

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
**КОНСТИТУЦИОННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
ПРАВО**



МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ
АССОЦИАЦИЯ
КОНСТИТУЦИОНАЛИСТОВ

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

№ 6 • 2017

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИЗДАНИЕ. РЕГИСТРИРОВАНО В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ ПО НАДЗОРУ
ЗА ЗАКОНОДАТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АКТИВНОСТЬЮ, СЕРВИС И ОХРАНЫ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ ОТ 25.12.2007 г. ПИ № ФС 77-30775.
ИЗДАНИЕ ВЫХОДИТ ОДИН РАЗ В МЕСЯЦ.
ИЗДАНИЕ ПОСЛУЖИЛОСЬ ИЗДАНИЕМ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ АССОЦИАЦИИ КОНСТИТУЦИОНАЛИСТОВ РОССИИ

Издатель: Издательская группа «ЮРИСТ»

Редакционный совет:

Александр С.А. д.и.н., профессор,
Александр И.И. д.и.н., профессор,
Александр Н.С. д.и.н., профессор,
Александр В.П. д.и.н., профессор,
Александр Г.Д. д.и.н., профессор,
Александр В.Т. д.и.н., профессор,
Александр А.А. д.и.н., профессор,
Александр С.Д. д.и.н., профессор,
Александр А.Н. д.и.н., профессор,
Александр Е.И. д.и.н., профессор,
Александр И.Б. д.и.н., профессор,
Александр К.А. д.и.н., профессор,
Александр И.С. д.и.н., профессор,
Александр Т.А. д.и.н., профессор,
Александр Т.Я. д.и.н., профессор,
Александр Г.Н. д.и.н., профессор,
Александр В.Е. д.и.н., профессор,
Александр С.С. д.и.н., профессор

Главный редактор журнала
Авакьян С.А.

Заместитель редактора журнала
Маркова Е.Н.

Главный редактор ИГ «Юрист»
Гриб В.В.

Заместитель главного редактора ИГ «Юрист»:
Александр Н.С. д.и.н., Ренов Э.Н.,
Александр О.Ф., Трубецкой Ю.В.

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

Центр редакционной подписки:
Тел: +7 (495) 953-91-20 (многоканальный)
E-mail: podpiska@lawinfo.ru

Адрес редакции / издательства:
115035, Москва,
Кондратьевская наб., д. 26/55, стр. 7
Почтовый адрес: 115035, Москва,
Кондратьевская наб., д. 26/55, стр. 7
Тел: +7 (495) 953-91-20. Факс: (495) 953-91-20.
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Подписные индексы:
«Расчет» — 47639/80919
«Общероссийский каталог» — 85486
«МАП» — 12285

Издательская группа «Юрист» полиграфическая группа.
115035, Москва, ул. Светлая, д. 2.
Тел: (495) 70-03-37
Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Полное тираж 3000 экз.
Подписано в печать 22.05.2017 г.
Издано в свет 29.06.2017 г.
Цена подписки. ISSN 1812-3767

Содержание

Конституционно-правовое развитие России: итоги и современность

Колюшин Е.И. Тренды традиционности и революционности в теории
и практике конституционного (государственного) права 3

Проблемы теории

Васильева Т.А. Принцип уважения национальной идентичности
государств — членов ЕС: проблемы интерпретации 9

Бородач М.В. Принцип самоограничения публичной власти
во взаимодействиях публичных собственников с иными (непубличными)
собственниками: конституционно-правовые основания и содержание 13

Самигуллин В.К. Конституционная составляющая социального
развития: несколько тезисов 18

Трофимова Г.А. Субъективная сторона конституционного деликта:
краткий анализ 21

Конституционный статус личности

Лукьянова Е.А. Стихи о российском паспорте или спор о праве? 26

Симонова С.В. Ограничения публичных мероприятий в целях
обеспечения иных конституционных прав личности 30

Куликова С.А. Запрет цензуры в Конституции Российской Федерации:
опыт комплексного анализа 34

Конституционное правосудие

Брежнев О.В. Представления как акты органа конституционного
правосудия: теория, история, практика 41

