

К настоящему времени такая дискуссия не вполне актуальна. Она не имеет значения уже в силу признания самим законодателем в 2016 г.²¹ не только негативного, но даже позитивного нормотворчества Конституционного Суда РФ, в том числе посредством выявления им конституционно-правового смысла действующего законодательства (ч. 4–5 ст. 79 Закона о Конституционном Суде). При этом определять юридическую природу результатов конституционной судебной деятельности абстрактно нельзя. Характеристика правовых позиций будет отличаться в зависимости от выбранной Конституционным Судом интенсивности проверки соразмерности закона, которая зависит от обстоятельств конкретного спора. Поэтому следует рассмотреть основные формы взаимодействия конституционной

¹⁵ См.: Авакьян С.А. Нормативное значение решений конституционных судов // Вестник Московского университета. 2004. Сер. 11: Право. № 4. С. 25–40; Бондарь Н.С. Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного Суда РФ как источников права // Журнал российского права. 2007. № 4 (124). С. 75–85; Романов М.Л. Нормативная характеристика решений Конституционного Суда Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 1. С. 154–150.

¹⁶ См.: Кокотов А.Н. О правотворческом содержании решений Конституционного Суда Российской Федерации // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 21–24; Невинский В.В. Конституционный Суд Российской Федерации и правотворчество в России // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 3. С. 63–72.

¹⁷ См.: Галжиев Г.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1999. № 3. С. 81–95; Страшун Б. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Конституционное правосудие. 2001/2002. № 4, 5. С. 154–167; Татаринцов С.А. Постановления Конституционного Суда РФ в системе источников конституционного права // Государственная власть и права человека / отв. ред. В.Ф. Волович. Томск: Изд-во ТГУ, 2001. С. 130–132.

¹⁸ Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 3–9; Лазарев В.В. Прецеденты Конституционного Суда // Актуальные проблемы теории и практики конституционного правосудия. Вып. VII. Казань, 2012. С. 318–331.

¹⁹ Нерсисянц В.С. У российских судов нет правотворческих полномочий // Судебная практика как источник права. М.: Юрист, 2000. С. 107–112.

²⁰ Арановский К.В., Князев С.Д. Судьба судебного прецедента в романо-германском праве // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 4. С. 30–39.

²¹ См.: Федеральный конституционный закон от 28 декабря 2016 г. № 11-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

юстиции и законодателя при применении принципа соразмерности.

2. Основные формы взаимодействия конституционной юстиции и законодателя

Можно выделить несколько форм взаимодействия конституционной юстиции и парламента исходя из разной степени интенсивности оценки законов на предмет их соответствия принципу соразмерности. Согласно ст. 87 Закона о Конституционном Суде, по итогам рассмотрения дела о проверке конституционности нормативного акта принимается одно из следующих решений: о признании законоположений соответствующими Конституции (подп. 1 ч. 1); о признании законоположений соответствующими Конституции в определенном истолковании (подп. 1.1 ч. 1); о признании законоположения не соответствующим Конституции (подп. 2 ч. 1). Кроме того, в практике конституционного правосудия встречается еще одна форма, состоящая в признании закона не противоречащим Конституции. Проанализируем эти четыре направления взаимодействия конституционной юстиции с органами законодательной власти более подробно.

2.1. Подтверждение конституционности законов

Данное направление выступает общим правилом во взаимодействии парламента и конституционной юстиции. В основе подтверждения конституционности законов лежит несколько юридических доктрин. Речь идет о двух конституционных презумпциях: 1) добросовестности законодателя и 2) конституционности законов. Кроме того, можно сравнить эти две презумпции со схожей доктриной уважения законодателя в зарубежном конституционализме.

2.1.1. Презумпция добросовестности законодателя

Рассматриваемая презумпция представляет собой предположение о соответствии Основному закону деятельности представительных органов. Конституционный Суд РФ исходит в собственной практике из общей «презумпции конституционной добросовестности»²², касающейся всех органов власти, а также более узкой по содержанию «презумпции добросовестности законодателя»²³. Это предположение считается истинным до момента своего опровержения в порядке конституционного судопроизводства.

С точки зрения политической психологии такая презумпция способствует взаимопониманию органов конституционной юстиции и законодательной власти в непростом вопросе согласования конституционных прав с публичными интересами. Отечественный орган конституционного правосудия связывает данную презумпцию в первую очередь с приверженностью законодателя «общим правовым принципам»²⁴, «общеправовым и конституционным принципам»²⁵ или «конституционным принципам и ценностям»²⁶. Применительно к соразмерности это будет означать, что демократически избранные представители по умолчанию призваны соблюдать оптимальный баланс между конституционными правами граждан и значимыми публичными интересами. Опровержение данной презумпции возможно лишь при серьезном отступлении от требований, составляющих принцип соразмерности (легитимности целей, пригодности и необходимости средств, а также баланса между частными и публичными интересами).

Обстоятельное истолкование анализируемая презумпция получила в Определении Конституционного Суда РФ от 7 июля 2016 г. № 1358-О, которое касалось изменений избирательного законодательства по усложнению порядка аккредитации средств массовой информации в день голосования. Дело было инициировано группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ до момента фактического применения на практике указанных законодательных новелл. По результатам рассмотрения спора Конституционный Суд РФ презюмировал «добросовестность законодательных намерений и приверженность органов законодательной власти общеправовым и конституционным принципам, предопределяющим содержание конституционных прав... В силу этой презумпции конституционность положений федеральных избирательных законов не должна быть поставлена под сомнение без должных на то оснований, установленных в конституционном судопроизводстве, начиная с оценки допустимости обращения. Предположения же о правонарушающих последствиях будущего применения оспариваемых законоположений не имеют преимущества перед конституционными презумпциями, от которых Конституционный Суд Российской Федерации не может отступить, поскольку буквальный смысл этих законоположений не позволяет прийти к выводу о наличии неопределенности в вопросе об их конституционности, а практика их применения на момент предварительного рассмотрения обращения отсутствует»²⁷. В итоге обратившимся

²² Постановление Конституционного Суда РФ от 26 июня 2014 г. № 19-П // СЗ РФ. 2014. № 27. Ст. 3849; Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3647; Определение Конституционного Суда РФ от 7 июля 2016 г. № 1422-О // СЗ РФ. 2016. № 30. Ст. 4981.

²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июня 2012 г. № 13-П // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3256.

²⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 264.

²⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3647.

²⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 7 июля 2016 г. № 1358-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ.

депутатам было отказано в проверке соразмерности ограничения конституционной свободы массовой информации в силу преждевременности и фактически отсутствия доказательств чрезмерности соответствующих законодательных новелл. Следовательно, при использовании презумпции добросовестности законодателя значение приобретает распределение бремени доказывания и соблюдение условий допустимости обращения в порядке конституционного судопроизводства. Законодатель должен считаться добросовестным до тех пор, пока органом конституционного правосудия не будет доказано обратное. С точки зрения же принципа соразмерности отдельной оценки требует вопрос о допустимости конституционного судебного контроля неоконченных вмешательств в конституционные права (например, реальной угрозы со стороны законодателя по нарушению принципа соразмерности).

2.1.2. Презумпция конституционности закона

Презумпция добросовестности законодателя развивается в родственной конституционной доктрине. Речь идет о презумпции конституционности законов и иных нормативных актов²⁸. По мнению С.А. Мосина, такая презумпция представляет собой «такое предположение, при котором все нормативные акты, принятые на территории Российской Федерации, признаются соответствующими положениям Конституции Российской Федерации»²⁹. Отсюда нормативным основанием данной презумпции служат предписания Основного закона РФ о его территориальном верховенстве (ч. 2 ст. 4) и недопустимости противоречия конституционным нормам законов и иных правовых актов (ч. 1 ст. 15).

Причем две рассматриваемые презумпции тесно взаимосвязаны между собой. Так, в особом мнении судьи Б.С. Эбзеева они были представлены как единая «презумпция конституционности деятельности органов государственной власти и их должностных лиц и принимаемых ими правовых актов» (Постановление от 10 декабря 1997 г. № 19-П³⁰). Если все же проводить их отличие, то первая презумпция определяет деятельность представительных органов власти, а вторая касается законов как основных результатов такой деятельности.

URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision239084.pdf> (дата обращения: 01.04.2020).

²⁸ См.: Никонов В.А. Презумпции соответствия нормативных актов Конституции и знания закона // *Законность*. 2011. № 2. С. 17–20; Петров А.А. Презумпция конституционности правовых актов и ее законодательное закрепление в Российской Федерации // *Закон*. 2009. № 9. С. 48–53; Сивицкий В.А. Презумпция конституционности нормативного правового акта: отдельные аспекты // *Юридическая техника*. 2010. № 4. С. 499–502; Сухина И. Конституционные презумпции в сфере прав и свобод человека и гражданина // *Российская юстиция*. 2003. № 9. С. 11–13.

²⁹ Мосин С.А. Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации: монография. М.: Юстициформ, 2009. 112 с.

³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П // *СЗ РФ*. 1997. № 51. Ст. 5877; *Вестник Конституционного Суда РФ*. 1998. № 1.

Презумпция конституционности законов имеет процедурное значение. Она касается основного предмета обжалования в порядке конституционного судопроизводства. Можно согласиться с точкой зрения В.А. Сивицкого, в соответствии с которой «основным средством опровержения презумпции конституционности является Конституционный Суд РФ, который может выявить неконституционность акта»³¹. Действительно, согласно ч. 2 ст. 36 Закона о Конституционном Суде, основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации закон, иной нормативный акт³². Кроме того, рассматриваемая презумпция не позволяет пересматривать правоприменительные решения, которые исполнены до момента опровержения конституционности соответствующих законоположений. Согласно неоднократно выраженной Конституционным Судом РФ правовой позиции, «в случае если в отношении лиц, не являвшихся заявителями по делу, рассмотренному Конституционным Судом Российской Федерации, правоприменительные решения были исполнены до признания неконституционными норм, положенных в их основу, то в отношении таких лиц действует презумпция конституционности закона, поскольку он применялся в условиях, когда вопрос о его конституционности не ставился. Такое регулирование согласуется с общими принципами действия законодательства во времени, направлено на обеспечение правовой определенности и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя в указанном им аспекте»³³. В данном случае лица, не являющиеся заявителями по делу, в силу рассматриваемой презумпции не могут ретроспективно проверить соблюдение принципа соразмерности.

При оценке выполнения законодателем требований, вытекающих из принципа соразмерности, Конституционный Суд РФ будет исходить из презумпции конституционности соответствующего нормативного акта и должен решать вопрос об опровержении данного предположения при рассмотрении дела по существу. Причем этот вопрос не должен решаться на предварительной стадии конституционного судопроизводства, в том числе при отказе в принятии дела к рассмотрению. «В момент поступления в Конституционный Суд Российской Федерации жалобы, — подчеркивает в своем особом мнении судья Г.А. Гаждиев, — вопрос о конституционности данной нормы не является предрешенным. Презумпция конституционности нормы опровергается не при обращении в Конституционный Суд Российской Федерации, а лишь при

³¹ Сивицкий В.А. Презумпция конституционности нормативного правового акта: отдельные аспекты. С. 499.

³² *СЗ РФ*. 1994. № 13. Ст. 1447.

³³ Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2014 г. № 982-О. URL: www.ksrf.ru

вынесении им решения»³⁴. Поэтому при наличии сомнений в добросовестности законодателя или при наличии у заявителя весомых доказательств, опровергающих презумпцию конституционности закона, соответствующие вопросы должны рассматриваться органом конституционного правосудия по существу.

2.1.3. Миграция конституционных идей и доктрина уважения законодателя

Обе используемые в отечественном конституционном правосудии презумпции в известном смысле представляют собой заимствование иностранного юридического опыта. Презумпция конституционности (от англ. *presumption of constitutionality*) использовалась Верховным Судом США еще в начале XIX в. В соответствии с решением от 19 февраля 1827 г. эта презумпция заключается в должном уважении «к законодательному органу в силу разумности, добросовестности и патриотизма, исходя из которых принимается любой закон и в силу чего предполагается действительность его [норм] до тех пор, пока противоречие с Конституцией не будет доказано по стандарту “вне всяких разумных сомнений”»³⁵. Следовательно, в американской судебной практике рассматриваемая презумпция также связывается с соблюдением законодателем требований добросовестности и разумности. Последнее требование зачастую признается в доктрине в качестве самостоятельного элемента принципа соразмерности. Также интересно пересечение рассматриваемой презумпции с доктриной конституционного патриотизма, которая приобрела сторонников среди отечественных правоведов³⁶.

Кроме того, приведенная цитата позволяет обратить внимание на доктрину судебского уважения (от англ. *judicial deference*). Она получила широкое распространение в практике судов стран общего права. Основной ее смысл состоит в уважении воли парламента по выбранному балансу между частными и публичными интересами. В решении Палаты лордов Соединенного Королевства от 28 октября 1999 г. отмечалось, что при возникновении проблемы баланса конкурирующих интересов и применения принципа соразмерности «может потребоваться со стороны исполнительных или законодательных органов сложный выбор между правами человека и интересами общества. В некоторых случаях судам будет уместно признать, что существует область

усмотрения, в рамках которой юстиция обязана уважать демократическую аргументацию рассматриваемого решения выборного органа или лица»³⁷. Тем самым доктрина судебского уважения фактически совпадает по целям с презумпциями добросовестности законодателя и конституционности законов. Акцент же здесь делается на юридическую аргументацию в условиях так называемой совещательной демократии (от англ. *deliberative democracy*)³⁸.

Причем доктрина судебского уважения в английском праве не всегда оценивается только положительно. Например, в решении Палаты лордов от 12 апреля 2003 г. было высказано достаточно критическое отношение к этому судебскому приему. Согласно этому решению, «слово “уважение” в настоящее время очень популярно в описании взаимоотношений между судебными и другими ветвями власти, нельзя полагать, что его подтекст сервильности или, быть может, вежливой уступки подходят для описания того, что происходит. В обществе, основанном на верховенстве права и разделении властей, необходимо установить, какая ветвь власти в каком конкретном случае имеет полномочия по принятию решений и каковы юридические пределы этих полномочий. А это составляет вопросы права, и поэтому их должны решать суды. Это означает, что сами суды часто вынуждены определять пределы своих полномочий по принятию решений. Это неизбежно. Но это не означает, что такое разграничение полномочий по принятию решений в отношении других ветвей власти является вопросом вежливости или уважения. Принципы, на основании которых разграничиваются полномочия по принятию решений, являются юридическими принципами. Суды являются независимой ветвью власти, а законодательная и исполнительная власть являются соответственно непосредственно или опосредованно избранными ветвями власти. Независимость обуславливает большую пригодность судов для решения одних вопросов, и выборность определяет большую пригодность законодательной или исполнительной власти для решения других вопросов. Разграничение этих обязательств по принятию решений основано на общепризнанных принципах. Принцип, согласно которому независимость судов является необходимой для надлежащего разрешения споров о субъективных правах или обжалования нарушений прав человека, является юридическим принципом... принцип, согласно которому одобрение большинством необходимо для принятия правильного решения в области политики или распределении ресурсов, также

³⁴ Мнение судьи Г.А. Гаджиева к Определению Конституционного Суда РФ от 21 июня 2011 г. № 872-О-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.kstrf.ru/decision/KSRFDecision68749.pdf> (дата обращения: 01.04.2020).

