

X

На правах рукописи

**Сухинина  
Ирина Витальевна**

**Презумпции в конституционном праве  
Российской Федерации**

Специальность: 12.00.02. – конституционное право; муниципальное право

**Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

*Ирина Сухинина*

**Москва – 2003**

Диссертация выполнена и рекомендована к защите на кафедре государственного строительства и права Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Керимов Александр Джангирович.**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный деятель науки Российской Федерации  
**Лучин Виктор Осипович;**

кандидат юридических наук, доцент  
**Старостина Инга Анатольевна.**

**Ведущая организация:** Московский государственный институт  
международных отношений (университет)  
Международный институт управления.

Защита состоится 4 декабря 2003 года, в 14 часов на заседании диссертационного Совета Д-502.006.10 по юридическим наукам в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, по адресу: 119606, Москва, пр. Вернадского, д. 84, 1 уч. корпус, ауд. 2297.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан 4 ноября 2003 года.

**Ученый секретарь**  
диссертационного Совета

*И.С. Яценко*

**И.С. ЯЦЕНКО**

2005-4  
33301

2000940

## I. Общая характеристика диссертационной работы

**Актуальность темы исследования.** Механизм конституционно-правового регулирования наиболее важных отношений в сфере организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, а также отношений между личностью, обществом и государством, предполагает использование наряду с традиционными конституционными положениями – нормами и принципами, особых, дополнительных правовых средств в виде презумпций. Конституционно-правовые презумпции имеют большое значение для субъектов конституционного права, поскольку объективно отражают политический, социально-экономический строй общества, правовую систему, характер политического режима и способствуют их интеграции в едином конституционно-правовом пространстве. Эти презумпции представляют собой тот необходимый нормативный правовой материал, который обеспечивает связанность и эффективность действия всех элементов механизма конституционно-правового регулирования. Однако недостаточная разработанность понятийного аппарата, а также пробелы в знаниях сферы и пределов действия конституционных презумпций и, как следствие, неправильное их применение, приводят к ошибкам, юридическим конфликтам, возможным рискам неблагоприятных последствий для субъектов конституционного права и злоупотреблению правом, а также наступлению юридической ответственности. В связи с этим особенно актуально их теоретическое правовое осмысление, описание юридических свойств, определение места и роли в конституционном праве. Именно на основе научного анализа наука может дать теоретические рекомендации по практическому использованию данного вида презумпций, так часто применяемых при регулировании конституционных отношений.

Автор исследования своей работой рассчитывает в определенной мере устранить этот пробел, определить содержание понятия конституционной презумпции, раскрыть ее юридические особенности и функции в системе конституционного права Российской Федерации, что будет полезно для практики при выборе оптимальных методов правового регулирова-

Р.О. БАД...  
...КА  
2005

ния конституционных отношений. Все это и обусловило выбор темы диссертации.

**Степень научной разработанности темы.** В настоящее время конституционные презумпции еще не получили должного внимания в науке конституционного права. Встречаются лишь отдельные работы, частично освещающие эту тему. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации все активнее применяет конституционные презумпции и использует их в качестве аргументации в своих решениях.

При исследовании вопросов темы диссертант опирался на теоретические идеи авторов, изучавших презумпции с позиций философии, логики, права. Вопросами изучения правовых презумпций в России в XX веке занимались ученые-правоведы: В.К. Бабаев, С.Н. Братусь, Е.В. Васьковский, А.В. Венедиктов, О.С. Иоффе, В.И. Каминская, В.А. Ойгензихт, И.Л. Петрухин, М.С. Строгович, М.Д. Шаргородский и другие. Их труды составили основную базу для изучения правовой природы конституционных презумпций.

**Объектом диссертационного исследования** является конституционная презумпция как правовое явление и категория права, выступающая средством регулирования общественных отношений, относящихся к предмету конституционного права.

**Предмет диссертационного исследования** составляют положения Конституции Российской Федерации 1993 года, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, правовые акты, содержащие конституционно-правовые нормы, связанные прямо или косвенно с конституционными презумпциями.

**Цель и задачи исследования.** Целью работы является исследование тех презумпций, которые из общих предположений перешли в область конституционного права и стали конституционно-правовым регулятором общественных отношений.

В соответствии с целью, поставлены следующие задачи диссертационного исследования:

- определить содержание понятия конституционной презумпции, раскрыть ее юридические свойства и функции в системе конституционного права Российской Федерации;

- классифицировать правовые презумпции, исходя из их сущности и предназначения в системе норм конституционного права;

- дать научный анализ и характеристику основных действующих конституционных презумпций;

- раскрыть смысл и содержание специальных конституционно-правовых презумпций, применяемых органами конституционного контроля при толковании Конституции Российской Федерации и конституционном толковании иных нормативных актов.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составляют современные методы научного познания. При анализе конституционных презумпций большую роль играл исторический метод, позволяющий раскрыть тенденции возникновения и развития той или иной конституционной презумпции, сравнительно-правовой метод, позволяющий обнаружить достоинства и недостатки тех или иных конституционных презумпций в сравнении с другими схожими конституционными категориями, системный анализ, обеспечивающий взаимосвязь конституционных презумпций с конституционными принципами и общими принципами права. Использовались также частнонаучные методы – результаты социологических исследований, статистические данные, в том числе статистическая отчетность Конституционного Суда Российской Федерации и другие.

**Нормативную базу исследования составляют:** документы международно-правового характера; международные договоры, участником которых являются Российская Федерация; конституционные акты Российской Федерации (Конституция Российской Федерации 1993 года, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации); Декларация о государственном суверенитете РСФСР; федеральные конституционные законы; федеральные законы; указы Президента Российской Федерации; постановления Правительства Российской Федерации; нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; решения Конституционного Суда

Российской Федерации; постановления конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции; ведомственные нормативные акты, а также положения конституций ряда зарубежных стран. По вопросам применения презумпций проанализирована и использована судебная практика Европейского Суда по правам человека.

**Теоретической основой диссертационного исследования** являются выводы и положения теоретических обобщений, в той или иной мере связанные с исследуемой темой, известных правоведов: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, И.Н. Барцица, А.М. Васильева, А.В. Васильева, А.В. Венедиктова, Е.Ю. Веденева, Н. В. Витрука, В.П. Воложанина, Г.А. Гаджиева, В.М. Горшенева, Г.Ф. Дормидонтова, Д.В. Дождева, Т.Ф. Ефремовой, Г.И. Иванец, В.Б. Исакова, Н.Ф. Качур, Д.А. Керимова, А.Д. Керимова, В.И. Кириллова, О.Е. Козловой, А.Л. Кононова, Д.И. Корюкина, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, Ю.И. Лейбо, В.О. Лучина, М.Н. Марченко, Г.В. Мальцева, Т.Д. Матвеевой, О.О. Миронова, А.В. Мицкевича, Л.А. Морозовой, И.Б. Новицкого, Г.И. Рузавина, Б.А. Страшуна, А.А. Старченко, Г. П. Толстопятенко, В.И. Червонюка, В.Е. Чиркина, Д.М. Щекина, Я.Л. Штутина, Б.С. Эбзеева, К.А. Экштайна.