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации

Кравцова Е.А. К вопросу об участии Президента Российской
Федерации в процедуре досрочного прекращения полномочий
высших должностных лиц субъектов Российской Федерации 45

Местное самоуправление, муниципальное право

Муртазалиев А.М. Городской округ с внутригородским делением
как новый тип муниципального образования: проблемы и пути решения 50

Усманова Р.М. Создание территорий опережающего социально-
экономического развития как мера государственной поддержки
муниципальных образований 54

Наш автор — студент-юрист

Дронова С.А., Карачун А.В. Запретить нельзя разрешить:
конституционно-правовое регулирование аборт 58

За рубежом

Сиро Ф., Никитина В.М. Финансирование выборов
и политических партий в Италии 63

Рецензии

Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Современные конституционные
реформы: pro et contra (по страницам монографии: Хабриева Т.Я.
Конституционная реформа в современном мире.
М.: Наука РАН, 2016. 320 с.) 69

«LIBRARY.RU

Внимание наших авторов! Отдельные материалы журнала размещаются
в электронной правовой системе «КонсультантПлюс».

CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW

№ 6 • 2017

SCIENCE-PRACTICE AND INFORMATION JOURNAL. REGISTERED AT THE FEDERAL SERVICE FOR THE MONITORING IN THE SPHERE OF MASS COMMUNICATIONS, COMMUNICATION AND PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE OF 25.12.2007. PI № ФЧ 77-30775. PUBLISHED MONTHLY.
JOURNAL IS THE OFFICIAL PUBLICATION OF THE INTER-REGIONAL ASSOCIATION OF RUSSIAN CONSTITUTIONALISTS

Founder: Publishing Group "JURIST"

Editorial Board:

Avak'yan S.A., doctor of juridical sciences, professor;
Bartsits I.N., doctor of juridical sciences, professor;
Bondar' N.S., doctor of juridical sciences, professor;
Eliseev B.P., doctor of juridical sciences, professor;
Zrazhevskaya T.D., doctor of juridical sciences, professor;
Kaby'shev V.T., doctor of juridical sciences, professor;
Klishas A.A., doctor of juridical sciences, professor;
Knyazev S.D., doctor of juridical sciences, professor;
Kokotov A.N., doctor of juridical sciences, professor;
Kolyushin E.I., doctor of juridical sciences, professor;
Magomedov Sh.B., doctor of juridical sciences, professor;
Nevskij V.V., doctor of juridical sciences, professor;
Ovsepyan Zh.I., doctor of juridical sciences, professor;
Salikov M.S., doctor of juridical sciences, professor;
Tkhabisimova L.A., doctor of juridical sciences, professor;
Khabrieva T.Ya., doctor of juridical sciences, professor;
Chebotarev G.N., doctor of juridical sciences, professor;
Chirkin V.E., doctor of juridical sciences, professor;
Ehnbzev B.S., doctor of juridical sciences, professor

Editor in Chief of the journal:

Avak'yan S.A.

Deputy Editor in Chief of the journal:

Markova E.N.

Editor in Chief of Publishing Group "JURIST":

Grib V.V.

Deputy Editors in Chief of Publishing Group "JURIST":

Babkin A.I., Belykh V.S., Renov E.N.,
Platonova O.F., Trunchevskij Yu.V.

Scientific editing and proofreading:

Shvechkova O.A., candidate of juridical sciences

Editorial Subscription Centre:

Tel.: (495) 617-18-88 (multichannel)
E-mail: podpiska@lawinfo.ru

Editorial office / Publisher:

Bldg. 7, 26/55 Kosmodamianskaya Emb.,
Moscow, 115035

Authors shall not pay for publication of their articles.

Tel.: (495) 953-91-08. Fax: (495) 953-91-20.
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Subscription in Russia:

Rospechat' — 47639/80919
Unified Catalogue — 85486
ISA — 12285

Printed by "National Printing Group".

248031, Kaluga, settlement Severnij, street Svetlaja, h. 2

Tel. (4842) 70-03-37

Size 60x90/8. Offset printing. Printer's sheet — 10,0.

Circulation 3000 copies.

Passed for printing 22.05.2017.