³⁵ United States Supreme Court, decided March 13, 1827 “Ogden v. Saunders” // United States Supreme Court Reports. 1827. Vol. 25. P. 213. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/25/213/> (дата обращения: 01.04.2020).

³⁶ См.: Барциц И.Н. Конституционный патриотизм: четыре европейские реинкарнации и российская версия. М.: Дело, 2018. 92 с.

³⁷ House of Lords, Opinions of the Lords of appeal for Judgment in the cause “Regina v. Director of Public Prosecutions, ex parte Kebeline and Others”, 28 October 1999 // United Kingdom House of Lords Decisions [UKHL]. 1999. P. 43. URL: <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/1999/43.html> (дата обращения: 01.04.2020).

³⁸ См.: Gutmann A., D. Thompson D. Why deliberative democracy? Princeton: Princeton University Press, 2004. 217 p.

является юридическим принципом. Аналогичным образом, когда суд решает, что вопрос находится в исключительной компетенции законодательной или исполнительной власти, он не проявляет уважения. Он решает вопросы права»³⁹. Такое подробное описание доктрины судейского уважения подчеркивает разную природу юстиции и «политических» органов власти. Однако на практике оказывается достаточно сложно разграничить их полномочия в области конституционных прав, в том числе по применению принципа соразмерности.

Если применить такие подходы к упомянутому делу об изменении порядка аккредитации средств массовой информации в ходе голосования, то можно прийти к выводу о возможном злоупотреблении парламентом большинством своими законодательными прерогативами. Нарушения в ходе выборов депутатов Государственной Думы 2011 г. были признаны, по крайней мере, в форме частичной либерализации в 2012 г. избирательного и партийного законодательства⁴⁰. В таком контексте конституционная юстиция вряд ли могла в полной мере отрицать угрозу нарушения свободы средств массовой информации в ходе предстоящего голосования со ссылкой на добросовестность законодателя.

Более того, при рассмотрении вопроса о соразмерности ограничения свободы средств массовой информации презумпция конституционности принятого закона может быть опровергнута в случае обращения к «законодательным» фактам. Именно такую попытку правомерного обращения к пусть специфическим, но доказательствам по этому делу предпринял в своем особом мнении К.В. Арановский. Судья Конституционного Суда РФ подчеркнул, что «конституционное правосудие могло бы оценить и соблюдение “той меры”, которую предписывает часть 3 статьи 55 Российской Конституции, с тем чтобы законное ограничение прав само не стало правонарушающим по избыточной строгости... Стенограмма парламентских чтений не самодостаточна как доказательство, но ее можно учесть, чтобы предположить, создает ли закон правоограничения. В этом смысле обращает на себя внимание высказывание докладчика законопроекта, который полагал, что будущим законом в его оспариваемой части “будет поставлен заслон” тем, кто, “прикрываясь журналистским удостоверением,

хочет вмешиваться незаконно в избирательный процесс”». Причем для оценки таких доказательств и опровержения презумпции конституционности закона судья К.В. Арановский использовал принцип соразмерности: «В отношении соразмерности предполагаемых правоограничений применительно к тому, насколько они соотносятся с необходимостью поддержания правопорядка в избирательных правоотношениях, нужно сопоставить нововведения с доступными средствами, которые уже обеспечивают порядок на выборах. Тогда бы можно было выяснить, имеют ли действующие меры уголовной, административной ответственности предупредительный, пресекающий и карательный эффект, работают ли меры процессуального принуждения и специальные меры, как то удаление нарушителей с избирательного участка. Если же их достаточно, чтобы комиссии и полиция удовлетворительно справились с поддержанием порядка на выборах, то дополнительные ограничения вряд ли оправданны». Соответственно доктрину судейского уважения и схожую с ней презумпцию добросовестности законодателя (конституционности закона) нельзя воспринимать в отрыве от фактов конкретного дела и поведения законодателя по принятию решений, затрагивающих конституционные права. Если в конституционном судопроизводстве такая презумпция не будет опровергнута, должно быть принято решение о подтверждении соответствия Основному закону обжалуемых заявителем законоположений.

Литература

1. Авакьян С.А. Нормативное значение решений конституционных судов / С.А. Авакьян // Вестник Московского университета. 2004. Сер 11: Право. № 4. С. 25–40.
2. Арановский К.В. Судьба судебного прецедента в романо-германском праве / К.В. Арановский, С.Д. Князев // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 4. С. 30–39.
3. Барциц И.Н. Конституционный патриотизм: четыре европейские реинкарнации и российская версия / И.Н. Барциц. Москва : Дело, 2018. 92 с.
4. Бондарь Н.С. Конституционный Суд в системе органов (о «богоугодных грехах» конституционного правосудия) / Н.С. Бондарь // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 1 (62). С. 26–32.
5. Бондарь Н.С. Место конституционного правосудия в системе разделения властей / Н.С. Бондарь // Социология и право. 2011. № 5 (11). С. 5–12.
6. Бондарь Н.С. Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного Суда РФ как источников права / Н.С. Бондарь // Журнал российского права. 2007. № 4 (124). С. 75–85.
7. Брежнев О.В. О некоторых аспектах взаимодействия Конституционного Суда Российской Федерации и Федерального Собрания / О.В. Брежнев // Известия Юго-Западного государственного университета. 2014. № 2. С. 101–105.
8. Гаджиев Г.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник

³⁹ House of Lords, Opinions of the Lords of appeal for Judgment in the cause «Regina v. British Broadcasting Corporation, ex parte Prolife Alliance, 10 April 2003 // United Kingdom House of Lords Decisions [UKHL]. 2004. P. 23.

⁴⁰ См.: Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”» // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721; Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

конституционного права / Г.А. Гаджиев // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1999. № 3. С. 81–95.

9. Гаджиев Г.А. Принципы права и право из принципов. Конституционные суды и законодательные органы — друзья и соперники на арене конституционной политики / Г.А. Гаджиев // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2 (63). С. 22–45.

10. Должиков А.В. Принцип соразмерности конституционно-судебной защиты основных прав в РФ / А.В. Должиков // Эффективность законодательства и современные юридические технологии : материалы заседания III Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (г. Москва, 29–31 мая 2008 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор Т.Я. Хабриева. Москва : ИГиСП при Правительстве РФ, 2009. С. 68–72.

11. Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации / В.Д. Зорькин // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 3–9.

12. Кокотов А.Н. О правотворческом содержании решений Конституционного Суда Российской Федерации / А.Н. Кокотов // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 21–24.

13. Лазарев В.В. Прецеденты Конституционного Суда / В.В. Лазарев // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства : сборник научных трудов / председатель редколлегии В.Н. Демидов. Казань, 2012. Вып. 7. С. 318–331.

14. Мосин С.А. Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации : монография / С.А. Мосин. Москва : Юстицинформ, 2009. 112 с.

15. Нарутто С.В. Место Конституционного Суда Российской Федерации в системе органов государственной власти / С.В. Нарутто // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1096–1107.

16. Невинский В.В. Конституционный Суд Российской Федерации и правотворчество в России / В.В. Невинский // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 3. С. 63–72.

17. Нерсисянц В.С. У российских судов нет правотворческих полномочий / В.С. Нерсисянц // Судебная практика как источник права. Москва : Юрист, 2000. С. 107–112.

18. Несмеянова С.Э. О возможном влиянии Конституционного Суда Российской Федерации на законодателя / С.Э. Несмеянова // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3. С. 6–9.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

29. Фосскуле А. Принцип соразмерности / А. Фосскуле ; перевод с нем. А. Должикова // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 1. С. 159–163.

References

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

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

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

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

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

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

О некоторых прикладных вопросах конституционного правосудия (на материале судебной практики)

Блохин Павел Дмитриевич,
советник судьи Конституционного Суда
Российской Федерации, старший преподаватель
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ),
кандидат юридических наук
Pavel.Blokhin@ksrf.ru

В настоящей статье рассматривается ряд практически значимых вопросов конституционного правосудия, возникающих в ходе осуществления конкретного нормоконтроля. А именно: оценка Конституционным Судом допустимости конституционной жалобы заявителя с учетом динамики всей системы правового регулирования; уточнение Судом предмета рассмотрения по делу о проверке конституционности нормы в сравнении с предметом оспаривания, указанным заявителем; формулирование Судом рекомендаций в адрес нормотворческих органов как одна из особенностей исполнения его решения. Используется новейшая практика Конституционного Суда РФ, а также некоторые работы ведущих специалистов в области конституционной юстиции.

Ключевые слова: конституционное правосудие, допустимость конституционной жалобы, предмет рассмотрения по делу, исполнение решений Конституционного Суда РФ.

Введение

Конституционное правосудие продолжает оставаться востребованным инструментом защиты основополагающих прав и свобод граждан и их объединений. Так, в 2019 г. подано 14 809 обращений (включая не направленные на инициирование разбирательства), что несколько меньше, чем в 2018 г., но больше, чем в три предшествующих года¹. По результатам их изучения Конституционным Судом РФ (далее также — КС РФ, Суд) принято более 40 постановлений и 3640 определений, что также заметно превышает статистику предыдущих лет. Количество же научных (и околонаучных) публикаций, посвященных деятельности конституционной юстиции, как кажется, стремится превзойти и эти показатели. Было бы тем не менее преждевременным полагать, что спорные вопросы конституционного судебного нормоконтроля этим исчерпаны. Напротив, как показано ниже, на каждом из ключевых этапов разбирательства (определение допустимости жалобы, формулирование предмета рассмотрения по делу и установление особенностей исполнения принятого решения) возникают такие спорные вопросы. От разрешения этих вопросов зависят последовательность и разумная предсказуемость конституционно-судебной практики для тех, кому она адресована, а значит, поддержание доверия к Конституционному Суду и государству в целом.

¹ URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/StatisticDef.aspx>

Оценка Конституционным Судом РФ нормы в системе изменившегося регулирования

1. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»² (далее также — Закон, ФКЗ) в действующей редакции гласит, что основанием отказа в принятии жалобы к рассмотрению является отмена оспариваемого нормативного акта или утрата им юридической силы в иной форме, за исключением случаев продолжющегося его применения к возникшим ранее правоотношениям (п. 4 ст. 43). Указанное обстоятельство может возникнуть, таким образом, как еще до подачи жалобы в КС РФ, так и уже после подачи, но до принятия ее к рассмотрению. Также из Закона следует, что если указанное обстоятельство возникло уже после принятия жалобы к рассмотрению, но до вынесения итогового решения по ней, и отсутствуют указанные исключительные случаи, то имеется основание для прекращения производства по делу (ст. 68). Это основание может появиться, видимо, как на этапе подготовки дела к рассмотрению³, так и после проведения заседания.

² Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/LegalBases/FCL/Pages/default.aspx>

³ См. в качестве примера: Определение от 12 марта 2019 г. № 573-О. Здесь и далее решения (определения и постановления) Конституционного Суда Российской Федерации приводятся по текстам, размещенным на официальном сайте

Наибольший интерес представляет собой первый сценарий (как объективно наиболее частый), а именно — когда к моменту подачи обращения оспариваемая норма уже является недействующей. В случаях, когда это норма, например, еще доконституционного законодательства и она со всей очевидностью не порождает более прав и обязанностей для участников правоотношений, КС РФ ограничивается указанием на то, что она «утратила силу задолго до обращения» заявителя и потому «не может быть предметом проверки»⁴. В менее очевидных случаях, в частности касающихся оспаривания уголовно-процессуального законодательства, КС РФ особо отмечает, что основанные на утратившей силу норме правоотношения завершены, и эта норма — с учетом правил о действии норм УПК РФ во времени — «более применяться не может»⁵. Наконец, принимая решение по существу дела, КС РФ подробно обосновывает, что, хотя оспариваемая норма и была отменена, «уполномоченные органы продолжают применять содержащееся в ней законоположение» к отношениям, возникшим до момента такой отмены, в силу прямого указания на то закона⁶.

Такое исключительное обстоятельство, препятствующее отказу в принятии жалобы к рассмотрению (прекращению производства по ней), — применение оспариваемого акта, утратившего юридическую силу, к возникшим ранее правоотношениям, — связано с эффектом «перезживания» или «ультраактивности» закона, часто используемого в целях обеспечения стабильности и преемственности регулирования в особенности длящихся правоотношений. В остальных же случаях отказ Суда от вынесения итогового решения обусловлен тем, что цель устранения оспариваемого положения из правового поля столь же эффективно достигается помимо конституционного нормоконтроля⁷. Это происходит обычно, если оно отменено самим законотворческим органом, независимо от мотивов, которыми он руководствуется⁸, дисквалифицировано конституционным (уставным) судом субъекта РФ в пределах его полномочий⁹ или «хотя и не отменено, но фактически утратило силу и более применяться не может» ввиду скоротечности регулируемых им отношений¹⁰.

В ряде случаев законодатель, отменяя оспариваемую заявителем и примененную в его конкретном деле норму, содержательно повторяет ранее избранную модель правового регулирования (условно говоря, меняется лишь *формальный источник* правила). В наиболее очевидных случаях КС РФ констатиру-

ет, что оспариваемые положения утратившей силу статьи, «по существу, воспроизведены» в ином законоположении и потому не могут быть исключены из предмета проверки¹¹. Несколько более сложная ситуация складывается, когда избранная законодателем модель правового регулирования в общих своих чертах повторяется, однако уже не содержит тех правоограничивающих аспектов, на которые указывал заявитель. В этом случае КС РФ следует указать на отличия «действующей... на момент обращения... редакции» нормы от прежней ее редакции как на одно из оснований отказа в принятии жалобы к производству¹², поскольку, строго говоря, надлежащий предмет в этом случае отсутствует.