Кроме того, диссертант при написании работы использовал и труды зарубежных авторов, таких как Ю. Барон, Ж.-Л. Бергель, Демелиус, Г. Денбург, Дюмериль, Г.С. Мэн, Г. Кельзен, А. Шайо и других.

**Научная новизна работы** заключается в комплексном исследовании теоретических проблем конституционной категории презумпции. Автор вводит в научный оборот ряд новых положений, понятий, выводов и характеристик. В процессе решения поставленных в исследовании задач диссертантом сформулировано определение конституционной презумпции, выработано понятие и обобщены юридические свойства данной конституционно-правовой категории, проведен теоретико-правовой анализ основных действующих конституционных презумпций. Исходя из имеющихся знаний о правовых презумпциях с целью правильного установления и применения конституционных презумпций, предложена их классифика-

ция. Автор вносит ряд предложений, связанных с применением конституционных презумпций.

**Проведенное исследование позволило автору сформулировать и обосновать положения и выводы, выносимые на защиту, и обладающие элементами научной новизны:**

- правовая презумпция, понимаемая как предположение о существовании юридического факта, независимо от того, существует ли он на самом деле или нет, служащая средством установления определенного положения тогда, когда иным путем установить существование этого факта нельзя, и дающая возможность обойтись без доказывания при решении типичных правовых вопросов, рассматривается как категория права, компонент правовой нормативной структуры и средство регулирования общественных отношений;

- конституционная презумпция является одним из видов правовой презумпции и имеет особое значение в правовой системе в силу приоритета конституционных правоположений;

- конституционная презумпция определяется как правило (при применении которого при наличии одного факта делается вывод о существовании другого факта), закрепленное прямо или косвенно в конституционном законодательстве в Российской Федерации, устанавливающее или допускающее существование конституционно значимого юридического факта, события, свойства, явления без полного доказательства и действующее до его официального опровержения компетентным органом;

- понятие «конституционная презумпция» включает в себя узкий смысл - презумпции, содержащиеся или вытекающие из текста Конституции Российской Федерации 1993 г., и широкий смысл – презумпции, закрепленные прямо или косвенно в правовых актах, содержащих конституционно-правовые нормы, и действующие в сфере всего конституционного права Российской Федерации. Таким образом, система отрасли конституционного права Российской Федерации охватывает все действующие конституционно-правовые презумпции, а система Конституции Российской Федерации – генеральную часть этих презумпций;

- конституционные презумпции взаимосвязаны с конституционными принципами и общими принципами права, которые составляют базу для выведения обосновывающего суждения презумпции. Вместе с тем, конституционный принцип может быть построен на правовой презумпции;

- для выявления сущности конституционных презумпций, определения их юридических свойств и выработки рекомендаций по использованию, предлагается разделять конституционно-правовые презумпции по следующим признакам:

- по отношению к принципу объективной истины (опровержимые и неопровержимые);
- по сфере применения (общие и конкретные);
- по назначению в механизме правового регулирования (материально-правовые, процессуальные и смешанные);
- по факту правового закрепления (прямые или косвенные);
- по степени определенности (императивные и диспозитивные);
- по виду конституционного установления или допущения (содержат: принципы, задачи, дефиниции, цели);
- по содержанию и юридическому значению (соответствуют основным конституционно-правовым институтам, закрепляющим: основы конституционного строя; основы статуса человека и гражданина; федеративное устройство государства; систему органов государственной власти и местного самоуправления);

- проведенный научный анализ наиболее применяемых в конституционном праве Российской Федерации презумпций: презумпции конституционности актов государства; презумпции конституционности деятельности органов государственной власти и их должностных лиц; презумпции знания закона; презумпции неотъемлемости прав и свобод человека и гражданина, недопустимости ограничения неотчуждаемых прав и свобод; презумпции непризнания обратной силы закона, ухудшающего положение лица; презумпции добросовестности граждан Российской Федерации; презумпции места жительства; презумпции полномочий субъектов Российской Федерации; презумпции конкурирующей компетенции Российской Федерации и ее субъектов; презумпции компетенции государствен-

ных органов, и специальных презумпций, применяемых в толковании Конституции Российской Федерации и конституционном толковании иных нормативных актов: презумпции приверженности законодателя идее конституционализма; презумпции добросовестности законодателя и его приверженности общим правовым принципам; презумпции добросовестности и разумности действий конституционных органов; «сомнения толкуются в пользу свободы», - демонстрирует развернутую картину их свойств и функций.

**Практическая значимость диссертации** определяется потребностью в решении актуальных проблем, связанных с исследованием и укреплением в науке конституционного права знаний о конституционных презумпциях, способствующих их правильному применению субъектами конституционного права. В исследовании содержится анализ современных презумпций, действующих в конституционном праве, вносятся конкретные предложения по их применению, которые могут быть использованы как в процессе совершенствования законодательства на федеральном и региональном уровне, так и в работе исполнительных органов государственной власти, а также судов разного уровня.

Материалы, выводы и положения диссертационной работы могут быть использованы в процессе преподавания курса дисциплины «Конституционное право Российской Федерации», теории права и государства.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертационного исследования были обсуждены и одобрены на методических семинарах и заседании кафедры государственного строительства и права Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Апробация диссертационной работы осуществлена также в научных публикациях автора, выступлениях на научно-практических конференциях и семинарах.

Предложенные автором некоторые оценки и выводы, связанные с темой исследования, и содержащиеся в подготовленных им заключениях, использованы в практической деятельности Конституционного Суда Рос-

сийской Федерации, а также при разработке ряда теоретических проблем конституционного судопроизводства.

**Структура и содержание диссертации** определяются целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих, соответственно, три и пять параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и научной литературы.

## **II. Основное содержания диссертационной работы**

**Во Введении** обосновывается актуальность темы диссертации, цель и задачи исследования, определяются методологические и теоретические основы, научная новизна и практическая значимость проведенного исследования, выделяются основные положения, выносимые на защиту, обобщается степень научной и практической апробации результатов и положений, содержащихся в работе.

**В первой главе – «Конституционные презумпции: основные социально-правовые характеристики»**–приводятся известные теоретические взгляды на правовую презумпцию и точка зрения автора диссертации на изучаемое правовое явление (§ 1); дается понятие и формулируется определение конституционной презумпции, исследуются особенности ее юридической природы как конституционно-правовой категории; определяется место и роль в системе конституционного права Российской Федерации (§ 2); предлагается классификация конституционных презумпций исходя из их сущности и предназначения в механизме конституционно-правового регулирования (§ 3).