Issue was published 29.06.2017

Price free. ISSN 1812-3767

Contents

Constitutional legal development of Russia: results and present-day state

Kolyushin E.I. Traditional and Revolutionary Trends in Theory
and Practice of Constitutional (State) Law 3

Theoretical issues

Vasilyeva T.A. Principle of Respect of National Identity of EU Member States:
Interpretation Issues 9

Borodach M.V. Principle of Self-Limitation of Public Authority in Interactions
between Public Owners and Other (Non-Public) Owners: Constitutional
Legal Grounds and Content 13

Samigullin V.K. Constitutional Part of Social Development: Several Points 18

Trofimova G.A. Subjective Side of Constitutional Delict: Brief Analysis 21

Constitutional status of an individual

Lukyanova E.A. Verse about Russian Passport or Legal Dispute? 26

Simonova S.V. Public Event Limitations for Purposes of Securing Other
Constitutional Rights of Individual 30

Kulikova S.A. Censorship Ban in the Constitution of the Russian Federation:
Experience of Complex Analysis 34

Constitutional justice

Brezhnev O.V. Submissions as Acts of Constitutional Justice Authority:
Theory, History, Practice 41

Governmental authorities of constituent entities of the Russian Federation

Kravtsova E.A. On Participation of the President of the Russian Federation
in Early Termination of Powers of Senior Government Officials
of Constituent Entities of the Russian Federation 45

Local self-government, municipal law

Murtazaliev A.M. Urban District with Inner City Division
as New Municipal Structure Type: Issues and Solutions 50

Usmanova R.M. Creation of Priority Social and Economic Development
Areas as Measure of State Support of Municipal Structures 54

Our author is a law student

Dronova S.A., Karachun A.V. To Prohibit Impossible to Allow:
Constitutional Legal Regulation of Abortions 58

Abroad

Sgro F., Nikitina V.M. Financing of Elections and Political Parties in Italy 63

Review

Bondar N.S., Dzhagaryan A.A. Contemporary Constitutional Reforms:
Pro Et Contra (Leafing through Pages of Monograph: Khabrieva T.Ya.
Constitutional Reform in Present-Day World. M.: Science RAS, 2016. 320 p.) 69

Recommended by the Supreme Attestation Commission of the Ministry
of Education of Science of the Russian Federation for publication results of doctoral theses.
Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index **eLIBRARY.RU**

Complete or partial reproduction of materials without a prior written permission of
authors of the articles or the editorial office shall be prosecuted in accordance with law.

For the attention of our authors! Certain materials of the journal may
be placed at the electronic legal system "ConsultantPlus".

Стихи о российском паспорте или спор о праве?

Лукьянова Елена Анатольевна,
профессор кафедры конституционного
и административного права факультета права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»,
доктор юридических наук
elukyanova@hse.ru

Статья посвящена анализу путей защиты прав гражданина в избирательном процессе в контексте применения положений о документе, удостоверяющем гражданство гражданина Российской Федерации. Проблема рассмотрена на примере ситуации с отказом в возможности проголосовать по паспорту гражданина Российской Федерации на избирательном участке в консульском учреждении.

Ключевые слова: права и свободы граждан, избирательное право, избирательные процесс, избирательные споры, паспорт, консульские учреждения.

VERSE ABOUT RUSSIAN PASSPORT OR LEGAL DISPUTE?

Lukyanova Elena A.,
Professor of the Department of Constitutional
and Administrative Law
of the Law Faculty of the National Research University
"Higher School of Economics",
Doctor of Law

The article is devoted to analysis of means to protect civil rights in election process in context of applying the rules on identity paper of the Russian Federation citizen. The situation of denying the right to vote in consular post electoral district using the passport of the Russian Federation citizen is used as an example of such problem.

Key words: civil rights and freedoms, electoral law, election process, electoral disputes, passport, consular posts.