Наконец, сравнивая нынешнее регулирование рассматриваемого вопроса с тем, что существовало до внесения в 2014 г. поправок к ФКЗ¹³, можно отметить два принципиальных отличия. Первое свидетельствует скорее в пользу усиления защиты *основных субъективных прав* граждан и их объединений. А именно — если ранее КС РФ определенно указывал на невозможности проверки закона, утратившего силу до момента подачи заявителем жалобы (т.е. до начала «производства» в Суде в широком смысле этого слова)¹⁴, то сегодня указанный временной фактор не имеет решающего значения при наличии указанных выше исключительных обстоятельств. Второе отличие, напротив, говорит о выдвигении на передний план задачи развития *объективного конституционного права*. Так, если ранее проверка утратившего силу закона допускалась, когда действием этого акта «были нарушены конституционные права», что является, по существу, общим требованием допустимости любой жалобы (ст. 96 ФКЗ), то сегодня этого обстоятельства недостаточно.

2. В практике Конституционного Суда РФ не редки случаи, когда сама оспариваемая заявителем норма, примененная в его конкретном деле, не претерпела изменения, однако таким изменениям подверглась система правового регулирования, в которую эта норма «погружена». Иными словами, возможно, что к моменту возбуждения производства по жалобе такая норма «обросла» правовыми гарантиями, уменьшающими или сводящими на нет ее правоограничительный эффект, или, напротив, лишилась тех правовых гарантий, которыми она была «обставлена» прежде.

О том, что эта проблема не гипотетическая, а вполне реальная, свидетельствовал сам КС РФ еще в 1996 г. в деле об ограничении оснований пересмотра уголовного дела по вновь открывшимся обстоятельствам: «...не исключено, что при введении или развитии каких-либо процессуальных институтов,

Конституционного Суда РФ в разделе «Решения КС РФ». URL: <http://www.kstrf.ru>

⁴ Определение от 29 января 2019 г. № 114-О и многие другие.

⁵ Определение от 18 июля 2019 г. № 1887-О и многие другие.

⁶ Постановление от 17 января 2018 г. № 3-П и некоторые другие.

⁷ См. об этом: определения от 4 июня 1998 г. № 112-О, от 13 октября 2009 г. № 1259-О-О и др.

⁸ В качестве примера см.: Определение от 5 марта 2013 г. № 332-О.

⁹ Похожий случай см. здесь: Определение от 5 декабря 2019 г. № 3278-О.

¹⁰ См. особенно: Определение от 17 февраля 2015 г. № 266-О.

¹¹ Постановление от 5 марта 2019 г. № 14-П и др.

¹² См., например: Определение от 10 октября 2017 г. № 2256-О.

¹³ Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ. См. также: Блохин П.Д., Кряжкова О.Н. Как защитить свои права в Конституционном Суде: Практическое руководство по обращению с жалобой в Конституционный Суд России. М., 2015. С. 48–49.

¹⁴ См.: определения от 21 октября 2008 г. № 671-О-О, от 19 февраля 2009 г. № 97-О-О и др.

которые будут компенсировать недостатки положений пункта 4 части второй статьи 384 УПК РСФСР, данная норма может получить новое звучание... даже в прежней ее редакции», поскольку «конституционное содержание соответствующих правовых институтов может быть обеспечено *совокупным* (курсив мой. — П.Б.) результатом действия норм права». В этом случае сохранение спорной нормы в силе не будет противоречить принципу непреодолимости постановлений КС РФ¹⁵.

Пример обратного сценария: принимая в 2011 г. постановление, которым признавался конституционным механизм формирования представительного органа муниципального района из числа ранее избранных населением депутатов представительных органов и глав входящих в него поселений, КС РФ исходил из следующего. «В системе действующего правового регулирования», во-первых, переход к новому механизму может осуществляться представительными органами соответствующих муниципальных образований (п. 3.3); во-вторых, при условии обязательного учета мнения населения (не исключая референдум и опрос) при выдвигении такой инициативы (п. 4); кроме того, допускается возвращение к прямому избранию депутатов муниципального района (п. 3.3). Законодатель также может конкретизировать рассматриваемый механизм — но не произвольно, а «в целях обеспечения полноты гарантирования конституционного права на местное самоуправление» (п. 5)¹⁶.

В 2014 г. указанный порядок был изменен, а именно вопрос о переходе от одной формы к другой стал решаться законом субъекта РФ, соответственно, главенство в этом процессе представительных органов поселений, как и учет мнения населения, стали невозможны, что поставило закономерный вопрос о соблюдении законодателем правовых позиций КС РФ¹⁷.

Указанный тезис — о необходимости учета динамики правового регулирования в целом — не просто покоится на здравом смысле и логике, но и находит поддержку в ст. 74 ФКЗ, в силу которой Суд принимает решение по делу, в том числе исходя из места оспариваемого положения в системе правовых актов, в том числе в ее динамике¹⁸, или «с учетом тенденций развития законодательного регулирования в данной сфере»¹⁹. При этом такой учет предполагается как при оценке оспариваемой нормы по существу, так и при решении вопроса о допустимости обращения²⁰, а значит, и о соблюдении темпоральных критериев допустимости. Изменение системы правового регулирования может приводить к тем же по существу последствиям, что и изменение (отмена) оспариваемой нормы.

¹⁵ Постановление от 2 февраля 1996 г. № 4-П.

¹⁶ Постановление от 18 мая 2011 г. № 9-П. См об этой проблеме параграф 3 настоящей статьи.

¹⁷ См. об этом: Постановление от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

¹⁸ Мнение судьи Г.А. Гаджиева к Определению от 28 февраля 2019 г. № 369-О. URL: <http://www.ksrf.ru>

¹⁹ Определение от 12 мая 2016 г. № 1144-О.

²⁰ Определение от 8 июля 2014 г. № 1562-О.

Впрочем, поскольку установление таких нормативных связей в их динамике требует содержательного изучения правовой позиции заявителя и *системного истолкования* оспариваемой нормы, это желательно делать посредством углубленного изучения обращения судьей, поскольку при данных обстоятельствах обычно не имеется очевидной недопустимости обращения, которую призван фиксировать Секретариат при предварительном рассмотрении жалобы²¹.

Первый из возможных сценариев такого учета состоит в следующем. Предположим, что оспариваемая норма существовала и существует в одном и том же правовом контексте, который на момент производства в КС РФ законодатель намеревается изменить таким образом, что претензии заявителя станут беспредметными. Например, жалоба ряда граждан и хозяйствующих субъектов касалась отдельных норм Федерального закона о местном самоуправлении и Федерального закон о регулировании торговли, как позволяющих органам местного самоуправления самостоятельно устанавливать абсолютный запрет на размещение киосков, ларьков, палаток на придомовой территории. Отказывая в принятии жалобы к производству, Суд указал в конце мотивировочной части после слов «кроме того» на «продолжающийся законодательный процесс», а именно внесение в Госдуму РФ законопроекта, которым предлагается непосредственно в федеральном законодательстве ограничить перечень случаев, когда установление такого запрета органами МСУ допустимо (п. 5).

Поскольку здесь речь шла лишь о возможных, а не реально действующих изменениях (которые КС РФ оценивать не уполномочен) и учитывая место, отведенное в тексте решения рассматриваемому доводу, он может рассматриваться лишь как второстепенный (факультативный). Такой довод определенно не относился к числу так называемых *ведущих оснований решения* (к ним относятся п. 2–4.1), поскольку и при его исключении основной вывод Суда не изменится. Сказанное относится и к случаям, когда законопроект, «направленный на совершенствование нормативного регулирования» в оспариваемой сфере, не только внесен, но и принят в первом чтении депутатами²².

Второй сценарий представляет больший практический интерес. Предположим, что оспариваемая норма в период ее применения создавала для заявителя серьезный правоограничивающий эффект, который к моменту ее оспаривания в КС РФ уже устранен или смягчен за счет изменения смежных с нею законоположений. Так, в 2019 г. заявительница обжаловала ст. 850 Гражданского кодекса РФ как позволяющую банку в договоре с гражданином о предоставлении и обслуживании банковской карты предусмотреть условие о кредитовании счета такой карты с последующим начислением процентов

²¹ См. в подтв.: Сивицкий В.А. О некоторых аспектах рассмотрения обращений в адрес Конституционного Суда Российской Федерации в предварительном порядке его Секретариатом // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 1.

²² Определение от 17 июля 2018 г. № 1733-О.

на проценты. С одной стороны, Суд установил, что по состоянию на 2010 г. ни нормы Гражданского кодекса РФ, ни судебная практика, действительно, не препятствовали банку включить в такой договор условие о так называемых сложных процентах (п. 3). С другой стороны, отметил Суд, после 2014 г. законодатель целенаправленно исключил такую возможность, внося соответствующие ограничения в Федеральный закон о потребительском кредите и затем в Гражданский кодекс РФ (п. 4).

Очевидно, что в изменившемся правовом контексте претензии заявительницы уже лишены всяких оснований, в связи с чем логичным было бы, проанализировав это новое регулирование и практику его применения (п. 4.1), ограничиться тем же основанием недопустимости жалобы, что и оспаривание утратившей силу нормы. Это, конечно, не исключало бы возможности проверки конституционности такого нового регулирования в будущем. Впрочем, КС РФ содержательно оценил доводы заявительницы применительно к прежнему регулированию, указав, что и оно ее прав не нарушило (п. 3.1), не уточняя, продолжает ли оно оказывать регулирующее воздействие на заявительницу (упомянув лишь, что на основании судебного решения в пользу банка из ее пенсии до сих пор производятся удержания).

Возможна, конечно, и обратная ситуация: когда правовое регулирование в момент его применения содержало достаточный набор гарантий, которые впоследствии были исключены, что и привело к его оспариванию. Однако в этом случае права заявителя нельзя было бы признать нарушенными, а его доводы следовало бы считать абстрактными, заявленными в общественных интересах. В связи с этим следовало бы дожидаться новой жалобы, отвечающей всем требованиям допустимости.

Уточнение Конституционным Судом РФ границ предмета рассмотрения по делу

1. Согласно ч. 3 ст. 74 Закона о Конституционном Суде РФ, Суд принимает постановление лишь по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению в обращении. Иными словами, предметом рассмотрения по делу выступает конкретная норма права, содержащаяся в оспариваемой статье (статьях) нормативного акта или ее структурной единице (части, пункте и т.д.). При этом такой предмет рассмотрения зачастую не в полной мере совпадает с предметом обжалования²³ — особенно если тот определен заявителем излишне широко.

Довольно часто указанное несовпадение предмета рассмотрения с предметом обжалования происходит тогда, когда оспариваемая «часть акта» регламентирует более широкий круг правоотношений, чем правоотношения с участием заявителя. В самых крайних случаях, когда заявитель оспаривает цели-

ком нормативный акт²⁴ или отдельную его главу²⁵, Суд отказывается «вычленивать» надлежащий предмет проверки, поскольку он должен быть сформулирован «самим заявителем как непосредственным носителем подлежащего конституционно-правовой защите интереса». Напротив, в наиболее простых случаях Суд самостоятельно указывает, что заявитель оспаривает ту или другую статью, «а фактически примененную судами в деле с его участием часть» этой статьи²⁶, либо что он оспаривает положение одного абзаца, «ошибочно указанного в жалобе» как другой абзац²⁷.

К примеру, если в отношении заявителя применена ст. 402 Налогового кодекса РФ в части, допускающей использование инвентаризационной стоимости для расчета налога на жилой дом, то в остальной части, предписывающей использовать кадастровую стоимость для расчета налога на некоторые иные объекты недвижимости, производство по делу подлежит прекращению²⁸. Иной подход, формально отвечая указанной ч. 3 ст. 74 ФКЗ о КС РФ, противоречил бы уже ст. 96–97 Закона, определяющим условия допустимости индивидуальной жалобы, и превращал бы *нормативную конституционную жалобу*, по существу, в *actio popularis* (народную жалобу).

В некоторых случаях, впрочем, это влечет определенное неудобство, если заявителем оспаривается одна норма и не оспаривается вторая, также примененная в его деле и тесно взаимосвязанная с первой. Поскольку в этом случае можно вести речь о «нестыковке» между требованием заявителя и его позицией относительно дефектности конкретной нормы и правовым обоснованием (п. 8 и 9 ч. 2 ст. 37 ФКЗ о КС РФ), эта проблема может разрешаться устранением недостатков жалобы после предварительного рассмотрения ее Секретариатом или подачей дополнения к жалобе на этапе предварительного изучения ее судьей.

2. Помимо указанных случаев, когда лишь провозглашается единственно возможный предмет проверки, также имеют место случаи, когда КС РФ, по существу, сужает или расширяет предмет рассмотрения и, как следствие, выводы в резолютивной части постановления. Это, как правило, имеет значение не для самого заявителя, а для лиц, находящихся с ним в аналогичной, но не тождественной правовой ситуации. Представляется, что оба приема порой могут быть оправданы соображениями правовой политики, а порой — вызывать нарекания, о чем пойдет речь ниже.

«Сужение» предмета рассмотрения призвано исключить из него охватываемые оспариваемой нормой правовые ситуации, которые лишь *prima facie* (при первом приближении) идентичны ситуации заявителя, но могут содержать еще не обнаружившие

²³ См. в подвт.: Гаджиев Г.А. Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда Российской Федерации. Часть I // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1.

²⁴ См.: Определение от 28 ноября 2019 г. № 3239-О и др.

²⁵ См.: Определение от 19 июня 2012 г. № 1213-О и др.

²⁶ См.: Определение от 30 января 2020 г. № 56-О и многие другие.

²⁷ См.: Определение от 5 декабря 2019 г. № 3273-О и многие другие.

²⁸ См. в качестве примера: п. 1.2 Постановления от 15 февраля 2019 г. № 10-П.

себя серьезные отличия. В то же время такое «сужение» заставляет всех иных лиц, нежели заявитель, продолжать испытывать на себе применение дефектной нормы и вновь обращаться к Конституционному Суду РФ с тем же, по существу, вопросом.

Так, в недавнем постановлении²⁹ КС РФ истолковал оспоренные положения Земельного кодекса РФ и КоАП РФ, требующие от собственника использовать земельный участок по его целевому назначению, как не препятствующие собственнику участка «с видом разрешенного использования — для ведения личного подсобного хозяйства» предоставлять этот участок и жилое помещение на нем для проведения религиозных обрядов, если это не ведет к фактической трансформации этого жилого помещения в культовый объект. Привязка к указанному виду разрешенного использования была сделана не только по ходу мотивировочной части, но также при формулировании Судом предмета рассмотрения и итогового вывода.