Определение понятия «презумпция» было и продолжает оставаться дискуссионным. Под презумпцией обычно понимают общее правило, отражающее устойчивые, неоднократно наблюдаемые связи фактов, событий, состояний, явлений. Ее также воспринимают как предположение о существовании или отсутствии чего-либо, какого-либо факта при определенной типичной ситуации.

Обращаясь к презумпциям, ученые строили свои концепции на общем понятии правила как положения, в котором заключена закономерность, постоянное соотношение каких-нибудь явлений, как норме поведе-

ния или обыкновении, считая, что общее правило применяется почти без исключений.

Презумпции воспринимали изначально как философско-логическую категорию, применяя к ним философские понятия теории вероятностей, статистической закономерности, определяя презумпцию как вид индуктивного умозаключения, строящегося по схеме: от частного к общему, когда из одного или нескольких суждений выводится новое суждение (заключение).

Презумпцию (от лат. «*praesumptio*» – “предположение”) квалифицируют как предположение о существовании или отсутствии чего-либо, какого-либо факта при определенной типичной ситуации. Суждение презумпции верно для большинства случаев данного рода, но могут допускаться и исключения.

Поскольку презумпции устанавливали наличие фактов или событий из разных областей действительности, то для определения точного значения их разделили на фактические (*praesumptiones facti seu hominis*) и юридические (*praesumptiones juris*). Современная юридическая наука употребляет термин «правовая презумпция», представляющий собой правовой аспект общего понятия предположения.

С точки зрения русской лексикологии, правовые презумпции представляют собой краткие назывные слова-предложения, имеющие номинативный характер. Основным значением назывного предложения является утверждение бытия какого-нибудь явления, факта, события. Краткая назывная форма презумпции (презумпция места жительства; презумпция экологической опасности) грамматически выражается неполным предложением, юридически означает правовое понятие, предполагающее развернутое суждение, смысл которого заложен в названии. Поэтому правила правовой презумпции внешне отличаются от той классической формы, какие имеют, например, математические правила или правила в грамматической системе русского языкознания. В связи с этим работа исследователей правовых презумпций прежде всего направлена на то, чтобы четко обозначить и истолковать подразумевающиеся в названии презумпции суждения. Представляется, что составление свода правил правовых презумп-

ций с устоявшимися формулировками суждений (как презумпция невиновности) - дело будущих исследовательских работ.

В праве презумпция тесно связана с юридическим фактом. Правовая презумпция понимается как предположение о существовании юридического факта, независимо от того, существует ли он на самом деле или нет, и служит средством установления определенного положения тогда, когда иным путем установить существование этого факта нельзя, действующее до его опровержения. Представляется, что презумпции проявляют сущность категории права, являются элементом в системе правовых норм, нацеливают на должное поведение субъектов права.

Правовые презумпции содержатся или вытекают из различных положений законодательства. Поэтому можно рассматривать правовые презумпции, применяемые в областях конституционного, гражданского, уголовного, налогового, процессуального права и т.д. Следовательно, одним из видов правовой презумпции являются конституционные презумпции. В силу приоритета конституционных правоположений, конституционные презумпции имеют особое значение в правовой системе.

Анализ правовой природы конституционных презумпций позволил сделать вывод о том, что презумпция, включенная в диспозицию конституционной нормы, становится общеобязательным конституционным установлением (презумпция неотъемлемости прав и свобод человека и гражданина, недопустимости ограничения неотчуждаемых прав и свобод; презумпция полномочий субъектов Российской Федерации). Выведенная толкованием из конституционных норм посредством причинно-следственной связи, презумпция, смысл которой заключается в возможности предсказания события, развивающегося согласно нормам конституционного права, приобретает значение конституционного допущения (презумпция конституционности актов государства; презумпция добросовестности граждан Российской Федерации и т.д.). Суждение конституционной презумпции формулирует правовое высказывание и выявляет нормативную связь между элементами предмета конституционного права. Эти суждения содержат предположения о существовании юридического факта, события, явления, свойства, имеющего конституционную значимость, нацеливают на долж-

ное поведение субъектов и действуют до возможного официального опровержения компетентным органом. По своей функции эти презумпции особым образом организуют и упорядочивают знание об объекте предположения, являются конкретным средством для установления или регулирования конституционных отношений и занимают важное место в материальном и процессуальном конституционном праве.

Презумпции, выведенные путем конституционного толкования, содержатся в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, которые, по мнению некоторых авторов, имеют официальный, обязательный характер и приравниваются к юридической силе самой Конституции Российской Федерации.

С помощью конституционных презумпций происходит регулирование типичных правовых ситуаций, возникающих в сфере конституционных правоотношений, предполагающих вариант выбора субъектом своего поведения и осознание им последствий сделанного выбора.

Конституционные принципы, составляющие основу российского конституционализма, образуют устои конституционного устройства Российской Федерации, являются первичными и пропитывают собой всю правовую жизнь общества, оказывают влияние на процесс подготовки нормативных актов, их издания, установления гарантий соблюдения правовых требований и их обеспечения. Именно конституционные принципы составляют базу для выведения конституционно-правовой категории – презумпции. Так, конституционные принципы, закрепляющие верховенство Конституции Российской Федерации 1993 года, демократию и децентрализацию власти, гарантированность государством прав и свобод человека и гражданина, приоритет общепризнанных норм международного права и т.д., при их воплощении в жизнь предполагают возникновение последующих моделей конституционных допущений и приводят к установлению объективно существующих положений, необходимых для соблюдения, исполнения, использования и применения конституционных норм.

Конституционные презумпции имеют также связь с общими принципами права. Даже если эти принципы не присутствуют буквально в российском конституционном тексте, то содержатся в его духе и имеют су-

шественное значение для обосновывающего суждения при выведении конституционной презумпции.

Представляется, что некоторые российские конституционные принципы построены на правовой презумпции, например, на презумпции невиновности. Так, положения, составляющие понятие презумпции невиновности, впервые появившиеся во времена буржуазных революций, положенные затем в основу одного из общих принципов права и представляющие собой факт отказа от правил средневекового инквизиционного процесса, оказали непосредственное влияние на формирование нашей правовой системы. Таким образом, Конституция Российской Федерации 1993 года имеет в качестве одного из исходных положений конституционный принцип юридической ответственности только за виновное противоправное поведение и признание каждого невиновным до тех пор, пока его вина не будет установлена в судебном порядке - презумпцию невиновности (статья 49 Конституции Российской Федерации), в публичном праве «носящую характер особой конституционной и общеправовой гарантии от произвола обвиняющей власти, гарантии соблюдения прав и свобод»<sup>1</sup>.