Я
достаю
из широких штанин
дубликатом
бесценного груза.
Читайте,
завидуйте,
я —
гражданин...
Вл. Маяковский

История в общем заурядная. Очередная, прямо скажем, история об отношении государства к своим гражданам и о непрочитанных конституционных ценностях. Как известно, в Конституции России сказано, что человек, его права и свободы являются для государства высшей ценностью, а российское гражданство неотъемлемо. Но это в Конституции. А на практике оказывается, что для государства важнее всего оно само — государство в лице конкретного носителя государственно-властных полномочий — Его Превосходительства Чиновника с его личнособственной трактовкой всего чего угодно. Человек же и, тем более, гражданин — это так себе, ничего особенного. Гражданина можно унижать, не считаться с его правами, и даже полностью игнорировать то, что он гражданин.

Итак, 18 сентября 2016 г. во время выборов в Государственную Думу России известному российскому адвокату Борису Кузнецову не выдали бюллетень для голосования на избирательном участке в помещении российского консульства в Риге, потому как он предъявил... действующий паспорт гражданина РФ и карточку временного вида на жительство в Латвийской Республике. Как это, спросите вы? А вот так. Паспорт был самый что ни на есть настоящий. Внутренний российский паспорт, который и есть главный документ, удостоверяющий принадлежность к российскому гражданству. Подлинность карточки ВНЖ, подтверждающей законность пребывания гражданина на территории иностранного государства, не подвергалась сомнению. Но проголосовать ему все равно не дали.

Адвоката Кузнецова такая ситуация не устроила. Он начал цитировать Конституцию и настаивать на своем праве. Надо было видеть, с какой скоростью сладко-ослепительные улыбки дежуривших на избирательном участке сотрудников российского консульства сменялись на презрительно-оскорбительные гримасы! Ишь ты! Букстер пришел! Конституцией трясет! Портит показную благоуханность образцового российского загранучреждения в столице Латвии!

Появился отсутствующий председатель избирательной комиссии № 8081 (он же консул) Игорь Корнеев. Документы граждан его не убедили, и он отправился «устанавливать гражданина» каким-то дополнительным неизвестным им, но известным ему — Господину Чиновнику — специальным способом. Вернулся. «Жалуйтесь», — говорит. А мы вашу жалобу по всем бюрократическим канонам рассмотрим в течение 30 дней. И тогда, быть может, дадим ответ. То есть господин Корнеев вряд ли когда-либо держал в руках Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», п. 16 ст. 17 которого гласит, что «заявление, поданное в день голосования, рассматривается в течение двух часов с момента обращения, но не позднее времени окончания голосования».

К сожалению, так бывает часто. Неуважение, некомпетентность, хамство. Но нам ли привывать? Российские реалии приучили граждан страны самим без всякого государства быть борцами за соблюдение своих прав и свобод. Поэтому было написано соответствующее заявление со ссылками на закон, получен официальный отказ, и все документы были немедленно переправлены в Центральную избирательную комиссию. То есть сделано было все, что положено по закону. Забегая вперед, скажу, что и результат получили неожиданный, но справедливый — отозвали из Риги консула Корнеева.

А «осадоchек» все равно остался. Потому что, во-первых, проголосовать все же не дали. А во-вторых, на следующий день под постом с описанием произошедшего в социальной сети Фейсбук разгорелась нешуточная дискуссия, в которой некий персонаж обвинил известных юристов в «нерелевантном» применении закона и предложил им «учить матчасть» по причине того, что в соответствии с действующим законодательством ни при каких обстоятельствах непозволительно допускать до волеизъявления за рубежом лиц, предъявляющих внутренний паспорт, поскольку удостоверить что-либо этот паспорт может только внутри страны. Человек был, похоже, специально обученный и действовал по заданию консульства. Он легко жонглировал номерами президентских указов, доказывая, что только загранпаспорт является единственным легальным документом, по которому гражданин может быть включен в список избирателей и имеет право получить избирательный бюллетень. В общем-то обычный и привычный бюрократический спор в условиях многозначного и довольно противоречивого российского законодательства.

Не имея привычки с ходу отрицать любую точку зрения, я решила перепроверить юридическую фабулу возникшей проблемы (любые действия в дни голосования всегда в определенной степени спонтанны и осуществляются в условиях жестких временных ограничений). Вот что в итоге получилось.