Между тем уже при изучении судебной практики и материалов СМИ стало очевидно, что с подобной проблемой сталкиваются (и с большой долей вероятности могут столкнуться) представители некоторых конфессий и в иных случаях, например когда разрешенное использование участка — «ведение личного подсобного хозяйства на полевых участках», «для индивидуального жилищного строительства», «ведение садоводства» и др. Классификатор видов разрешенного использования знает около полтора сотен таких видов, не говоря о том, что правила землепользования и застройки, принятые муниципальными образованиями до 2014 г., могут содержать иные аналогичные им виды: вряд ли на каждый такой случай необходимо отдельное решение Высокого суда.

Поэтому, учитывая общий характер оспоренной нормы, а также широкую распространенность проблемы, следовало было бы ограничить предмет дела через указание не одного из видов разрешенного использования земельного участка, а преимущественного его назначения (например, для проживания граждан и для осуществления уставной деятельности организации). Не случайно почти сразу КС РФ вынужден был принять развернутое определение³⁰, в котором указал, что выраженные им правовые позиции «mutatis mutandis распространяются и на ситуацию», когда разрешенное использование участка — «в целях эксплуатации административного здания», и предписал пересмотр дела нового заявителя.

Значительно реже КС РФ «расширяет» действительный предмет проверки по сравнению с тем, как он формально очерчен в начале мотивировочной части постановления, если поставленная правовая проблема является *системной* — например, касается не одного состава административного правонару-

шения, а множества. В этом случае, впрочем, Суд рискует столкнуться в будущем с необходимостью ограничить сферу применения своей правовой позиции, если обнаружится некая эксклюзивная ситуация, которую он вовсе не имел в виду затронуть.

Так, в широко известном деле о размерах административных штрафов оспаривались санкции ряда норм Особенной части КоАП РФ (пользование недрами без лицензии, нарушение требований промышленной безопасности, нарушение требований технических регламентов и др.). Все заявители полагали, что значительные минимальные размеры административных штрафов за указанные нарушения — с учетом невозможности снижения размера административного наказания ниже низшего предела — не позволяют обеспечить назначение соразмерного и дифференцированного наказания юридическому лицу.

Конституционный Суд РФ согласился с тем, что указанные составы административных правонарушений не соответствуют Конституции РФ постольку, поскольку они не допускают назначения административного штрафа (установленного в размере 100 тыс. руб. и более) ниже низшего предела, при том, что иные средства — такие, как признание деяния малозначительным или отсрочка исполнения наказания, — этого дефекта не устраняют. Принимая указанное решение и учитывая общие правила назначения административных наказаний (ст. 4.1 КоАП РФ), Суд вынужден был прямо указать, что сделанные им выводы «распространяются и на иные — не являвшиеся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу — положения Кодекса».

Представляется, что такой распространительный подход, занятый Судом в этом деле, был полностью оправдан масштабом проблемы. Во-первых, к тому моменту суды не восприняли должным образом аналогичные выводы КС РФ, сделанные им в более раннем постановлении³¹, но ограниченные лишь ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ (непредставление в антимонопольный орган сведений, предусмотренных антимонопольным законодательством), и не применяли их к иным составам административных правонарушений. Впоследствии суды также отказались применять эти выводы к составам правонарушений, предусмотренных законодательством субъектов РФ об административных правонарушениях, что повлекло, в свою очередь, вынесение уже нового постановления³².

Использование указанного выше приема согласуется и с закрепленными ст. 81 ФКЗ о КС РФ требованиями к нормотворческим органам об отмене принятых ими положений иных актов, воспроизводящих ранее признанное неконституционным положение, и к правоприменительным органам — о недопустимости применения таких аналогичных положений вне зависимости от их отмены. Учитывая, впрочем, что аналогичность норм может выражаться «как в абсолютном сходстве всех элементов»,

²⁹ Постановление от 14 ноября 2019 г. № 35-П.

³⁰ Определение от 14 января 2020 г. № 3-О. Это отнюдь не единственный пример: ту же проблему на примере другой серии дел автор разбирает здесь: Блохин П.Д. Участие Конституционного Суда РФ в деле формирования единообразной судебной практики // Закон. 2020. № 1. С. 95.

³¹ Постановление от 17 января 2013 г. № 1-П.

³² Постановление от 7 апреля 2020 г. № 15-П.

так и в использовании законодателем такой же «регулятивной модели», суд при наличии сомнений может отказаться от применения такой аналогичной нормы, либо, в качестве «компромиссного варианта», обратиться в КС РФ с запросом³³. Используя же распространительный подход, КС РФ, по существу, *ex ante* (заблаговременно) снимает изрядную долю неопределенности в вопросе о пределах действия своей правовой позиции.

Формулирование Конституционным Судом РФ рекомендаций в адрес законодателя

1. Типичным последствием признания Конституционным Судом РФ неконституционности оспариваемого нормативного акта или отдельным его положений — помимо автоматической утраты им юридической силы в соответствующей части — является обязанность нормотворческого органа внести вытекающие из решения КС РФ изменения или восполнить возникший правовой пробел (ч. 4 ст. 79 Закона о Конституционном Суде РФ). В некоторых случаях указанные правовые последствия могут вытекать и из постановления, которым выявляется конституционный смысл нормы, или определения, которым обращение признается не подлежащим дальнейшему рассмотрению. Вместе с тем дальнейшее «пространство для маневра» законодателя в зависимости от обстоятельств может быть различным.

Иногда Суд предписывает законодателю внести в правовое регулирование конкретный перечень изменений, вытекающих из его постановления (например, условий, при которых только и допустим пересмотр дела по новым обстоятельствам), тем самым сводя к минимуму дискрецию законодателя в вопросе исполнения этого постановления³⁴. Гораздо чаще, признавая неконституционность нормы, Суд может лишь обозначить — причем в мотивировочной части решения — несколько релевантных факторов (например, способы «дифференциации и индивидуализации ограничений» пассивного избирательного права), которые законодателю надлежит учитывать в ходе совершенствования правового регулирования в качестве ориентира³⁵. В иных случаях Суд может при признании оспариваемого регулирования неконституционным обязать законодателя внести необходимые изменения, используя при этом оценочные категории (например, «существенное» снижение кадастровой стоимости земельного участка) и тем самым оставляя значительную свободу усмотрения в выборе способа исполнения его решения³⁶. Более того, Суд может, признав наличие правового пробела, нарушающего конституционные права, потребовать его устранения путем установления «специального нормативного и организационно-правового механизма» (например, ввоза лекарственных препаратов, не производимых в Российской Федерации и не

прошедших государственную регистрацию), при этом не конкретизируя адресатов этого веления и не обозначая дизайн будущего правового механизма³⁷.

Как точно подмечено в связи с изложенным в литературе, «осуществление обязательных судебных предписаний может сопровождаться разной степенью усмотрения обязанных субъектов. Впрочем, разную степень усмотрения исполнителей могут предусматривать и рекомендательные положения»³⁸. Использованию Конституционным Судом РФ таких рекомендательных предписаний и посвящена следующая часть настоящей статьи.

2. Такие рекомендации интересны уже тем, что занимают особое место в структуре решения Конституционного Суда: с учетом ст. 75 ФКЗ они не относятся к так называемым *правовым позициям* и не входят в число иных «доводов в пользу принятого Конституционным Судом решения» (поскольку следуют как логически, так и хронологически уже за сделанным выводом) и также не включаются в «формулировку решения» (поскольку не решают ни одного из поставленных вопросов — о неконституционности оспариваемой нормы и о восстановлении нарушенных прав заявителя)³⁹. Вероятно, можно такие рекомендации с долей условности отнести к «особенностям исполнения» решения, которые наряду с некоторыми иными положениями его мотивировочной части задают возможный вектор будущей корректировки оспоренной нормы.

Но и говорить об отсутствии какой-либо практической пользы от таких рекомендаций (как и, например, от особых или совпадающих мнений судей) — значит существенно упрощать рассматриваемую проблему. Для того чтобы это «мягкое» воздействие возымело эффект, оно должно быть достаточно реалистичным и укладываться в общее русло законодательной политики в той или другой сфере⁴⁰. В противном случае велика вероятность того, что такая рекомендация останется незамеченной (достаточно сказать, что мониторинг правоприменения в Российской Федерации, осуществляемый Минюстом РФ с 2011 г., не предполагает учета таких рекомендаций вовсе, а информационно-аналитические отчеты об исполнении решений КС РФ, подготавливаемые его Секретариатом, учитывают такие рекомендации избирательно).

Во-первых, такая рекомендация, заложенная в тексте определения, может послужить предупредительным сигналом для законодателя о том, что при

³⁷ Определение от 3 июля 2008 г. № 676-О-П.

³⁸ Кокотов А.Н. Обязательность решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 6–13.

³⁹ В связи с этим нет оснований «конституционно-судебные рекомендации» отождествлять с обязательными «судебными предписаниями» и в этом качестве относить к «юридическим средствам защиты» заявителя — Должиков А.В. Средства юридической защиты при нарушении конституционных прав и конституционно-судебные рекомендации законодателю // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3.

⁴⁰ См. в качестве недавнего примера: Постановление от 27 ноября 2019 г. № 28-П.

поступлении новых жалоб не исключено признание неконституционности нормы, что повлечет уже строго обязательные для него последствия.

Так, в определении⁴¹ 2015 г. КС РФ указал на возможность получения членом семьи умершего пациента сведений, составляющих медицинскую тайну последнего, опосредованно, от компетентных органов: в ходе гражданского разбирательства, в случае возбуждения уголовного дела или при проведении прокурорской проверки. Однако, понимая несовершенство такого механизма, в том же определении КС РФ обратил внимание на возможность для законодателя «предусмотреть конкретные правовые механизмы [непосредственного (уточнение мое. — П.Б.)] доступа к сведениям, составляющим врачебную тайну умершего лица, с учетом конституционных требований и сформулированных на их основании правовых позиций». Конечно, Суд мог и вовсе признать содержащееся в законе ограничение прав родственников на получение такой информации неконституционным, но «фактура» жалобы (обстоятельства дела заявителя) не позволила прийти к такому выводу, в связи с чем он ограничился системным, межотраслевым толкованием.

Спустя пять лет в своем постановлении⁴² КС РФ признал, что реализация указанного права только лишь через посредство правоприменительных органов, без возможности «непосредственного взаимодействия с медицинскими организациями» членов семьи умершего сталкивается с существенными затруднениями. В связи с этим, обратив внимание на высказанную ранее рекомендацию, Суд отметил, что ни один из принятых за прошедшее время законов в данной сфере «не был направлен на совершенствование нормативного регулирования доступа заинтересованных лиц к медицинской документации умершего пациента» (хотя соответствующий законопроект и вносился в Государственную Думу РФ⁴³). В итоге, учитывая этот довод наряду с иными, Суд уже потребовал от законодателя «внести в действующее правовое регулирование изменения, которые позволят нормативно определить условия и порядок доступа к медицинской документации умершего пациента».

Выражаясь терминологией американского правового реализма, в этом случае рекомендация законодателю выполнила роль «доктринального моста»⁴⁴ или промежуточного шага между существующим дефектным регулированием и наиболее радикальной его корректировкой, которую предполагает вывод о неконституционности.

Во-вторых, рекомендации КС РФ законодателю служат «подсказкой» к выбору конкретного варианта

правового регулирования из множества возможных. Такая конкретизация важна с тем, чтобы вновь избранная законодателем правовая модель не оказалась еще более правообременительной, чем прежняя.

Так, в своем постановлении⁴⁵ Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции РФ положения частей 2 и 4 Закона РФ о СМИ, поскольку они содержали неопределенность в том, вправе ли лицо с двойным гражданством, владеющее более чем 20% долей в уставном капитале общества, являющегося радиовещательной организацией, осуществлять свои корпоративные права хотя бы в пределах допускаемых законом 20% такого участия. С одной стороны, в описанной ситуации не исключается возможность для такого лица влиять на принятие обществом стратегических решений; с другой стороны, законодатель прямо не оговорил невозможность для такого лица владеть долями участия, превышающими 20%.

Допуская, что законодатель в данной ситуации мог бы предусмотреть требование об отчуждении имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу (п. 2 ст. 129 и ст. 238 ГК РФ), Суд отметил, что желательно «использовать не любые возможные, а наименее обременительные для субъектов правоотношений средства». Таким компромиссным вариантом мог бы стать институт доверительного управления, объектом которого могут выступать в том числе ценные бумаги, права, удостоверенные бездокументарными ценными бумагами (п. 1 ст. 1013 ГК РФ). Тогда законодателю пришлось бы ввести своего рода «слепой траст», при котором доверитель не имеет возможности контроля или управления активами, переданными в доверительное управление, а доверительный управляющий не должен предоставлять ему информацию, касающуюся исполнения договора⁴⁶.

Понятно, что указанное положение мотивировочной части решения — не более чем идея, набросок возможного регулирования. Может статься, что законодатель, взвесив все «за» и «против», изберет некий третий вариант⁴⁷ или вовсе откажется от установленного ранее ограничения. И то, и другое не будет противоречить постановлению Конституционного Суда.

В-третьих, в некоторых случаях рекомендация законодателю отражает озабоченность КС РФ тем, чтобы принятое им в пользу заявителя решение не привело к нарушению баланса между его интересами, с одной стороны, и интересами иных лиц или, условно говоря, публичными интересами, с другой стороны.

Так, своим постановлением⁴⁸ КС РФ выявил конституционный смысл положения ст. 311 АПК РФ,

⁴¹ Определение от 9 июня 2015 г. № 1275-О.

⁴² Постановление от 13 января 2020 г. № 1-П.

⁴³ Законопроект № 925329-6, внесенный в Госдуму РФ, четко устанавливал круг лиц, могущих требовать предоставления им соответствующей информации.

⁴⁴ См. подробнее: Блохин П.Д. Участие Конституционного Суда РФ в деле формирования единообразной судебной практики // Закон. 2020. № 1. С. 92 с соответствующими ссылками.

⁴⁵ Постановление от 17 января 2019 г. № 4-П.

⁴⁶ См. по аналогии: мнение судьи Г.А. Гаджиева к Постановлению от 27 декабря 2012 г. № 34-П.

⁴⁷ Так, законопроектом № 769986-7, принятым Госдумой РФ в I чтении, прямо снимаются ограничения корпоративных прав для участника общества в пределах принадлежащих ему 20% акций (долей).