Исследуемая конституционно-правовая категория увязана с наступлением рисков неблагоприятных последствий для субъектов конституционных правоотношений, что особенно показательно при действии презумпции знания закона, презумпции действительности закона, презумпции добросовестности граждан Российской Федерации и других. Так, презумпция знания закона, презюмирующая факт, что граждане должны знать законы своего государства, категорически отвергает неверное предположение о допустимости необязательности знаний гражданами российской Конституции 1993 г., прав и обязанностей человека и гражданина, законов государства. Такая неверная позиция предполагает огромный риск для граждан, которые в этом случае принимают на себя возможно-

---

<sup>1</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Л. Кононова на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2001 года № 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 компания», общества с ограниченной ответственностью «Совместное Российско-Южноафриканское предприятие «ЭКОНТ» и гражданина А. Д. Чулкова // Собрание законодательства Российской Федерации, 2001 № 23 Ст. 2409

сти получения негативных или же непредсказуемо вредных для них последствий. Очевидно, что переложение в своем сознании этого риска на государство не влечет освобождение граждан от риска в отношении себя. Таким образом, данная конституционная презумпция знания закона выступает как основание для установления положения о знании закона, а риск выступает как условие применения ответственности, для которой презумпция является условием предварительным.

Конституционно-правовые презумпции могут опровергаться в суде при рассмотрении дела по существу. При этом опровергается не истинность суждения установленной презумпции, не само правило, а применимость к конкретному случаю. При конкретном опровержении сама презумпция продолжает свою жизнь в законодательстве. В случае конституционно-правового деликта она является предпосылкой наступления юридической ответственности. Так, например, презумпция конституционности государственных актов. При опровержении презумпции, то есть при официально доказанном компетентным органом нарушении конституционности нормативно-правового акта (несоблюдение положений норм статей 4 (части 2), 15 (части 2 и 3 Конституции Российской Федерации) вводятся в действие конституционные нормы статей 125 (часть 6) – отмена акта; 85 (часть 2) – приостановление действия акта; 15 (часть 3) - запрещение применения актов при определенных условиях. Таким образом, опровержение действия презумпции предполагает прекращение конкретного конституционного правоотношения, тем самым предупреждается наступление риска вредных последствий для субъектов действием неправомерного акта.

На основании изложенного конституционную презумпцию представляется возможным квалифицировать как правило (при применении которого при наличии одного факта делается вывод о существовании другого факта), закрепленное прямо или косвенно в конституционном законодательстве в Российской Федерации, устанавливающее или допускающее существование конституционно значимого юридического факта, события, свойства, явления без полного доказательства и действующее до его возможного официального опровержения компетентным органом.

С учетом накопленного учеными опыта, предлагается разделять конституционно-правовые презумпции по следующим признакам:

- по отношению к принципу объективной истины на опровержимые (опровергается не истинность самой презумпции, а лишь применимость к данному случаю) - презумпция конституционности актов государства - и неопровержимые (не допускается доказательства противного) - презумпция преюдициальной силы решения судебного органа конституционного контроля; презумпция неотъемлемости прав и свобод человека и гражданина, недопустимости ограничения неотчуждаемых прав и свобод, исходящая из постулатов современного российского конституционализма, в котором при рассмотрении вопроса о естественных правах человека не может в принципе оспариваться факт признания человека, его прав и свобод высшей ценностью;

- по сфере применения на общие (общая сфера применения) - презумпция действительности закона; презумпция знания закона - и конкретные (связанные с конкретным обстоятельством) - презумпция старшинства (при проведении заседания конституционного суда; на выборах при равном итоговом получении голосов кандидатами считается победившим тот, кто первым подал документы в избирательную комиссию);

- по назначению в механизме конституционно-правового регулирования на материально-правовые (устанавливающие определенный юридический факт, системную связь юридических фактов, имеющих конституционное материально-правовое значение и влекущих правовые последствия. Эти материально-правовые презумпции действуют в качестве принципиальных конституционных положений до их возможного официального опровержения. Конституционные материально-правовые презумпции, в свою очередь, различают как презумпции очевидного факта и презумпции неустановленного факта. К первым презумпциям очевидного факта можно отнести такие, как презумпция конституционности деятельности органов и целый ряд других. Их суждения вытекают из очевидных фактов и являются результатом обобщения правоприменительной практики. Презумпцией неустановленного факта можно считать конституционно-правовую презумпцию места жительства.) и процессуально-

правовые (регулирующие порядок применения норм материального конституционного права) - презумпция истинности правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации; презумпция невиновности, - а также смешанные презумпции (в случае когда материально-правовая презумпция взаимосвязана в норме права с процессуальной презумпцией либо в процессе применения приобретает процессуальный характер) - презумпция конституционности актов государства;

- по факту правового закрепления на прямые (прямо находящиеся в конституционной норме) - презумпция полномочий субъектов Российской Федерации - и косвенные (об их наличии можно сделать вывод из толкования конституционной нормы, группы норм; представляют собой конституционное допущение) - презумпция знания закона;

- по степени определенности на императивные конституционные презумпции - презумпция знания закона - и диспозитивные (так, при применении презумпции полномочий субъектов Российской Федерации правоприменителю предоставлено право конкретизировать содержание будущих прав и обязанностей на основе диспозиции статьи 73 Конституции Российской Федерации). Деление конституционных презумпций на императивные и диспозитивные отражает допустимость или недопустимость при их правовом регулировании свободы выбора вариантов поведения участниками возникающих конституционных отношений;

- по виду конституционного установления или допущения конституционные презумпции различаются как содержащие либо принципы (презумпция неотъемлемости прав и свобод человека и гражданина, недопустимости ограничения неотчуждаемых прав и свобод; презумпция непризнания обратной силы закона, ухудшающего положение лица), либо задачи (презумпция конституционности актов государства; презумпция конституционности деятельности органов государственной власти и их должностных лиц; презумпция знания закона), или дефиниции (презумпция добросовестности законодателя и его приверженности общим правовым принципам), а также цели (презумпция места жительства);

- по содержанию и юридическому значению - на четыре группы, соответствующие основным институтам конституционного права, состав-

ляющие основные элементы этой отрасли права, закрепляющие: 1. Основы конституционного строя (презумпция конституционности актов государства; презумпция конституционности деятельности органов государственной власти и их должностных лиц; презумпция действительности закона; презумпция знания закона). 2. Основы статуса человека и гражданина (презумпция неотъемлемости прав и свобод человека и гражданина, недопустимости ограничения неотчуждаемых прав и свобод; презумпция добросовестности граждан Российской Федерации; презумпция места жительства). 3. Федеративное устройство государства (презумпция полномочий субъектов Российской Федерации; конкурирующей компетенции Российской Федерации и ее субъектов). 4. Систему органов государственной власти и местного самоуправления (презумпция компетенции государственных органов). Такое разделение конституционных презумпций учитывает круг регулируемых общественных отношений, исходным началом которых является группировка норм на основе единства их содержания и специфики, что обеспечивает квалифицированное истолкование презумпции и правильное ее применение, выявляет особые юридические свойства презумпции упорядоченного воздействия на соответствующие правоотношения.