Подмена существа и предмета спора. Сам вопрос — должен был или нет голосовать адвокат Кузнецов, предъявивший в избирательную комиссию внутренний россий-

ский паспорт, поставлен был консульством категорически неверно. Речь должна была идти не о форме документа. Это спор о праве, однозначный ответ на который дается Конституцией России в пользу Бориса Кузнецова. Точкой отсчета в данной ситуации является 32-я статья Основного закона страны, которая устанавливает главное политическое право граждан — право на участие в управлении государством, в том числе посредством участия в выборах. Предел ограничения этого права также установлен Конституцией, и ограничение это исчерпывающее: «Не имеют права избирать граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда».

Конституционный Суд России уделяет особое внимание активному избирательному праву граждан: «Право избирать в органы государственной власти, будучи элементом конституционного статуса избирателя, является одновременно и элементом публично-правового института свободных выборов — в нем воплощаются как личный интерес конкретного гражданина в принятии непосредственного участия в управлении делами государства, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе самостоятельных и независимых органов публичной власти, призванных в своей деятельности гарантировать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации, осуществляя эффективное и ответственное управление делами государства и общества»¹.

Дополнительно следует отметить, что конституционным правам и свободам отведено особое место в системе всех иных прав и свобод и предусмотрен специальный порядок их реализации. В Конституции сказано: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2). «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18).

То есть не законы определяют смысл, содержание и применение прав и свобод, а наоборот. Именно права и свободы определяют смысл и содержание законов. И они же — непосредственно действующие права и свободы — определяют **смысл и содержание** деятельности органов власти, а значит, являются первичными и непрекращаемыми для представляющих эти органы чиновников. Никакой другой возможности прочтения этих норм нет и быть не может.

Да, действительно, некоторые конституционные права могут быть ограничены. Либо самой Конституцией, либо в определенных ей самой строгих пределах. А именно: исключительно федеральными законами и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55). И если пассивное избирательное право (право быть избранным) на сегодняшний день имеет некоторые дополнительные внеконституционные ограничения (что, впрочем, спорно), то в отношении активного избирательного права никаких ограничений за пределами 32-й статьи Конституции нет. А значит — безусловной задачей и обя-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № 20-П // СПС «КонсультантПлюс».

занностью государства, единственным главным смыслом и содержанием действий любых его должностных лиц является обеспечение этого права.

Все это многократно подтверждено Конституционным Судом России: «Право на свободные выборы может быть ограничено только в целях защиты конституционных ценностей при соблюдении принципа юридического равенства и вытекающих из него критериев разумности, соразмерности (пропорциональности) и необходимости в правовом демократическом государстве; такие ограничения не должны искажать основное содержание данного конституционного права и посягать на само его существо — иное ведет к его умалению и отмене; при этом любая дифференциация, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов избирательных правоотношений, допустима, лишь если она объективно оправдана, обоснована и преследует конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им»².

Следует также обратить внимание на специально оговоренный Конституцией механизм реализации прав и свобод. В отличие от всех иных прав конституционные права и свободы **являются непосредственно действующими**. И это конституционное установление — не просто цветистое выражение, использованное для «красного словца». Это один из общепризнанных основополагающих принципов правового статуса личности, обладающей наивысшей юридической силой. Он напрямую связан с принципом прямого действия Конституции, но тем не менее является отдельными и специальным, предназначенным именно для прав и свобод как объекта особой значимости. Этот принцип означает, что провозглашенные Конституцией права и свободы неотъемлемы и независимы от того, конкретизированы они в текущем законодательстве или нет. Поэтому человек может защищать их всеми не запрещенными законом способами, напрямую руководствуясь конституционными нормами. Ровно так же — руководствуясь непосредственно конституционными нормами — эти права должны соблюдаться всеми государственными органами независимо от конкретизирующих их нормативных правовых актов.

Приведенные конституционные положения соотносятся с п. «б» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, в силу которого каждый гражданин должен иметь без какой-либо дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей, и ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая, провозглашая право на свободные выборы, предусматривает обязанность государства проводить их с разумной периодичностью путем тайного голосования в условиях, обеспечивающих свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти.