⁴⁸ Постановление от 6 июля 2018 г. № 29-П.

в силу которого не исключается пересмотр по новым обстоятельствам судебного решения по гражданскому или иному делу, если такое решение основано на нормативном акте, который впоследствии признан недействующим на будущее время по административному иску одной из сторон этого дела.

Вместе с тем нельзя не учесть, что в силу действующего законодательства возможность возобновления производства по делу в связи с новыми обстоятельствами ограничена лишь сроком на обращение с заявлением — три месяца с момента появления такого обстоятельства; при этом возможность появления самого этого нового обстоятельства никакими сроками не ограничена. Следовательно, не исключена ситуация, когда с момента применения спорного нормативного акта в конкретном гражданском или ином деле и до момента оспаривания его в порядке КАС РФ — с целью последующего пересмотра этого дела — проходит весьма продолжительное время. Такой пересмотр (например, в интересах абонента) может нарушать интересы иного лица (например, энергоснабжающей организации) и противоречить принципу правовой определенности.

Имея это в виду и давая указанное выше толкование, КС РФ оговорил, что законодатель вправе уточнить «условия, касающиеся, в частности, сроков обращения лица, в деле с участием которого был применен нормативный правовой акт, с административным иском заявлением о признании его недействующим, при соблюдении которых удовлетворение такого административного искового заявления может повлечь пересмотр судебного акта по новым обстоятельствам»⁴⁹.

Весомости такому предложению добавляет то, что аналогичная конструкция уже была апробирована практикой КС РФ, который ранее обусловил возможность пересмотра дела по новым обстоятельствам в связи с определением (изменением) правовой позиции Пленума или Президиума ВАС РФ установлением сроков для возобновления производства по этому делу⁵⁰.

Основные выводы

С момента применения оспариваемого законоположения в деле заявителя и до начала производства в Конституционном Суде система правового регулирования может претерпеть существенные изменения. Иными словами, хотя сама оспариваемая норма и не была отменена или дополнена, она приобретает совершенно иное звучание, что не может не учитываться при принятии обращения к рассмотрению. В этом случае предлагается руководствоваться теми

же, по существу, критериями допустимости обращения, что установлены для оспаривания утратившей силу нормы.

Предмет рассмотрения по делу, сформулированный Судом, зачастую не совпадает с предметом оспаривания, указанным заявителем, особенно если тот определен излишне широко или не вполне точно. Кроме этого, Суд склонен «сужать» предмет проверки, вычлняя ту часть правовой нормы, которая имеет непосредственное отношение к ситуации заявителя. Представляется, что если такая ситуация не является эксклюзивной, а оспариваемая норма регулирует широкий круг однородных отношений, то основания для такого «сужения» отсутствуют.

Формулируя правовые последствия признания оспариваемого законоположения не соответствующим Конституции РФ, Конституционный Суд обычно оставляет за законодателем изрядную долю усмотрения в выборе способа исполнения его решения. Тем более такое усмотрение велико в случае включения Судом в текст решения положений рекомендательного характера. Вместе с тем игнорирование правотворческим органом таких рекомендаций может привести к возникновению нового конституционно-правового спора, который с большой долей вероятности будет разрешен не в пользу государства-«ответчика».

Литература

1. Блохин П.Д. Участие Конституционного Суда РФ в деле формирования единообразной судебной практики / П.Д. Блохин // Закон. 2020. № 1. С. 85–97.
2. Гаджиев Г.А. Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда Российской Федерации. Часть I / Г.А. Гаджиев // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1. С. 10–16.
3. Должиков А.В. Средства юридической защиты при нарушении конституционных прав и конституционно-судебные рекомендации законодателю / А.В. Должиков // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 65–72.
4. Кокотов А.Н. Обязательность решений Конституционного Суда Российской Федерации / А.Н. Кокотов // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 6–13.
5. Сивицкий В.А. Некоторые аспекты значения принятия постановления Конституционного Суда Российской Федерации для судебной практики / В.А. Сивицкий // Судья. 2017. № 12 (84). С. 47–55.
6. Сивицкий В.А. О некоторых аспектах рассмотрения обращений в адрес Конституционного Суда Российской Федерации в предварительном порядке его Секретариатом / В.А. Сивицкий // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 1. С. 23–29.

⁴⁹ Автору неизвестно, чтобы подобные изменения планировались к внесению в АПК РФ.

⁵⁰ См. упомянутое Постановление от 17 октября 2017 г. № 24-П.

Административная ответственность юридических лиц: между объективным вменением и субъективной (психологической) теорией вины

Шишкина Ольга Евгеньевна,
доцент кафедры конституционного
и административного права Юридической школы
Дальневосточного федерального университета,
кандидат юридических наук
shishkina.oe@dvfu.ru

Статья посвящена анализу проблемы вины юридических лиц в совершении административных правонарушений, которая вызывает дискуссии в науке административного права и судебной практике на протяжении многих лет. Автор обращается к истории возникновения уголовной и административной ответственности организаций, описывает подходы, которые сложились в отдельных зарубежных государствах по вопросу ответственности корпораций, анализирует правовую позицию Конституционного Суда РФ, выраженную им в Постановлении от 14 апреля 2020 г. № 17-П, высказывает идеи о возможности ее использования российским законодателем в процессе реформирования административно-деликтного законодательства.

Ключевые слова: административная ответственность, юридическое лицо, административное правонарушение, вина, умысел, неосторожность.

Введение

Поводом к написанию данной статьи послужило вынесение Конституционным Судом Российской Федерации (далее — Конституционный Суд РФ) 14 апреля 2020 г. решения в связи жалобой акционерного общества «Пассажирский порт Санкт-Петербург «Морской фасад»¹ (далее — Постановление).

Рассмотренная Конституционным Судом РФ проблема возникла в связи с тем, что ряд статей раздела II (Особенной части) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), дифференцируя составы на основе формы вины (умысел или неосторожность) по разным частям статей, в санкциях соответствующих частей предусматривает административное наказание для юридических лиц. К таким составам относится в том числе ст. 11.15.1 КоАП РФ, предусматривающая ответственность в первой части за нарушение правил транспортной безопасности

по неосторожности, а в третьей — за умышленное нарушение данных правил. При этом размер административного штрафа за умышленное нарушение правил существенно выше, возможна конфискация в качестве дополнительного наказания, а в качестве альтернативного наказания может быть применено административное приостановление деятельности. АО «Пассажирский порт Санкт-Петербург «Морской фасад» 28 мая 2018 г. было привлечено административным органом по ч. 3 ст. 11.15.1 КоАП РФ в связи с тем, что, как указывали суды, пересматривающие дело по соответствующим инстанциям, *«оно является субъектом транспортной инфраструктуры и обязано соблюдать законодательство о транспортной безопасности; в деле не выявлены обстоятельства, которые препятствовали бы обществу принять все зависящие от него меры по организации исполнения требований по обеспечению транспортной безопасности; ранее оно уже привлекалось к административной ответственности за неисполнение этих требований, допущенное им по неосторожности (часть 1 данной статьи)»*². Следует отметить, что это дело не является единственным, вызвавшим научный резонанс. Так, 11 марта 2019 г. по ч. 3 ст. 11.15.1 КоАП РФ судом было привлечено ЕМУП «Екатеринбургский метрополитен», при этом умышленная форма вины вовсе не была обоснована в постановлении, а повторность была указана в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность³.

¹ По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2.1, части 1 статьи 2.2, части 3 статьи 11.151 и пункта 5 части 1 статьи 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 122 Федерального закона «О транспортной безопасности», подпунктов 36, 37, 39, 45 пункта 5 и подпунктов 1, 2, 8 пункта 7 требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта, в связи с жалобой акционерного общества «Пассажирский порт Санкт-Петербург «Морской фасад»: постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2020 г. № 17-П // СПС «КонсультантПлюс» (далее в сносках — Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2020 г. № 17-П).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2020 г. № 17-П.

³ Постановление судьи Верх-Исетского районного суда г. Екатеринбурга Свердловской области от 11 марта 2019 г. по делу № 5-56/2019 66RS0004-01-2019-000984-86. URL:

Между тем легальная формула вины юридического лица заключается в том, что *юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению*, и не содержит необходимости дифференциации на умышленную и неосторожную форму. Таким образом, возник логичный вопрос о том, не нарушается ли требование правовой определенности, вытекающее из конституционного принципа равенства, тем, что правоприменитель произвольно квалифицирует деяние юридического лица как неосторожное или умышленное, не имея для этого четких законодательных критериев.

Конституционный Суд РФ признал оспариваемые заявителем положения КоАП РФ не противоречащими Конституции РФ и отметил, что юридическое лицо подлежит привлечению к административной ответственности по рассматриваемой статье КоАП РФ, когда установлен умышленный характер деяний должностных лиц или иных работников юридического лица, ответственных за исполнение соответствующих требований. Если умышленный характер деяний физических лиц не доказан, то административная ответственность юридического лица может наступать только за деяние, совершенное по неосторожности.

Вышеизложенная правовая позиция Конституционного Суда РФ в очередной раз заставляет вернуться к проблеме содержания вины юридических лиц. По нашему мнению, данную проблему следует рассматривать в более широком смысле — в целом как вопрос о сущности административной ответственности организаций. Автором настоящей статьи предпринята попытка проанализировать правовую позицию Конституционного Суда РФ с учетом исторического опыта правового регулирования административной и уголовной⁴ ответственности юридических лиц.

1. Возникновение уголовной и административной ответственности организаций. Уголовная и (или) административная ответственность юридических лиц в настоящее время закреплена в государствах различных правовых систем (Великобритания, США, Франция, Германия, Дания, Норвегия, Финляндия, Индия, Китай и др.). Родиной уголовной ответственности корпораций считаются страны общего права (Англия и США). В Англии доктрина ответственности корпораций

возникла при рассмотрении дел «Королева против Бирмингема и Глостерской железной дороги» (Queen v. The Birmingham and Gloucester Railway Company) в 1842 г. и «Королева против Великой Северной железной дороги Англии» (Queen v. Great North of England Railway Company) в 1946 г. Второе дело касалось железнодорожной компании, которая разрушила автомагистраль при строительстве моста. Рассматривающий дело лорд Дерман отметил, что лица, принявшие решение по возведению моста, и те, кто трудился над его возведением, могут быть привлечены к уголовной ответственности. Вместе с тем он также указал, что *«общественность ничего не знает о первом, а последние, если они могут быть идентифицированы, обычно являются лицами самого низкого ранга, совершенно некомпетентными для какого-либо возмещения ущерба. Так, может быть, нет эффективнее средства для удержания от использования полномочий с целью получения выгоды, чем обвинение против тех, кто действительно его совершает, то есть корпорации»*⁵. В 1903 г. в США был подписан Т. Рузвельтом Закон Элкинса — Манна в качестве поправки к Закону о торговле между штатами, который уполномочил Комиссию по торговле между штатами налагать крупные штрафы на грузоотправителей и перевозчиков на железной дороге. Этот закон примечателен тем, что был предметом рассмотрения в Верховном Суде США в 1909 г. Верховный Суд США признал закон конституционным и сделал вывод о том, что *«Конгресс может вменить корпорации совершение определенных уголовных преступлений и подвергнуть ее уголовному преследованию за это»*⁶. Верховный Суд США также пришел к выводу о возможности привлечения за одно и то же деяние как физического, так и юридического лица. *«Цель закона Элкинса состоит в том, чтобы сделать действие агента актом корпорации и подвергнуть обоих своим ограничениям, нет никаких препятствий для включения и агента, и корпорации в одно обвинительное заключение»*⁷. Таким образом, не вызывает сомнения то, что институт уголовной ответственности корпораций возник по рациональным соображениям усиления эффективности ответственности, как и то, что ответственность юридических лиц производна от ответственности физических лиц. С объективной точки зрения правонарушение юридического лица всегда образуют деяния конкретных физических лиц. Конституционный Суд РФ выразил такую же идею в своем Постановлении, подчеркнув, что законодатель *«признает наличие связи между привлечением к административной ответственности юридического лица и виновными действиями (бездействием) физического лица, тем более что конечной целью*

https://verhisetsky--svd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=31005126&dello_id=1500001&new=0&text_number=1

⁴ Поскольку в государствах, представляющих интерес для историко-сравнительного анализа, административные правонарушения являются разновидностью преступлений, автор обратился к исследованиям по истории уголовной ответственности корпораций.

⁵ Balakrishnan K. Corporate criminal liability — Evolution of the concept // Cochin University Law Review. 1998. P. 259.

⁶ New York Central R. Co. v. United States, 212. U.S. 481 (1909). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/212/481/>

⁷ Ibid.

наказания юридического лица со всей очевидностью является воздействие на волю и сознание связанных с ним физических лиц, с тем, чтобы добиться частной превенции административных правонарушений»⁸.