**В главе I «Характеристика конституционных презумпций»** дается подробный научный анализ основных конституционных презумпций, действующих в сфере основ конституционного строя (§ 1); статуса человека и гражданина (§ 2); российского федерализма (§ 3); системы органов государственной власти и местного самоуправления (§ 4) с приведением примеров из отечественной судебной практики и Европейского Суда по правам человека по их применению и опровержению в конкретных случаях. Также исследуются и специальные конституционно-правовые презумпции, применяемые в толковании Конституции Российской Федерации и конституционном толковании иных нормативных актов (§ 5).

Ограничительный объем автореферата не позволяет подробно описать все рассмотренные конституционные презумпции. В связи с этим представляются лишь фрагменты анализа некоторых презумпций.

Реально существующая причинно-следственная связь норм статей 4 (часть 2), 15 (части 2 и 3) базового закона России предполагает факт закономерного осуществления действий государственных органов в соответствии с Конституцией, законами Российской Федерации. В связи с этим в целях оптимального проведения конституционных норм в жизнь предполагается, что все издаваемые нормативные правовые акты в России соответствуют федеральной Конституции 1993 г. Такое суждение содержится в *презумпции конституционности актов государства*. Таким образом, презюмируется, что законодательная, исполнительная и судебная власти хотят и обязаны соблюдать федеральную Конституцию, и действуют в соответствии с ней, поэтому и правовые акты, издаваемые ими, должны признаваться соответствующими Конституции, пока не установлено иное. Презумпция конституционности государственных актов основана именно на этом предположении. Действие презумпции конституционности государственных актов предполагает юридическую обязанность для всех субъектов, которая выражается в том, что федеральная Конституция и принятые законы государства обязательны для всеобщего исполнения (часть 2 статьи 15 Конституции России). В случае отступления от положений презумпции, при ее официальном опровержении компетентным органом, наступают конституционно-правовые санкции. Отмена акта, запрещение применения акта является принудительным воздействием и применяется исключительно в тех случаях, когда нарушаются нормы конституционного права.

Нормативные правовые акты имеют многочисленные формы: законы, подзаконные акты, индивидуальные акты государственных органов. Соответственно в конституционном праве при реализации норм применяются и различные презумпции: презумпция конституционности закона, презумпция конституционности и законности подзаконного нормативного правового акта, презумпция конституционности индивидуального акта. К перечисленному можно отнести и презумпцию конституционности и законности законодательных актов субъектов Российской Федерации. По существу, все эти презумпции тождественны по установлению предполагаемого юридического факта (соответствие Конституции Российской Фе-

дерации 1993 года) и могут быть включены в общую конституционную презумпцию конституционности акта публичной власти в качестве ее разновидностей.

Основываясь на конституционных положениях статей 1, 5, 10 и 11 Конституции Российской Федерации должностные лица в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в иных государственных органах, несут государственную службу с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа и ответственностью за исполнение своих обязанностей. В связи с этим очень актуальны установления *презумпции конституционности деятельности органов государственной власти и их должностных лиц*, позволяющей государственным органам власти оптимально проводить в жизнь конституционные нормы. Презюмируется факт соответствия деятельности органов государственной власти всех уровней и их должностных лиц Конституции России 1993 г. и законодательству Российской Федерации, пока не доказано иное. Результатом деятельности государственных органов является издание актов в пределах их компетенции, издающихся на основании и во исполнение Конституции России, конституций и уставов ее субъектов, федеральных законов и законов представительных органов субъектов Российской Федерации, нормативных указов российского Президента и нормативных актов руководителей глав администраций субъектов. Поэтому по содержанию своего вывода рассматриваемая презумпция близка презумпции конституционности государственного акта.

Презумпция конституционности деятельности органов государственной власти - материальная презумпция очевидного факта или имеющего высокую степень вероятности факта соответствия деятельности государственных органов Конституции. Как всякая материально-правовая презумпция, она предполагает в случае деликта наступление юридической ответственности. Обязанность соблюдать федеральную Конституцию предполагает наличие ответственности. Нарушение возникает как следствие неправомерных действий, нарушений правовых обязанностей государственных органов или должностных лиц, от которых требуется

определенная деятельность, соответствующая конституционным нормам. Поэтому такие важные меры конституционно-правовой ответственности, как досрочное прекращение или прерывание работы государственного органа и должностного лица, обеспечивающие надлежащее поведение, возможны только по решению соответствующего компетентного органа, официально констатирующего опровержение презумпции в конкретном случае.

Важнейшим требованием к законам является соблюдение условий их действительности, то есть соответствие требованиям Конституции по порядку принятия, позволяющим их признать обязательными для исполнения. Для обязательности закона необходимо, чтобы он вступил в силу, а изначально был правильно принят и правильно начал действовать. Конституционные требования статей 15 (части 2 и 3), 84 (пункты «г» и «д»), 105, 107 и 108 (часть 2) формируют юридическое значение закона и оказывают влияние на формирование внутреннего убеждения лица, применяющего норму, определяя допущение, что законы, должным образом прошедшие все стадии процесса правотворчества, официально опубликованные, выражают действительные намерения законодателя, имеют действительное содержание. В этом состоит суть суждения *презумпции действительности закона*. Данная презумпция отражает истину конституционной правомочности законодательного акта публичной власти и вполне оправдана. Нормативные правовые акты, издаваемые на основе и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, по своему содержанию должны соответствовать подлинной редакции законодателя, поскольку официально опубликованный нормативный акт представляет собой условие обязательности для всех его адресатов, и в свою очередь, имеет исключительно важное конституционное значение для существования другой конституционной презумпции – знания закона.

Конституционное допущение *презумпции знания закона* вытекает из положений части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации и представляет собой утверждение того, что все знакомы с общим требованием закона, поскольку текст закона опубликован надлежащим образом, поэтому может быть доступен любому человеку, а потому все осознают

правомерность своих действий. В итоге презюмируется, что субъекты права должны знать законы своего государства и исполнять их. Пока закон официально не опубликован, он не может вступить в силу, а, следовательно, не может и применяться, таким образом, презумпция не действует. Невозможны в этом случае и другие формы его реализации - соблюдение, исполнение, использование. Официальное, определенное законом опубликование, есть необходимое условие презумпции получения гражданином такого знания. Если нормативный правовой акт не опубликован в открытой печати, имеет гриф «секретно», то не может наступать ответственность за его нарушение.