Международным актам вторит Конституционный Суд России: «Конституционной природой избирательных прав, включая их всеобщий и равный и вместе с тем политический и публично-правовой характер, предопределяется **обязанность государства** в лице федерального

законодателя создавать условия, которые обеспечивали бы адекватное выражение суверенной воли многонационального народа России посредством реализации ее гражданами права на участие в управлении делами государства»³.

Таким образом, сотрудниками российского консульства в Риге спор о праве был искусственно и недобросовестно подменен спором о формальных обстоятельствах, что привело к воспрепятствованию осуществления избирательных прав. Ответственность за подобные действия предусмотрена ст. 141 Уголовного кодекса Российской Федерации, в Особенной части которого есть целая глава, объединяющая виды преступлений, объектом которых являются конституционные права и свободы человека и гражданина. Знал об этом консул? Наверняка краем уха слышал, но вряд ли всерьез задумывался. Хотя выдержки из УК об ответственности за нарушения избирательного законодательства на участке № 8081, как и положено по закону, были крупноформатно представлены на всеобщее обозрение.

Случившееся — системная проблема. Отечественные чиновники вообще редко задумываются о правах и свободах граждан. Они, как роботы, механически и не задумываясь, выполняют некий алгоритм действий, предписанных зачастую весьма сомнительными с точки зрения конституционности подзаконными актами. И наша задача — «задумать» их об этом, заставить воспринимать не только буквы, но значения и смыслы. Другого пути нет.

О документах, удостоверяющих личность гражданина России на выборах. И все же избирательные права предоставлены Конституцией России только своим гражданам. То есть подтверждение факта принадлежности к гражданству является частью процедуры реализации права. Поэтому вопрос о документах все же стоит, и в нем тоже следует разобраться. Хотя бы потому, что с огромной долей вероятности можно предположить, что российский консул в Риге далеко не первый и не последний чиновник, который подойдет к подобной истории с чисто формальных позиций и начнет манипулировать довольно большим количеством противоречивых нормативных правовых актов, устанавливающих перечень документов, удостоверяющих личность гражданина России.

Итак, какой документ должен предоставить гражданин России, чтобы подтвердить свое конституционное право на участие в управлении государством, осуществляемое посредством голосования на выборах?

Применимым правом здесь являются как минимум три федеральных закона, несколько указов Президента и целая специальная Инструкция об организации голосования за рубежом.

Этот Закон «О гражданстве Российской Федерации» (ст. 10 «Документы, удостоверяющие гражданство Российской Федерации»), Закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ст. 7), а также Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который критик поста в Фейсбуке назвал «нерелевантным» по отношению к ситуации с Борисом Кузнецовым. Кстати, меня это позабавило, потому

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

² См.: постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П, от 16 июня 2006 г. № 7-П, от 22 июня 2010 года № 14-П и др. // СПС «КонсультантПлюс».

как общеизвестно, что в случае равной юридической силы нормативных правовых актов действует закон специальный. А какой еще «более специальный» закон можно подобрать для описываемого случая? Только Закон о выборах депутатов Госдумы, который, в свою очередь, не может противоречить Закону об основных гарантиях.

Все три закона вслед за Законом о гражданстве (ст. 10) однозначно утверждают следующее: «Документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, является **паспорт гражданина Российской Федерации** или иной основной документ, содержащий указание на гражданство лица». То есть все-таки паспорт. Именно внутренний российский паспорт, а не что-либо иное. Все остальные документы, в том числе и загранпаспорт, являются документами, ЗАМЕНЯЮЩИМИ паспорт основной⁴. В законе о гражданстве загранпаспорт прямо назван в перечне документов, заменяющих российский паспорт при въезде в Российскую Федерацию. Аналогичная норма содержится и в законе о въезде-выезде (ст. 7).

Но 18 сентября 2016 г. адвокат Кузнецов не въезжал на территорию России, и не об этом его праве (пересекать границу) шла речь. Он всего лишь удостоверял свою принадлежность к гражданству для внесения в списки избирателей и получения бюллетеня для голосования.

Почему же запутались чиновники? Потому что они не читают законов. Для них закон не указ. А указ для них — указы Президента, в которых сказано: «Ввести в действие паспорт гражданина Российской Федерации, дипломатический паспорт, служебный паспорт и паспорт моряка (удостоверение личности моряка), являющиеся основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации»⁵.