На наш взгляд, несмотря на многочисленные различия в правовых системах и государственном строе вышеуказанных государств и России, рациональные причины применения к организациям мер государственного принуждения весьма схожи. Чтобы не быть голословными, подтвердим это историческими фактами. В дореволюционной России первыми мерами административного или полицейского принуждения были предупредительные и пресекающие меры. Безусловно, имели место нарушения и санкции, сопоставимые с современными административными правонарушениями и наказаниями, однако и с точки зрения законодательного регулирования, и с точки зрения науки, их изучающей, они представляли предмет уголовного права, субъектом которого были только физические лица. Полицейские же меры применялись как к гражданам, так и к организациям и были направлены на ограничение общей гражданской свободы, что было связано с полицейским характером государства. Неудивительно, что одной из первых сфер общественной жизни, за нарушения в которой меры государственного принуждения налагались на организации, была сфера печати. В начале 1863 г. цензурные учреждения были переданы от Министерства народного просвещения в подведомственность Министерства внутренних дел. В 1865 г. был принят закон о печати, который предусматривал освобождение от предварительной цензуры печатаемых в столице книг значительного объема и периодических изданий с условием подчинения их административным ограничениям. К организациям печати применялись следующие административные взыскания⁹: предостережения и временная приостановка выпуска изданий; прекращение издания; воспрещение розничной торговли, воспрещение печати частных объявлений. Так, с 1865 по 1899 г. было наложено 615 административных взысканий на 139 изданий¹⁰. Как отмечает В.О. Дерюжинский, воспрещение розничной продажи в практическом применении получило характер и значение административной кары¹¹. Под влиянием потребностей, вызванных борьбой с социально-революционным движением, было принято Положение о мерах к охране государственного порядка и общественно-го спокойствия (1881 г.). Положение устанавливало две степени чрезвычайных мер — усиленная охрана и чрезвычайная охрана. Состояние усиленной

охраны характеризовалось расширением власти органов администрации. Генерал-губернаторам, губернаторам и градоначальникам давалось право издавать обязательные постановления по предметам, относящимся к предупреждению нарушения порядка и безопасности, в том числе они имели право давать распоряжения о закрытии различных торговых и промышленных заведений¹². Принимаемые в первые годы советской власти принудительные меры были отражением политики «военного коммунизма», отличались чрезвычайностью и вводились по мере потребностей новой власти в борьбе с различными угрозами, среди которых на первом месте были контрреволюционные настроения и истощение материальных ресурсов. Одними из самых распространенных мер по понятным причинам были реквизиция и конфискация¹³. Позднее был принят Декрет «О реквизициях и конфискациях»¹⁴, устанавливающий органы, уполномоченные на применение данных мер, порядок вынесения постановлений о реквизиции и конфискации, порядок передачи вещей в собственность государства. Реквизиция была мерой государственного принуждения, не связанной с совершением противоправных деяний, под ней понималось «*принудительное отчуждение или временное изъятие государством имущества, находящегося в обладании частных лиц и обществ за плату, определяемую подлежащими органами власти*». Конфискация была мерой наказаний и являлась *безвозмездным принудительным отчуждением государством имущества, находящегося в обладании частных лиц и обществ*. В 1921–1922 гг. административная ответственность начала обособляться в самостоятельный вид, во-первых, как ответственность за нарушение актов местной власти, во-вторых, как налагаемая в административном, а не в судебном порядке. 23 июня 1921 г. был принят Декрет «О порядке наложения административных взысканий»¹⁵, он предусматривал административную ответственность только для граждан. Вместе с тем организации также могли быть подвергнуты административным взысканиям согласно специальному законодательству, например, за нарушение таможенных правил¹⁶. Кроме того, в период нэпа получил развития институт государственного контроля в различных сферах общественной жизни. Так, санитарные врачи имели право входа во все без исключения учреждения и предприятия во время их работы, включая как самые здания, так и дворы и

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2020 г. № 17-П.

⁹ Именно таким образом они назывались в научных работах того времени (Дерюжинский В.О. Полицейское право: пособие для студентов. СПб.: Сенатская типография, 1903. С. 179–180).

¹⁰ Дерюжинский В.О. Указ. соч. С. 177–180.

¹¹ Там же. С. 179.

¹² Там же. С. 219–221.

¹³ Например, Декрет СНК РСФСР от 26 января 1918 г. о конфискации акционерных капиталов бывших частных банков. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_200.htm

¹⁴ Декрет СНК РСФСР от 16 апреля 1920 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_594.htm

¹⁵ Декрет СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий». URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_994.htm

¹⁶ См., например, главу 3 Таможенного устава Союза ССР от 12 декабря 1924 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2271.htm

усадьбы; право производства санитарных осмотров в них, право производства выемок тех или иных материалов и продуктов для санитарного анализа с составлением соответствующего акта. В неотложных и особо опасных для здоровья случаях органы санитарного надзора могли через местные отделы управлений в административном порядке закрыть для использования то или иное неблагополучное в санитарном отношении предприятие или здание впредь до разбора дела в народном суде¹⁷. А.С. Дугенец полагает, что в советское время реализация административной ответственности организаций сопровождалась определенным рода правовыми и организационными проблемами, что в конечном итоге послужило основанием для ее отмены Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. Однако в действительности данный институт не исчез из законодательства. Как отмечал В.И. Дымченко, приводя в качестве примера Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 апреля 1959 г. (в ред. от 18 июля 1989 г.) «Об участии колхозов, совхозов, промышленных, транспортных и других предприятий и хозяйственных организаций в строительстве и ремонте автомобильных дорог», несмотря на предписание указа, применение штрафов к организациям «в административном порядке» сохранилось и после его издания¹⁸. Первый кодифицированный в России законодательный акт, посвященный административной ответственности (КоАП РСФСР 1984 г.), предусматривал в качестве субъектов административной ответственности только физических лиц. Вместе с тем административная ответственность юридических лиц регулировалась значительным количеством отраслевых законов. «К концу 2001 г. в стране действовало порядка 130 законодательных актов, которые давали право налагать административные взыскания на организации»¹⁹. Большинство таких законов умалчивало о вине юридических лиц²⁰. По нашему мнению, это было связано с тем, что привлечение к административной ответственности юридических лиц рассматривалось как следствие виновного совершения административных правонарушений

соответствующими физическими лицами. Статья 6 Закона «Об административной ответственности организаций за нарушение законодательства в области использования атомной энергии» закрепляла, что наложение административного взыскания на организацию не освобождает от ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к ответственности виновного физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение организацию. Аналогичная норма содержалась в Таможенном и Налоговом кодексах, а впоследствии была внесена и в действующий КоАП РФ. При разработке Налогового кодекса РФ в 1999 г. определение вины организации в совершении налоговых правонарушений было напрямую увязано с виной должностных лиц либо ее представителей, действия (бездействие) которых обусловили совершение данного налогового правонарушения (ч. 3 ст. 110). Институт административной ответственности юридических лиц был кодифицирован только в постсоветский период с принятием действующего КоАП РФ. При этом, как отмечает Н.Ю. Хаманева, «достаточно сложным оказалось сформулировать понятие и признаки вины юридического лица, поскольку речь идет о коллективном субъекте и его органе управления. Вместе с тем в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ были обозначены контуры понятия вины данного самостоятельного субъекта административной ответственности»²¹.

Повышение роли конституционных принципов, в том числе презумпции невиновности, привело к осознанию необходимости поиска оптимальной формулы «вины» юридического лица в совершении административного правонарушения. Ученые и законодатели, выражаясь образно, оказались между Сциллой и Харибдой, когда, с одной стороны, есть опасения объективного вменения, а с другой стороны, вероятность отождествить вину организации с виной физического лица. Как отметили К.В. Арановский и С.Д. Князев, «допуская уголовную ответственность корпораций, они (англосаксы) мыслят вину как объективное основание. Вина субъекта, представленного как тело (в т.ч. corporal body), выглядит не проявлением свободной воли, а деянием, причиняющим вред, что и делает корпорацию доступной в обвинении даже в преступлении. В романо-германском праве воображение не позволит этого сделать без противоестественных этических натяжек»²². Б.В. Волженкин также пишет, что «принцип личной и виновной ответственности за деяния был важнейшим достижением в развитии уголовно-правовой мысли, и после Великой французской революции 1789 г. он получил закрепление в большинстве уголовных кодексов, пришедших на смену средневековому законодательству, допускавшему ответственность

¹⁷ Декрет СНК РСФСР от 15 сентября 1922 г. «О санитарных органах республики». URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1391.htm

¹⁸ Дымченко В.И. Административная ответственность предприятий и организаций. Владивосток: Изд-во ДВГУ, 1985. С. 11–13.

¹⁹ Хаманева Н.Ю. Кодекс РФ об административных нарушениях: история и современность (к 90-летию профессора Н.Ю. Салищевой) // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 35–39.

²⁰ См., например: Закон РСФСР от 17 декабря 1992 г. № 4121-1 «Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102020372&backlink=1&nd=102020371>; Федеральный закон от 12 мая 2000 г. № 68-ФЗ «Об административной ответственности организаций за нарушение законодательства в области использования атомной энергии». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102074278&backlink=1&nd=102065754> и др.

²¹ Хаманева Н.Ю. Указ. соч.

²² Арановский К.В., Князев С.Д. Пользуясь приглашением // Журнал Российского права. 2007. № 10. С. 151–162.

общин, гильдий»²³. Так, например, во Франции корпоративная уголовная ответственность была введена только в 1992 г. Неудивительно, что и в науке отечественного уголовного права основной спор, который разворачивается по вопросу уголовной ответственности юридических лиц, — это ее несоответствие принципам уголовного права — личной и виновной ответственности²⁴. «Образуется дилемма, на одной стороне которой — объективное вменение, этически подозрительное, а на другой — вина юридического лица»²⁵. Как отмечено в Рекомендациях Комитета министров — членов Совета Европы по ответственности предприятий — юридических лиц за правонарушения, совершенные в ходе ведения ими хозяйственной деятельности, от 20 декабря 1988 г., «основная проблема, касающаяся отнесения вины на предприятие, являющееся юридическим лицом: каким образом вина (*mens rea* — виновная воля²⁶) или халатность может относиться к корпоративной единице? Во многих юридических системах понятие виновности включает элемент ответственности, которая в соответствии с классической уголовной теорией может относиться только к физическому лицу»²⁷. В науке административного права, учитывая, что административная ответственность юридических лиц — это свершившийся факт, дискуссия разворачивается вокруг схожего вопроса — в чем выражается вина юридического лица? Так, введенная законодателем конструкция вины юридического лица вызвала критику в научной среде. Некоторые ученые не поддержали саму идею административной ответственности организаций, усматривая в ней объективное вменение, которое недопустимо в правовом государстве²⁸. По аналогичным причинам многие представители науки уголовного права критически оценивают концепцию уголовной ответственности юридических лиц²⁹. Ради справедливости заметим, что и среди британских ученых встречаются противники уголовной ответственности корпораций. Так, есть мнение, что корпорация не может иметь *mens rea* и, следовательно, не может быть виновна в совершении какого-либо уголовного преступления, *mens rea* применима только к сотрудникам организации, которые уполномочены на принятие решений от ее имени. Привлечение же

корпорации к уголовной ответственности противоречит принципам уголовного права. Кроме того, отмечается, что для того, чтобы эффективно удерживать корпорации от совершения преступлений, должны быть очень высокие штрафы. «Компания может быть сдержана только в том случае, если ее ожидаемые затраты превышают ожидаемые прибыли. Если компания предполагает заработать 10 миллионов фунтов стерлингов от преступного деяния и риск задержания составляет 20 процентов, утверждается, что штраф должен составлять не менее 50 миллионов фунтов стерлингов»³⁰. Однако официальной в уголовной доктрине является позиция о том, что вина организаций заключается в их способности причинять вред или нести риски в обстоятельствах, когда они могли бы действовать иначе. «Когда люди обвиняют корпорации, они... осуждают тот факт, что организация либо внедрила политику несоблюдения закона, либо не смогла реализовать свой коллективный потенциал, чтобы избежать преступления, в котором обвиняется»³¹.

Элементы объективного вменения давно сохранились в российском административном законодательстве. Так, еще в Таможенном кодексе РФ (ст. 231) предусматривалось, что предприятия, учреждения и организации, а также лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, несут ответственность за нарушение таможенных правил, за исключением случаев, когда правонарушение произошло вследствие действия непреодолимой силы. Схожим образом в Налоговом кодексе РФ закрепляется перечень обстоятельств, исключающих вину лица в совершении налогового правонарушения. Конституционный Суд РФ, рассматривая вопрос о конституционности вышеуказанной статьи Таможенного кодекса РФ во взаимосвязи с другими нормами о привлечении к ответственности, отметил, что при регулировании иных видов юридической ответственности, кроме уголовной, законодатель может отойти от принципа презумпции невиновности и вправе решать вопрос о распределении бремени доказывания вины иным образом, учитывая при этом особенности соответствующих отношений и их субъектов (в частности, предприятий, учреждений, организаций и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица)³². Судья Конституционного Суда Российской

²³ Волженкин Б.В. Уголовная ответственность юридических лиц. Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе». СПб., 1998. С. 11.

²⁴ Там же. С. 10.

²⁵ Арановский К.В., Князев С.Д. Указ. соч.

²⁶ Текст Рекомендаций приводится по кн.: Волженкин Б.В. Уголовная ответственность юридических лиц: Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе». В данном источнике выражение «*mens rea*» переведено как «виновная воля». Однако более точный перевод — «виновный разум» (*guilty mind*).

²⁷ Волженкин Б.В. Указ. соч. С. 30.

²⁸ См. об этом подробно: Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 125–127.

²⁹ См. об этом подробно: Волженкин Б.В. Указ. соч. С. 10–11.

³⁰ Sepiolo-Jankowska I. Corporate criminal liability in English law // Adam Mickiewicz University Law Review. URL: <http://ppuam.amu.edu.pl/uploads/PPUAM%20vol.%205/PPUAM%206/Sepiolo.pdf>

³¹ Ibid.

³² Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита-Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная

Федерации в отставке А.Л. Кононов не согласился с данным решением, указав, что *положения Конституции РФ о принципе виновной ответственности, презумпции невиновности и бремени доказывания, которое возлагается на органы государства и их должностных лиц, выражают общие принципы права при применении государственного принуждения карательного (штрафного) характера в сфере публичной ответственности как в уголовном, так и в равной мере в административном праве, что общепризнано в отечественной правовой доктрине*³³. В дальнейшей практике конституционного правосудия по делам, связанным с привлечением к административной ответственности, Конституционный Суд РФ ссылается на вышеуказанное Постановление в контексте общего правила виновной ответственности³⁴.

Анализируя решения судов общей юрисдикции, можно встретить такой подход к трактовке вины юридических лиц: «...основанием для освобождения от административной ответственности юридических лиц может являться только наличие чрезвычайных, объективно непредотвратимых обстоятельств или других непредвиденных, непреодолимых для соответствующих отношений препятствий, находящихся вне их контроля, при том, что они действовали с той степенью заботливости и осмотрительности, какая требовалась в целях надлежащего исполнения законодательно установленных правил (норм), и что с их стороны к этому были приняты все меры»³⁵. По данному делу суду удалось остаться и в рамках легальной конструкции вины юридического лица, и не переложить на него бремя доказывания. Однако есть и иные примеры. Так, в ранее уже упомянутом нами постановлении по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 11.15.1 КоАП РФ, в отношении ЕМУП «Екатеринбургский метрополитен» указано, что «при решении вопроса о виновности юридического лица в совершении административного правонарушения именно на него возлагается обязанность по доказыванию принятия всех зависящих от него мер по соблюдению правил и норм»³⁶. Негативное отношение к законодательной формуле вины юридических лиц в отечественной правовой среде усугубляется тем, что зачастую перекладыва-

ется бремя доказывания не только субъективной, но и объективной стороны административного правонарушения, что является частью более широкой проблемы (не входящей в предмет данной статьи) — инквизиционного, а не состязательного характера производства по делам об административных правонарушениях.

