

*Одобрено решением Конституционного Суда
Российской Федерации от 17 июля 2012 года*

**Информация
Конституционного Суда Российской Федерации**

О конституционно-правовых аспектах
совершенствования правотворческой и
правоприменительной деятельности в сфере
обеспечения и защиты прав и свобод граждан
(на основе решений
Конституционного Суда Российской Федерации
2009–2011 годов)

(подготовлена Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации)

Оглавление

1. Введение.....	3
2. Деятельность Конституционного Суда в 2009–2011 годах (общая характеристика).....	4
3. Конституционная защита прав и свобод	10
3.1. Личные права и свободы.....	11
3.2. Политические права и свободы.....	23
3.3. Экономические права.....	33
3.4. Социальные и трудовые права.....	42
4. Процессуальные гарантии реализации прав и свобод	58
4.1. Общие вопросы осуществления судебной власти.....	58
4.2. Гражданское (арбитражное) судопроизводство	60
4.3. Уголовное судопроизводство.....	68
4.4. Административное производство.....	73
5. Международные стандарты прав человека в практике Конституционного Суда.....	77
6. Исполнение решений Конституционного Суда.....	83

1. Введение

Нормативно-ценностной основой правотворческой и правоприменительной деятельности всех органов публичной власти и иных уполномоченных субъектов является Конституция Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) посредством разрешения отнесенных к его компетенции вопросов призван обеспечивать соответствующее Конституции Российской Федерации развитие политической, правовой и иных подсистем общества. Особый характер его решений предопределен высшей юридической силой Конституции Российской Федерации, применение которой невозможно в отрыве от правовых позиций, содержащихся в решениях органа конституционного контроля.

В сфере защиты прав и свобод человека особое положение Конституционного Суда заключается в возможности формулирования правовых позиций, в соответствии с которыми должны приводиться нормативные правовые акты и практика их применения.

Конституционный Суд исходил и исходит из понимания того, что осуществление любых преобразований должно сопровождаться укреплением механизмов защиты прав и свобод человека, в особенности тех прав и свобод, потенциальную угрозу которым могут нести проводимые или предполагаемые к проведению реформы.

Свобода усмотрения, которой располагают нормотворческие органы, не освобождает их от обязанности соблюдать вытекающее из Конституции Российской Федерации требование разумной соразмерности между используемыми средствами и поставленной целью. Это предполагает также необходимость введения в действующую систему нормативного регулирования специальных компенсаторных и гарантийных механизмов, призванных смягчить возможное негативное воздействие преобразований, осуществляемых в соответствующих сферах общественных отношений.

Согласно неоднократно выраженной Конституционным Судом правовой позиции, публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т.е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм. При допустимости ограничения права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры.

Дефекты законодательства, вызываемые недостаточным вниманием к последствиям принимаемых актов и их соотношению с реальной социально-экономической ситуацией, а также недостаточным учетом значимых для большей части общества культурных традиций, ведут к серьезным противоречиям между

нормативным регулированием и конституционной характеристикой Российской Федерации в качестве правового государства.

Преодолению подобного несоответствия посвящена значительная часть деятельности Конституционного Суда.

В своих решениях Конституционный Суд в пределах своих полномочий и исходя из особенностей рассматриваемых дел обращает внимание законодателя и иных нормотворческих органов на необходимость внесения в действующее правовое регулирование изменений, направленных на совершенствование механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина. Так, за 2009–2011 годы Конституционным Судом были выражены правовые позиции по ряду принципиальных вопросов, касающихся личных, политических, экономических, социальных и трудовых прав, а также по вопросам процессуальных гарантий их соблюдения.

При разрешении дел Конституционный Суд основывается на международных стандартах прав и свобод человека, соблюдение которых вытекает из международно-правовых обязательств Российской Федерации.

Ранее Конституционный Суд уже обращался к органам публичной власти с Информацией, посвященной связанным с исполнением его решений проблемам (2009 год). В настоящей Информации Конституционный Суд считает необходимым акцентировать внимание на некоторых проблемах, выявленных при анализе обращений, поступивших на протяжении 2009–2011 годов, в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Помимо сжатой характеристики деятельности Конституционного Суда в течение указанного периода, в настоящей Информации обобщены выработанные им и требующие безусловного исполнения либо – в зависимости от степени императивности – учета всеми управомоченными субъектами правовые позиции по актуальным с точки зрения защиты прав и свобод человека вопросам материального права, а также судоустройства и судопроизводства.

2. Деятельность Конституционного Суда в 2009–2011 годах (общая характеристика)

Функционирование конституционного правосудия в России отмечено в последние годы возросшим количеством обращений в Конституционный Суд как граждан, так и организаций.

За последние три года в Конституционный Суд поступило около 58 тыс. обращений. Из них жалоб граждан, групп граждан и организаций – более 57,8 тыс., запросов и ходатайств государственных органов – 135.

Наибольшее число обращений касалось вопросов защиты конституционных прав и свобод граждан – свыше 13,9 тыс. (в том числе охраны трудовых прав – около 1,2 тыс., охраны жилищных прав – более 3,1 тыс., социальной защиты – свыше 6,7 тыс.); конституционного права (организации публичной власти) – около 0,7 тыс.; гражданского права и процесса – свыше 12,5 тыс.; уголовного права и процесса – более 20 тыс.; хозяйственного, финансового и налогового права, арбитражной практики – свыше 1,6 тыс.

Вместе с тем в значительной части обращений граждан заявлялись требования, разрешение которых входит в компетенцию иных государственных органов, включая суды общей и арбитражной юрисдикции. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что более половины обращений были так или иначе связаны с проблемами функционирования судебной системы в целом, что свидетельствует о существенных законодательных и правоприменительных дефектах в этой сфере, препятствующих достижению цели эффективного правосудия.