Данная презумпция опровержима в отношении индивидуума. Что касается действия презумпции в отношении юридических лиц, государственных органов и их должностных лиц, то опровержения по основаниям правовой неосведомленности быть не должно, поскольку необходимо исходить из тех соображений, что государственные органы и их должностные лица, уполномоченные государством на осуществление его задач и действующие в установленном государстве порядке, сами формирующие и развивающие законодательство, обязаны знать все законодательные акты государства. Деятельность организаций и лиц, занимающихся предпринимательской и иной экономической деятельностью, с позиций правовой неосведомленности также невозможна, поскольку гражданские правоотношения действительны именно ввиду их соответствия закону. В данном случае конституционная презумпция знания закона является презумпцией очевидного факта, предполагающей, что вступающий в сделку субъект знает нормы, надлежащим образом опубликованные и относящиеся к совершаемой сделке.

Анализируемая группа конституционно-правовых презумпций, применяемых в области статуса человека и гражданина, приводит к следующим выводам. Часть 2 статьи 17 Конституции Российской Федерации провозглашает, что «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат ему от рождения». Данное установление Конституции основано на презюмировании факта *презумпции неотъемлемости прав и свобод человека и гражданина, недопустимости ограничения неотчуж-*

*даемых прав и свобод*, предполагающем, что каждый человек при рождении приобретает важнейшие элементы общечеловеческих ценностей, составляющих внутреннюю структуру личности, - «естественные» права и свободы, свойственные природе человека, которые необходимы для человеческого существования, и могущие быть утраченными только после его смерти. Конституционные права, перечисленные в статье 56 (части 3), провозглашаются неотчуждаемыми и не подлежащими ограничению. Установления данной презумпции особенно важны для человека, поскольку свойство неотчуждаемости несет в своем понятии невозможность лишения такого права. Представляется, что действие рассматриваемой презумпции предусматривает соблюдение законодателем разного уровня гарантий, исключающих злоупотребление правом в отношении граждан на законодательном уровне. Этому условию презумпции корреспондирует норма, содержащаяся в части 2 статьи 55, согласно которой в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Существование презумпций в пользу государства приводит к строгому следованию принципа взаимной ответственности государства в отношении человека. Исходя из соблюдения неотчуждаемых, естественных прав человека, отражающих ценность его положительных человеческих качеств, достоинство личности (положения статей 2 и 21 Конституции Российской Федерации), государство признает общую добросовестность российских граждан. Презюмируется факт, что граждане законопослушны и в силу своей разумности и собственного уважения своей личности, желают честно выполнять свои обязанности, обязательства, они хотят исполнять законы государства, которые знают. Конечно, это общее предположение не исключает случаи недобросовестности отдельных конкретных лиц, но если это исключить, государство столкнется с очевидной фикцией. Поэтому общей основой рассматриваемой презумпции является предположение с высокой степенью вероятности добросовестности каждого лица, которая до опровержения не должна и не может браться под сомнение. Таким образом, общей основой *презумпции добросовестности граждан Российской Федерации* является допущение добросовестности каж-

дого гражданина России, которое до опровержения не должно и не может браться под сомнение – в этом суть моральной конституционной презумпции добросовестности российских граждан. Недобросовестность гражданина (то есть опровержение презумпции добросовестности) в публичном праве выражается в установлении и признании его вины в особой процессуальной процедуре с предварительным учетом предположения неустановления его виновности – презумпции невиновности.

В сфере федеративных отношений исследуется *презумпция полномочий субъектов Российской Федерации*. Как известно, основой федеративных отношений является распределение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, гарантии прав субъектов Российской Федерации и государственной целостности самой федерации. Под компетенцией понимается совокупность полномочий в отношении определенных предметов ведения. Понятие «полномочие» рассматривается как видовое, входящее в общее понятие компетенции, представляющее собой официально предоставленное право и (или) обязанность определенной деятельности. Презумпция, содержащаяся в диспозиции конституционной нормы статьи 73, имеет следующее суждение: остаточные полномочия, не вошедшие в основные виды компетенции федерации, а также федерации и ее субъектов, могут осуществляться органами законодательной и исполнительной власти субъектов самостоятельно. Таким образом, предполагается, что в случаях, не урегулированных Конституцией России, остаточные полномочия считаются принадлежащими субъектам Российской Федерации. Так, исходя из презумпции компетенции субъектов Российской Федерации, субъекты могут относить исключительно к своему ведению принятие своего основного закона, установление административно-территориального устройства; защиту государственно-правового статуса субъекта и т.д. Конституционная презумпция полномочий субъектов Российской Федерации является презумпцией материального права и имеет свое продолжение в конституционных положениях статьи 76 (частях 4 и 5). Она, являясь предпосылкой правовой ответственности, предполагает возникновение юридической обязанности у субъектов Российской Феде-

рации иметь свое собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции и принимать свои нормативные правовые акты.

В этой же группе презумпций анализируется *презумпция конкурирующей компетенции Российской Федерации и ее субъектов*. Презумпция выводится из смысла статей 72, 76 (часть 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, прямо вытекает из природы совместной компетенции, и поэтому имеет конституционное значение. Ее причинно-следственная связь устанавливает два факта. С одной стороны, презюмируется факт того, что органы субъектов Российской Федерации вправе принимать решения по любым вопросам совместной сферы, пока такие решения не приняты федеральными органами. В любом случае акты субъектов в совместной сфере не могут противоречить актам федеральным. И с другой стороны, предполагается, что при бездействии субъекта Российской Федерации законодательствует вместо него право Российской Федерации. Имеющийся отечественный опыт разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и субъектов федерации, указывает, что презумпция конкурирующей компетенции Российской Федерации и ее субъектов в качестве общего правила предполагает, что субъект федерации наделен правом осуществлять правовое регулирование до принятия соответствующих актов федеральным органом. После издания федерального закона по предмету совместного ведения нормативная база субъекта Российской Федерации должна быть приведена в соответствие с ним.

Толкование Конституции России и конституционное толкование иных нормативных актов предусматривает использование презумпций. Как показывает практика наших и зарубежных конституционных судов, при толковании основных прав выводятся и такие типы конституционно-правовых презумпций, которые являются специальным элементом методов толкования. Теории конституционного толкования выработали презумпции как в пользу законодателя с предварительной установкой о разумности, добросовестности и конституционности его действий, так и в пользу основных прав частного лица: «сомнения толкуются в пользу свободы» (*in dubio pro libertate*). Такое соотношение презумпций связано с

основными конституционными принципами деятельности судов – с независимостью, коллегиальностью, гласностью, состязательностью и равноправием сторон в процессе. Поэтому презумпции, например, приверженности законодателя идее конституционализма; добросовестности законодателя и его приверженности общим правовым принципам; добросовестности и разумности действий конституционных органов; «сомнения толкуются в пользу свободы» изобретались самими конституционными судами для решения дел о конституционности законодательства для определения правовой ясности.