2. Правонарушения, за совершение которых юридические лица могут быть привлечены к ответственности. Один из вопросов, которые должны быть принципиально решены в законодательстве государства, — за все ли преступления юридические лица могут быть привлечены к уголовной (административной) ответственности. На этот счет в законодательстве зарубежных стран сложилось два основных подхода. В соответствии с первым подходом общей или полной ответственности организации способны совершить практически любое преступление. Такая система сложилась в американском и английском праве. По английскому праву ответственность компании не распространяется на такие действия человека, как сексуальные преступления, двоеженство, лжесвидетельство или изнасилование³⁷. Хотя некоторые исследователи полагают и это возможным, считая, что компании могут выступать зачинщиками таких преступлений. Кроме того, единственным уголовным наказанием, которое может быть наложено на компанию в английском праве, является штраф, поэтому компания не может быть, например, осуждена за преступления, наказываемые тюремным заключением. По тому же принципу корпорации не несут ответственности за преступления, прямо оговоренные законодателем, или преступления, которые по своей природе не могут быть совершены корпорациями. Однако в конце прошлого века актуализировался вопрос привлечения корпораций за деяния, которые в нашем понимании могут быть совершены только физическими лицами. Так, в литературе отмечалось, что «тем не менее более тяжкие преступления, такие как непредумышленное убийство, по-прежнему трудно преследовать в судебном порядке, за исключением компаний, в которых может быть доказано руководящее мнение человека, фактически знающего об этом действии/бездействии»³⁸. А потребность в таком привлечении появилась ввиду участившихся крупных аварий, техногенных катастроф, связанных с деятельностью компаний, когда нельзя установить конкретное виновное физическое лицо. Этот пробел в законе в настоящее время заполнен Законом о корпоративном непредумышленном убийстве и корпоративном убийстве (Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act, 2007 г.), который сделал убийство наказуемым для любой компании, если грубое нарушение правил привело к смерти человека (будь то работник, служащий или третье

компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова» // СПС «КонсультантПлюс».

³³ Особое мнение А.Л. Кононова к Постановлению Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П // СПС «КонсультантПлюс».

³⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2020 № 17-П.

³⁵ См., например: Решение Ровеньского суда Белгородской области от 29 мая 2019 г. по делу № 12-11/2019. URL: sudact.ru/regular/doc/jqGv9DF8bsHT/ и др.

³⁶ Постановление судьи Верх-Исетского районного суда г. Екатеринбурга Свердловской области от 11 марта 2019 г. по делу № 5-56/201966RS0004-01-2019-000984-86. URL: https://verhsetsky-svd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srvcnum=1&name_op=doc&number=31005126&deloid=1500001&new=0&text_number=1

³⁷ Sepiolo-Jankowska I. Op. cit.

³⁸ Ibid.

лицо) и было вызвано ненадлежащим управлением деятельностью этой компании³⁹. Второй подход требует, чтобы законодатель указывал для каждого преступления, возможна ли корпоративная уголовная ответственность. Когда корпоративная уголовная ответственность была впервые введена во Франции в 1992 г., она регулировалась «специальным принципом»: компании могли привлекаться к уголовной ответственности за конкретные преступления, только если это было специально предусмотрено законом. Однако с 31 декабря 2005 г. корпорация может нести ответственность за любое уголовное преступление. Это изменение существенным образом отразилось на статистике. Если в 2000 г. было возбуждено 200 уголовных дел против компаний, то в 2015 г. было уже 5000 таких дел⁴⁰.

В Российской Федерации установлен второй подход. *Юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями раздела II КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.* Вывод о возможности юридического лица совершить административное правонарушение вытекает из санкций статей раздела II. В некоторых статьях это следует также из диспозиций, например *неисполнение юридическим лицом обязанностей по установлению, обновлению, хранению и представлению информации о своих бенефициарных владельцах (ст. 14.25.1 КоАП РФ) или совершение занимающим доминирующее положение на товарном рынке хозяйствующим субъектом, за исключением субъекта естественной монополии, действий, признаваемых злоупотреблением доминирующим положением и недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации (ст. 14.31 КоАП РФ) и др.* Вместе с тем, *если в статьях разделов I, III, IV, V КоАП РФ не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу.* Так, у большинства ученых не вызывает сомнений, что, «как следует из содержания статьи 2.2. КоАП РФ, сформулированный в ней подход к определению форм вины применим только к людям — физическим лицам»⁴¹. В вето Президента РФ 2000 г. на первую редакцию действующего КоАП РФ было указано на недопустимость применения к юридическим

лицам понятия вины как психического отношения лица к совершаемому им действию (бездействию) и к его последствиям, на что обратил внимание С.Д. Князев в своем Особом мнении к рассматриваемому Постановлению Конституционного Суда РФ, отметив также, что «*наличное законодательство (по крайней мере, Общая часть КоАП Российской Федерации) исключает возможность психологического (субъективного) подхода к признанию юридического лица виновным в совершении административного правонарушения*»⁴². Практика арбитражных судов исходит из этого же убеждения. Специальное разъяснение об этом сделал еще в 2008 г. Пленум Высшего Арбитражного Суда, отметив, что «*в отличие от физических лиц в отношении юридических лиц КоАП РФ формы вины (статья 2.2 КоАП РФ) не выделяет*»⁴³. В проекте КоАП РФ, размещенном Минюстом РФ в сети «Интернет» для обсуждения, прямо предусмотрено, что умысел и неосторожность применяются только к физическим лицам (ст. 2.1.1)⁴⁴. Активное внесение изменений в статьи раздела II КоАП и его существенная материальная гипертрофия обусловили выход за пределы установленной разделом I формулы вины юридического лица: ряд составов КоАП РФ допускают дифференциацию форм вины для юридических лиц. К таким составам относится как выступившая предметом конституционного спора ст. 11.15.1, так и ст. 11.15.2, 19.7.9 КоАП. Противоречивость подхода российского законодателя к определению того, за какие правонарушения юридические лица могут быть привлечены к административной ответственности, очевидна. И сам Конституционный Суд РФ в анализируемом Постановлении обращает внимание на нетождественность вины юридических лиц и физических лиц, однако полагает, что «*использование широкого подхода к определению виновности юридического лица в качестве общего правила не лишает законодателя возможности, конструируя конкретные составы административных правонарушений, определить, в частности с целью дифференциации ответственности, их субъективную сторону применительно к юридическим лицам через категории умысла и неосторожности, в том числе в сфере транспортной безопасности, и тем самым очертить границы усмотрения правоприменителя при определении размера административного наказания за конкретное нарушение*»⁴⁵.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Sreer M. Corporate Criminal Liability — Perspectives from the US, UK and France. Bryan Cave Leighton Paisner (Bryan Cave). April, 2018. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=a87d8ace-7b5e-482b-a907-9a69e20f02cd>

⁴¹ Заключение научно-правовой экспертизы, подготовленное В.В. Игнатенко и А.А. Петровым по запросу Судьи Конституционного Суда РФ С.Д. Князева. URL: <https://www.facebook.com/victor.ignatenko.12>

⁴² Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ С.Д. Князева к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2020 г. № 17-П // СПС «КонсультантПлюс».

⁴³ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 3 августа 2004 г. № 4554/04 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁴ URL: https://regulation.gov.ru/projects?fbclid=IwAR30YXQuA04ghbee2CGo3v0fBFwfjdYn1S_uUCEI9KKMhDMpHnQbV0_gH2w#пра=99059 (дата обращения: 06.02.2020).

⁴⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2020 г. № 17-П.

Специфика административной ответственности в отличие от уголовной заключается в том, что административные правонарушения характеризуются преимущественно формальными составами, связанными с неисполнением или ненадлежащим исполнением установленных государством правил. Конституционный Суд РФ в данном деле справедливо отмечает, что «указание на форму вины законодатель, как правило, включает в составы административных правонарушений, которые сконструированы как материальные (т.е. те, для которых наступление последствий является обязательным признаком объективной стороны), и, собственно, именно в связи с ними в Общей части данного Кодекса даются легальные определения умышленной и неосторожной вины»⁴⁶. Так, например, ст. 9.10 КоАП РФ предусматривает ответственность за неосторожное повреждение тепловых сетей. Следует обратить внимание на то, что разграничение административных правонарушений и преступлений в сфере транспортной безопасности основано на том, что уголовная ответственность наступает в случае причинения по неосторожности тяжкого вреда здоровью, смерти, либо крупного ущерба (ст. 263.1 УК РФ). На наш взгляд, законодателю следовало дифференцировать административную ответственность в зависимости от наличия или отсутствия вредных последствий (по аналогии со сферой дорожного движения или пожарной безопасности либо ст. 11.5 КоАП РФ). Если бы законодатель сделал это, то ему стало бы понятно, что устанавливая форму вины следует по последствиям, при этом последняя может быть только неосторожной. Так, например, согласно ч. 2 ст. 7.15 КоАП РФ, проведение археологических полевых работ без разрешения, повлекшее по неосторожности повреждение или уничтожение объекта археологического наследия, влечет наказание не только для физических, но и для юридических лиц. Согласно ч. 1 и 2 ст. 11.5, юридические лица подлежат административной ответственности, если в результате нарушения порядка допуска к выполнению полетов воздушных судов либо правил подготовки и выполнения полетов по неосторожности был причинен легкий вред здоровью или вред здоровью средней тяжести. При этом, доказывая вину юридического лица по данным составам, нет необходимости выхода за пределы ее легальной формулы.

Определение умысла (намерения) для определения строгости наказания с целью обеспечения принципа справедливости принципиально с моральной точки зрения. Уместно привести известную британской системе общего права классификацию посягательств по так называемому моральному признаку — на преступления *malum in se* (преступные сами по себе — *wrong in itself*) и *mala prohibita* (преступны, потому что запрещены). Первые — это те, которые, нарушая нормы естественного права,

объявляемого вечным и неизменным, сами по себе представляют зло, аморальны по своей природе (убийства, грубые нарушения нравственности, хищения и др.). Для таких преступлений может быть важен психологический элемент как основанный на признании «свободы воли». Вторые — это деяния, которые норм морали, как правило, не нарушают (неправильная эксплуатация технических средств, нарушение правил изготовления и реализации товаров и др.). Их противоправность вытекает из так называемого позитивного права, они являются правонарушениями в силу установленных государством запретов. Поэтому определение формы вины становится принципиально важным в случае, когда нарушение установленных государством правил влечет вредные последствия.

Изложенное, безусловно, не означает полное отрицание нами умышленных административных правонарушений с формальными составами. Однако конструирование подобных составов, в том числе и применительно к физическим лицам, должно указывать на объективные обстоятельства, которые позволяют установить умышленную форму вины. Конституционный Суд РФ обоснованно пишет о связи субъективного и объективного в составе административного правонарушения: «Административное правонарушение как факт реальной действительности — это всегда единство субъективных и объективных элементов, что находит отражение как в его легальной дефиниции, так и в юридических конструкциях составов административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП Российской Федерации, а равно проявляется в том, что по объективным элементам можно судить и о субъективных»; «умышленный характер правонарушения, связанного с противоправным несоблюдением юридическим лицом правил и норм, может быть установлен исходя из характера и обстоятельств действий (бездействия), нарушивших соответствующие требования, характера самих требований (насколько они значимы для целей обеспечения безопасности), характера последствий (возникла ли реальная угроза безопасности транспортной инфраструктуры), действий юридического лица по их предотвращению, устранению непосредственно в момент их возникновения»⁴⁷. Например, сокрытие товаров от таможенного контроля с использованием тайников (ч. 2 ст. 16.1 КоАП) предполагает только умышленную форму вины. Однако за данное правонарушение можно привлечь и юридическое лицо, установив использование тайника, при этом оставаясь в рамках общей формулы вины юридического лица. В статье КоАП РФ, которая была предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, наличие таких обстоятельств достаточно трудно усмотреть. Законодатель, безусловно, обладает широкой дискрецией в вопросе «установления формальных соста-

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2020 г. № 17-П.

вов административных правонарушений с указанием на форму вины (и, соответственно, дифференциацией административной ответственности)⁴⁸, но должен все-таки ограничить усмотрение правоприменителя, определяя элементы состава административного правонарушения на основе принципов соразмерности и справедливости.

3. Проблемы определения вины организации через вину ее представителей. Как мы отмечали, бесспорным является тезис о том, что правонарушение, совершаемое организацией, является следствием неисполнения или ненадлежащего исполнения своих трудовых или должностных обязанностей либо иного противоправного поведения физических лиц. *«Волей обладают люди, способные оказывать влияние на деятельность юридического лица. В конечном счете, именно воля этих людей преобразуется в собственно волю юридического лица»⁴⁹*. Попытка раскрыть содержание не только объективной, но и субъективной стороны административного правонарушения организации через вину ее представителей достаточно давно предпринимается российскими учеными: *«...ответственность юридического лица — это всегда ответственность, преломляющаяся через вину физических лиц, которые являются представителями данного юридического лица»⁵⁰*. По мнению ряда ученых, признание объективной вины юридического лица, устанавливаемой в зависимости от характера конкретного противоправного деяния, не исключает субъективной вины юридического лица — отношения его представителей к противоправному деянию⁵¹. Схожую позицию занимает и Конституционный Суд РФ, отмечая в ряде постановлений, что *«виновность юридического лица так или иначе является следствием виновности его должностных лиц (работников)»⁵²*. В Постановле-

нии Конституционного Суда РФ указанный тезис был взят за основу аргументации и итоговой правовой позиции. Следует отметить, что определение вины юридического лица через вину представителей ранее на практике сталкивалось с рядом трудностей. Так, нередко арбитражные суды при привлечении юридических лиц к административной ответственности за неприменение контрольно-кассовых машин по ч. 2 ст. 14.5 КоАП РФ исходили из того, что *если руководителем и должностными лицами юридического лица были предприняты все зависящие от них меры для выполнения правил по применению контрольно-кассовых машин, однако работник не выполнил данные правила, то виновен сам работник, а не юридическое лицо*. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ занял другую позицию, разъяснив нижестоящим судам, что *неприменение юридическим лицом контрольно-кассовой техники вследствие ненадлежащего исполнения трудовых обязанностей его работником не является обстоятельством, освобождающим само юридическое лицо от ответственности за административное правонарушение по ст. 14.5 КоАП РФ⁵³*.