Но тогда возникает закономерный вопрос — а как, например, быть с указами того же Президента, определяющими правила рассмотрения вопросов о гражданстве России, в которых сказано, что наличие гражданства может быть удостоверено:

1. Паспортом гражданина Российской Федерации.
2. Действующим российским общегражданским заграничным паспортом.
3. Паспортом моряка с указанием на то, что владелец паспорта является гражданином Российской Федерации.
4. Свидетельством о рождении, на котором проставлена отметка о приобретении (наличии) гражданства Российской Федерации (для детей до 14 лет).

Но при этом (п. 4) **«не принимается к рассмотрению заявление лица, удостоверяющего свою личность и гражданство документом, выданным в связи с его**

служебной или профессиональной деятельностью, в том числе служебным паспортом или дипломатическим паспортом»⁶?

По такой логике избирательные бюллетени не должны были выдаваться не Борису Кузнецову по предъявлении им внутреннего российского паспорта, а, наоборот, сотрудникам российских загранучреждений по их дипломатическим и служебным паспортам.

Кстати, если уж быть совсем бюрократом, то для консула Корнеева, которому закон не указ, в его иной ипостаси как Председателя избирательной комиссии документом прямого действия должна была быть Инструкция ЦИК «Об организации голосования за рубежом» (Постановление ЦИК от 14 июля 2016 г. № 21/164-7), в п. 10.2 которой сказано ровно то же самое, что и во всех федеральных законах: «...За пределами территории Российской Федерации документами, **заменяющими паспорт** гражданина Российской Федерации, являются документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют въезд в Российскую Федерацию, а также иные документы, по которым граждане Российской Федерации вправе пребывать на территории иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации...». Просто потому, что п. 13 ст. 21 Закона об основных гарантиях устанавливает, что «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения настоящего Федерального закона, **обязательные для исполнения**».

Но у российского загранучреждения в Латвии и у председателя избирательной комиссии было свое представление о законе и законности...

Заканчивать это повествование нужно, пожалуй, ровно так, как оно начиналось, — Владимиром Владимировичем Маяковским:

Я волком бы
выгрыз
бюрократизм.
К мандатам
почтения нету.
К любым
чертям с матерями
катись
любая бумажка.
Но эту...

Увы! Времена Маяковского канули в Лету. Действующий паспорт гражданина РФ считается нашими чиновниками «любой бумажкой», а его предъявитель как субъект конституционных прав и вовсе не представляет для них какого-либо специального интереса.

PS. В день голосования с избирательных участков разных городов мира (Нью-Йорк, Лос-Анджелес, Майями, Париж, Лондон, Бонн, Берлин, Женева) поступали многочисленные сообщения о том, что граждане России вносились в списки избирателей и получали избирательные бюллетени по предъявлении внутренних паспортов и доказательств законности своего нахождения на территории иностранного государства. То есть везде присутствовали разум, здравый смысл и конституционная логика. Везде речь в первую очередь шла о праве. Но в Риге, увы, одержала верх формальная трактовка Конституции Его Превосходительства чиновника.

⁴ Таких документов много. Статья 2 Закона о гражданстве гласит: «Документ, заменяющий паспорт гражданина, — документ, удостоверяющий личность гражданина, выданный уполномоченным государственным органом.

На территории Российской Федерации для граждан Российской Федерации такими документами являются: военный билет, временное удостоверение, выдаваемое взамен военного билета, или удостоверение личности (для лиц, которые проходят военную службу); временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации, выдаваемое на период оформления паспорта в порядке, утверждаемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти; документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, по которому гражданин Российской Федерации осуществляет въезд в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным законом, регулирующим порядок выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию (для лиц, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации).

⁵ См.: указы Президента Российской Федерации от 21 декабря 1996 г. № 1752, от 19 октября 2005 г. № 1222 и от 29 декабря 2012 г. № 1709 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: указы Президента Российской Федерации от 21 декабря 1996 г. № 1752, от 19 октября 2005 г. № 1222 и от 29 декабря 2012 г. № 1709.