В **Заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, излагаются основные выводы по вопросам, составляющим предмет исследования, имеющие как теоретическое, так и прикладное значение.

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:**

1. Сухинина И.В. Конституционные презумпции в сфере прав и свобод человека и гражданина // Российская юстиция. 2003, № 9. - С. 11-13. – 0,4 п.л.

2. Сухинина И.В. Презумпции в российском федерализме // Кратко о «Черных дырах» в Российском Законодательстве. 2003, № 2. – 0,1 п.л.

3. Сухинина И.В. Конституционные презумпции, действующие в области федеративных отношений // Юридический журнал «Черные дыры» в Российском Законодательстве. 2003, № 3. - С. 18-20. – 0,3 п.л.

4. Сухинина И.В. Понятие и виды конституционных презумпций // Юридический журнал «Черные дыры» в Российском Законодательстве. 2003, № 4. - С. 20-25 – 0,6 п.л.

*И.В. Сухинина*

## Автореферат

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Сухининой И.В.

Тема диссертационного исследования  
«Презумпции в конституционном праве Российской Федерации»

Научный руководитель  
докт. юрид. наук Керимов А.Д.

Изготовление оригинал-макета  
Сухининой И.В.

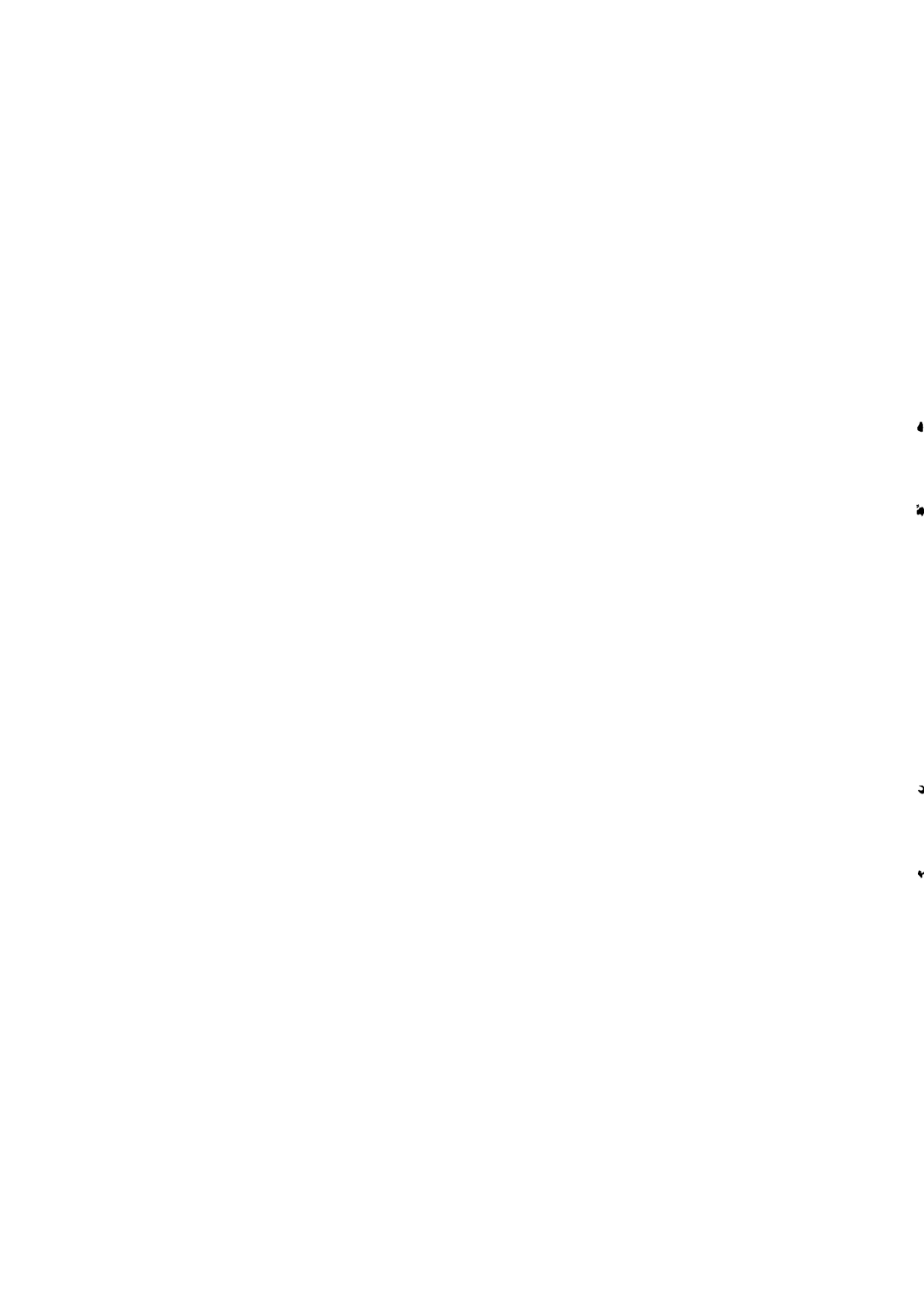
Подписано в печать 14.12.03 Тираж 80 экз.