В законодательстве и (или) судебной практике тех государств, которые основываются на концепции взаимосвязи ответственности юридических и физических лиц принципиальным является вопрос: деяния каких именно представителей организации (всех или только тех, кто влияет на принятие решений) образуют преступление самой организации (прежде всего с объективной стороны). В США установлен принцип, что корпорация несет ответственность за все действия своих сотрудников, совершенные в ходе и сфере их занятости, и, по крайней мере, частично, в интересах корпорации⁵⁴. Как отмечается, хотя в американских штатах могут действовать разные правила, на федеральном уровне признано, что корпорация может быть привлечена к уголовной ответственности за действия любого из своих сотрудников, несмотря на то «что, как говорится в пословице, у нее нет ни души, ни тела». Для этого не нужно, чтобы сотрудник имел определенный уровень корпоративной ответственности, т.е. способности принимать решения от имени корпорации, быть частью контрольной группы или «руководящим умом»⁵⁵. Законодательство США облегчает судебное преследование корпораций благодаря доктрине «коллективных знаний». Согласно этой доктрине, правительство не обязано демонстрировать, что конкретный человек обладал знаниями для удовлетворения умышленного элемента преступления. Вместо этого правительство может объединить знания многих различных сотруд-

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Реформа административной ответственности в России / кол. авт. — «Высшая школа экономики (ВШЭ)». 2018. С. 63.

⁵⁰ См., например: Петрова С. Некоторые вопросы административной ответственности юридических лиц в практике арбитражных судов // Хозяйство и право. 2002. № 8. С. 126.

⁵¹ См. об этом подробно: Рогачева О.С. Административная ответственность : учеб. пособие. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. С. 109.

⁵² Постановление Конституционного Суда РФ от 17 января 2013 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт»; Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики»: СПС «КонсультантПлюс».

⁵³ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 3 августа 2004 г. № 4554/04 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁴ Srere M. Corporate Criminal Liability — Perspectives from the US, UK and France. Bryan Cave Leighton Paisner (Bryan Cave). April, 2018.

⁵⁵ Ibid.

ников корпорации, чтобы сформировать знания корпорации о нарушении. Это потенциально расширяет корпоративную уголовную ответственность в случаях, когда ни один сотрудник не может быть привлечен к уголовной ответственности. Считается, что в США корпорации достаточно легко привлечь к уголовной ответственности, и ввиду существенных наказаний они зачастую идут на соглашения о сотрудничестве с государственным обвинением⁵⁶. Во Франции корпорации могут быть привлечены к ответственности только за преступления, совершенные «их органами или представителем». Поэтому прокуроры должны указать лицо, действовавшее от имени компании, что было подтверждено Кассационным судом Франции (*French cour de cassation*) 17 октября 2017 г.⁵⁷ В английском уголовном праве используют два принципа ответственности организаций: субсидиарную ответственность (*vicarious liability*) и доктрину «идентификации» (*identification doctrine*). Субсидиарная ответственность применяется главным образом к преступлениям, по обвинению в которых не требуется доказывать какой-либо ментальный элемент. Эта концепция используется в отношении преступлений со строгой ответственностью (*strict liability offences*), к которым относится, например, загрязнение окружающей среды, нарушение правил безопасности на рабочем месте. Согласно доктрине «идентификации», требуется доказать, за некоторыми исключениями, деяния наиболее высокопоставленных должностных лиц, представляющих «руководящий разум и волю» всей организации. В случае совершения преступления, связанного с необходимостью доказывания психического элемента (например, коррупционного преступления), можно объединить доказательство самого акта (*actus reus*) со стороны сотрудника или представителя компании, который не будет составлять часть «контролирующего разума» (*controlling mind*), с доказательством вины (*means rea*) со стороны человека, который является частью «контролирующего разума»⁵⁸. Схожее мнение высказывают представители отечественной науки уголовного права: юридическое лицо отвечает «за действия лиц, которые контролируют осуществление юридическим лицом его прав и действуют в осуществление этих прав, т.е. являются *alter ego* юридического лица — его «другим я»»⁵⁹. Однако привлечение к ответственности крупных корпораций с непрозрачными линиями отчетности и децентрализованным принятием решений на практике вызывает трудности. В последнее время было признано, что данный принцип устарел. Первое существенное размытие принципа идентификации экономических преступлений произошло с принятием Закона о взяточничестве 2010 г. В частности, корпорация

может быть привлечена к уголовной ответственности за «допущение взяточничества» независимо от того, какой сотрудник его совершил. Схожий состав предусмотрен в ст. 19.28 КоАП РФ (незаконное вознаграждение от имени юридического лица). Так, общество было привлечено к административной ответственности по ст. 19.28 в связи с тем, что специалист по безопасности дорожного движения общества, находясь в служебном автомобиле ДПС, желая обеспечить беспрепятственный проезд для управляемого водителем названного общества транспортного средства с грузом, масса которого превышала указанную в специальном разрешении, пытался передать инспектору ДПС взятку в размере 3000 руб. за совершение названным должностным лицом заведомо незаконного бездействия, направленного на недокументирование факта совершения обществом административного правонарушения. Верховный Суд РФ отметил, что материалы данного дела об административном правонарушении позволили судебным инстанциям сделать вывод о том, что обществом не приняты все зависящие от него меры по соблюдению требований законодательных норм, за нарушение которых Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность⁶⁰.

Конституционный Суд РФ, ограничив круг лиц, чья вина может быть положена в основу доказательства вины юридического лица, должностными лицами и иными работниками, ответственными за соблюдение соответствующих правил, тем не менее пришел к выводу, что «нет необходимости в установлении конкретных физических лиц... и в обязанности их привлечения к производству по делу об административном правонарушении как «фактических нарушителей» с целью определить форму их вины»⁶¹. Однако в резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ отмечается, что юридическое лицо подлежит привлечению к административной ответственности по рассматриваемой статье КоАП РФ, когда установлен умышленный характер деяний должностных лиц или иных работников юридического лица, ответственных за исполнение соответствующих требований, и этот вывод надлежащим образом мотивирован в постановлении по делу об административном правонарушении. По нашему убеждению, правоприменителю будет достаточно затруднительно мотивировать в постановлении умышленный характер деяний должностных лиц или иных работников юридического лица, ответственных за исполнение соответствующих требований, не устанавливая при этом указанных работников.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Sepio o-Jankowska I. Op. cit.

⁵⁹ Об этом подробно см.: Волженкин Б.В. Указ. соч. С. 9.

⁶⁰ Постановление Верховного Суда РФ № 69-АД19-12 от 25 октября 2019 г. по делу № 5-01-1802/2019. URL: //sudact.ru/vsrf/doc/B7xmKA4eSMdK/

⁶¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2020 г. № 17-П.

Заключение

Институт уголовной (административной) ответственности юридических лиц получил свое развитие ввиду необходимости обеспечения ее эффективности в условиях развития экономики, усиления негативного воздействия деятельности хозяйствующих субъектов на публичные и частные ценности и интересы. Ответственность юридических лиц носит во многом субсидиарный характер по отношению к ответственности физических лиц, зачастую играя заместительную роль, когда затруднительно установить конкретных физических лиц, виновных в совершении правонарушений, либо нарушение является результатом коллективных действий (бездействия). Сущность карательной ответственности организаций в том, что совместная деятельность работников организации и (или) политика руководства компании привели к совершению правонарушения либо не позволили его предотвратить. Однако привлекательность идеи налагать наказания на корпорации (учитывая, что и размер штрафных санкций для них существенно выше, чем для физических и должностных лиц) сопряжена с опасениями нарушения принципа виновной ответственности, что вынуждает законодателя и ученых искать оптимальную формулу вины юридических лиц, находясь «между двух огней»: объективным вменением и отождествлением с виной физических лиц. Постановление Конституционного Суда от 14 апреля 2020 г. № 17-П является хорошим примером такого поиска, особенно в контексте реформирования административно-деликтного законодательства. В частности, в Постановлении обращается внимание законодателя на вопрос о соответствии общей конструкции вины юридического лица характеристикам субъективной стороны конкретных составов административных правонарушений. Законодателю следует либо учесть позицию Конституционного Суда РФ и развить в Общей части КоАП РФ идею о том, что по ряду составов административных правонарушений форма вины юридического лица может выражаться в виде умысла и неосторожности, либо отказаться от подобных составов, оставляя правоприменителя исключительно в плоскости доказывания общей формулы вины юридических лиц. Сложность первого подхода отчетливо видна в описании рассмотренных нами зарубежных подходов. Она заключается в необходимости достаточно четкого ответа, действия и вина каких именно представителей юридического лица может быть идентифицирована с действиями и виной юридического лица, а также в том, что представляется трудным обосновать умышленный характер деяний должностных лиц или иных работников юридического лица, ответственных за исполнение соответствующих требований, не

устанавливая и не привлекая их к производству по делу. Не исключено, что такой подход потребует изменения и процессуальных правил привлечения к административной ответственности, например допущения объединения дел об административных правонарушениях в отношении физических и юридических лиц в одно производство.

Литература

1. Арановский К.В. Пользуясь приглашением / К.В. Арановский, С.Д. Князев // Журнал Российского права. 2007. № 10. С. 151–162.
2. Волженкин Б.В. Уголовная ответственность юридических лиц / Б.В. Волженкин. Санкт-Петербург, 1998. 40 с.
3. Дерюжинский В.О. Полицейское право : пособие для студентов / В.О. Дерюжинский. Санкт-Петербург : Сенатская типография, 1903. 499 с.
4. Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве : диссертация доктора юридических наук / А.С. Дугенец. Москва, 2006. 373 с.
5. Дымченко В.И. Административная ответственность предприятий и организаций / В.И. Дымченко. Владивосток : Изд-во ДВГУ, 1985. 83 с.
6. Петрова С. Некоторые вопросы административной ответственности юридических лиц в практике арбитражных судов / С. Петрова // Хозяйство и право. 2002. № 8. С. 123–126.
7. Реформа административной ответственности в России / А.В. Кирин, В.Н. Плигин, А.Г. Агисева [и др.] ; под общей редакцией А.В. Кирина, В.Н. Плигина. Москва : ВЭШ 2018. 231 с.
8. Рогачева О.С. Административная ответственность : учебное пособие / О.С. Рогачева. Воронеж : Изд-во Воронежского государственного университета, 2005. 192 с.
9. Хаманева Н.Ю. Кодекс РФ об административных правонарушениях: история и современность (к 90-летию профессора Н.Ю. Салищевой) / Н.Ю. Хаманева // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 35–39.

References

1. Balakrishnan K. Corporate criminal liability — Evolution of the concept / K. Balakrishnan. Cochin University Law Review. 1998. P. 255–277.
2. Sepiolo-Jankowska I. Corporate criminal liability in English law / I. Sepiolo-Jankowska // Adam Mickiewicz University Law Review. 2016. Vol. 6. P. 135–143.
3. Srere M.A. Corporate Criminal Liability — Perspectives from the US, UK and France / M.A. Srere // Bryan Cave Leighton Paisner (Bryan Cave). April, 2018. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=a87d8ace-7b5e-482b-a907-9a69e20f02cd>

THEORY AND PRACTICE OF CONSTITUTIONAL JUSTICE

Nikolai BONDAR. Between Scylla and Charybdis: when minority rights they are protected against the opinion (“the Board”) majority's

Taking into account modern concepts of constitutional democracy and based on the practice of the constitutional Court of the Russian Federation the article offers the author's understanding of the correlation of the interests of the minority and the majority of society as a constitutional problem

The significance of such a problem is actualized, in particular, in situations when the constitutional justice body, guided by the highest constitutional values and interests, makes a decision that does not coincide with the prevailing — and existing at the time of making such a decision — opinion of the majority of society.

The basis of constitutional and legal assessments of the relevant processes is an understanding of the patterns of development of modern democracies from majoritarianism (absolute majority power) to the recognition of democracy as a system of majority rule with respect for the rights of the minority.

This makes it necessary to develop effective mechanisms to find a balance between the interests of the minority and the majority on the basis of ensuring equality of all before the law and non-discrimination.

Noting the role of constitutional justice bodies in solving the relevant tasks, the article analyzes the practice of the constitutional court of the Russian Federation related to making decisions against the majority opinion. Such examples include the “death penalty case”, the “Case of the Communist party”, and other decisions of the transition period that were not always supported by the majority of society.

Such decisions were aimed at rejecting the previous political and legal stereotypes within the framework of the state ideology that prevailed before, at rejecting previously established paternalistic ideas and aimed at establishing political pluralism and a market economy.

In the implementation of these approaches, the role of the constitutional court of the Russian Federation is shown not only as the guardian of the Constitution, but also as a socio-cultural Converter of the Basic Law and the relations regulated by it.

Keywords: Constitution, democracy, majority and minority, balance of interests, constitutionalism, the Constitutional Court.

BONDAR Nikolai Semenovich — judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Honoured Scientist of the Russian Federation, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

Contacts: bond@ksrf.ru

Alexei DOLZHIKOV. The interaction of constitutional justice with the legislator and the proportionality principle. Part 1

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

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

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

Contacts: a.dolzhiakov@spbu.ru

Pavel BLOKHIN. On some application issues of constitutional justice (on the materials of judicial practice)

The present article discusses a number of practically significant issues of constitutional justice that arise during the implementation of concrete judicial review. Among them: the Court's assessment of the admissibility of the applicant's constitutional complaint, taking into account the dynamics of the entire system of legal regulation; clarification by the Court of the subject matter of proceedings in comparison with the subject of contest indicated by the applicant; formulation by the Court of recommendations to the rule-making bodies as one of the features of the execution of its decision. The latest practice of the Constitutional Court of the Russian Federation is used, as well as some works of leading experts in the field of constitutional justice.

Keywords: constitutional justice, admissibility of a constitutional complaint, subject of consideration in a case, enforcement of decisions of the Constitutional Court.

BLOKHIN Pavel Dmitrievich — Counselor of the judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Lecturer of Law Department of Higher School of Economics (St-Petersburg)

Contacts: Pavel.Blokhin@ksrf.ru

Olga SHISHKINA. Administrative liability of legal entities: between objective imputation and subjective (psychological) theory of guilt

The article is devoted to the analysis of the problem of guilt of legal entities in committing administrative offenses. This problem has caused discussions in the science of administrative law and judicial practice over the years. The author turns to the history of the emergence of criminal and administrative liability of organizations, describes the foreign approaches on the issue of corporate responsibility, analyzes the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation, expressed by him in Resolution No. 17 of April 14, 2020, expresses ideas about the possibility of its use by the Russian legislator in the process of reforming administrative legislation.

Keywords: administrative liability, legal entity, administrative offense, guilt, intent, negligence.

SHISHKINA Olga Evgenievna — Associate Professor of Department of Constitutional and Administrative Law of Far Eastern Federal University, PhD

Contacts: shishkina.oe@dvfu.ru