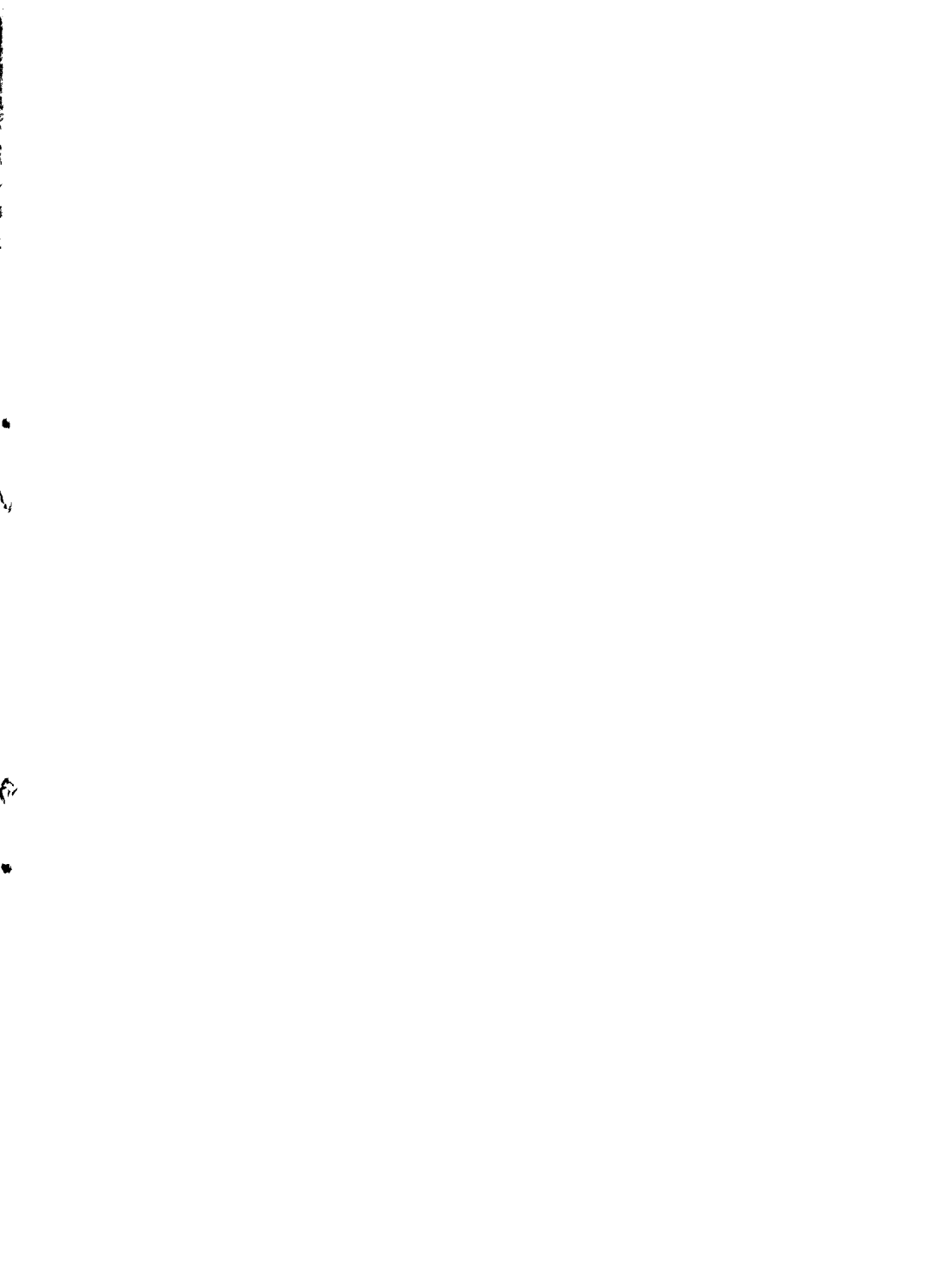
Усл. п. л. 1,2.

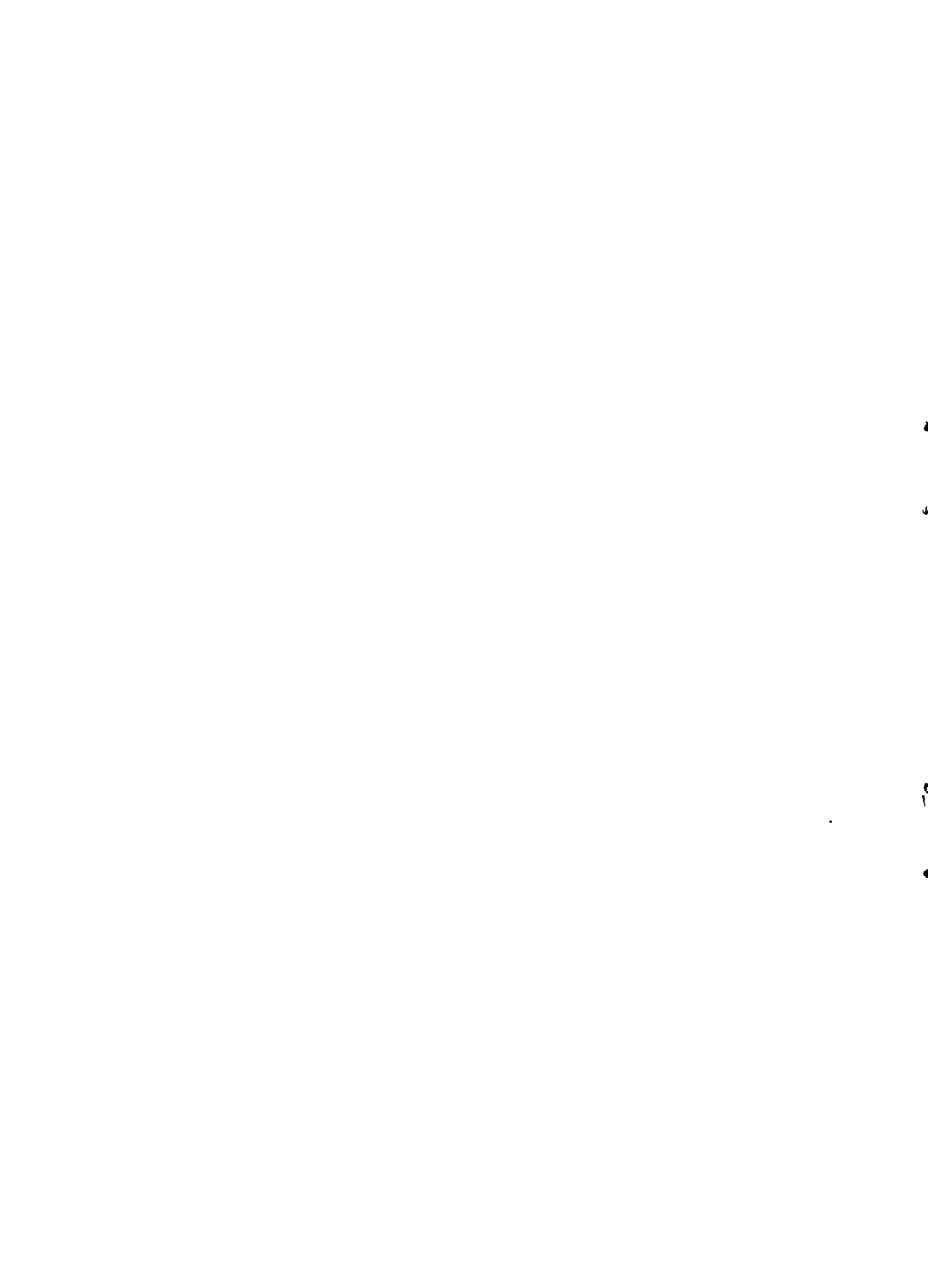
Российская академия государственной службы  
При Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 405

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84







Handwritten marks and characters on the left margin, including a vertical line and some illegible symbols.

РНБ Русский фонд

2005-4

33301

Российский национальный  
библиотекарь  
20 ЮН 2003