Конституционным Судом в публичных заседаниях, а также в заседаниях без проведения слушания рассмотрено 74 дела. По ним принято 72 постановления, связанных с проверкой конституционности норм трудового, пенсионного, жилищного законодательства, законодательства о социальном страховании, гражданского, гражданского процессуального, уголовного, уголовно-процессуального законодательства, бюджетного, налогового и других отраслей (было вынесено также одно определение об официальном разъяснении постановления Конституционного Суда и одно определение о прекращении производства по делу).

Поводами для рассмотрения дел, по которым в публичных заседаниях и в заседаниях без проведения слушания были вынесены постановления (с учетом соединения в одном деле обращений нескольких заявителей), стали: запросы Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации – 3 (2009 и 2011 годы), органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации – 1 (2009 год); 127 жалоб граждан и их объединений; 2 жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (2010 и 2011 годы); 14 запросов судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

По 37 делам, рассмотренным в публичных заседаниях и в заседаниях без проведения слушания, оспариваемые заявителями нормативные положения признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации, в том числе с выявлением их конституционно-правового смысла – 33; по 35 делам нормативные положения признаны полностью или частично не соответствующими Конституции Российской Федерации.

За указанный период Конституционным Судом вынесено 5263 определения, в том числе 5223 определения, которыми отказано в принятии обращений к рассмотрению по различным основаниям, 38 определений, в которых, в частности, подтверждаются или развиваются правовые позиции, изложенные ранее в решениях Конституционного Суда (так называемые «определения с позитивным содержанием»), а также 2 определения, принятые в публичном заседании.*

Кроме того, в рассматриваемый период особые мнения судей были выражены при вынесении 10 постановлений и 9 определений Конституционного Суда (постановления от 24 июня 2009 года № 11-П, от 21 января 2010 года № 1-П, от 28 января 2010 года № 2-П, от 19 апреля 2010 года № 8-П, от 18 мая 2011 года № 9-П, от 9 июня 2011 года № 12-П, от 19 июля 2011 года № 17-П, от 20 июля 2011 года № 19-П, от 20 июля 2011 года № 20-П и от 22 ноября 2011 года № 25-П;

* Подробные данные приведены в таблице 2.

определения от 2 апреля 2009 года № 484-О-П, от 19 мая 2009 года № 545-О-О, от 2 июля 2009 года № 1037-О-О, от 19 ноября 2009 года № 1344-О-Р, от 3 февраля 2010 года № 148-О-О, от 3 февраля 2010 года № 149-О-О, от 1 июня 2010 года № 840-О-О, от 17 июня 2010 года № 904-О-О и от 16 декабря 2010 года № 1650-О-О).

Таблица 1

**Обращения, поступившие в Конституционный Суд
(с 2009 по 2011 год)**

Тематика обращений	Количество обращений
Всего	57 985
По тематике:	
Защита конституционных прав и свобод граждан	13 919
Равенство прав и свобод	39
Охрана трудовых прав	1197
Охрана жилищных прав	3184
Здравоохранение	213
Образование	84
Социальная защита	6765
Гражданство, въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации	367
Иные вопросы	2070
Конституционное право (организация публичной власти)	692
Законодательная власть	45
Исполнительная власть	63
Судебная власть	248
Местное самоуправление, референдум, выборы, иные вопросы	336
Федеративное устройство. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации	14
Федеративные отношения	1
Межнациональные отношения	1
Иные вопросы	12
Гражданское право и процесс	12 532
Вопросы рассмотрения судами гражданских дел	473
Обжалование судебных решений	3664
Иные вопросы	8395
Финансовое и налоговое право, деятельность таможенных органов, арбитражная практика	1680
Экономика и финансы	576

Приватизация, право собственности, предпринимательская деятельность	434
Ценообразование и инфляция	71
Иные вопросы	71
Уголовное право и процесс	20 059
Дознание и следствие	1204
Обжалование приговоров и помилование	5182
Соблюдение законности при исполнении приговоров	424
Иные вопросы	13 249
Экологическое и земельное право	280
Охрана окружающей среды и природопользование	59
Земельная реформа	100
Иные вопросы	121
Административное право	907
Административные правонарушения и административная ответственность	505
Деятельность прокуратуры, органов внутренних дел и спецслужб	307
Иные вопросы	95
Вооруженные Силы Российской Федерации (статус военнослужащих, военная служба и т.п.)	156
Деятельность общественных организаций, фондов, союзов	68
Международное право. Деятельность СНГ	8
Отклики граждан на события в стране	420
Отклики и предложения о работе Конституционного Суда	1173
Иные вопросы государственной и общественной жизни	5501
По заявлениям:	
жалобы граждан и их объединений	57 850
запросы государственных органов, включая запросы судов	135
По годам:	
2009	20 629
2010	18 214
2011	19 142

Таблица 2

Сравнительная таблица (2009–2011 годы)

	постанов	опред	определения, принятые в	определени я (по	определе ния (по	определения об отказе в	определен ия по
--	----------	-------	-------------------------	------------------	------------------	-------------------------	-----------------

год	ления	елени я	публичном заседании	докладам судей)	докладам управлен ий)	принятии к рассмотрению ю	обращени ю (О-П)
2009	20	1676	1	196	1479	1650	25
2010	22	1722	1	139	1582	1711	10
2011	30	1865	–	123	1742	1862	3

Повышение эффективности конституционного судопроизводства тесно связано с совершенствованием процедуры рассмотрения жалоб и иных обращений в Конституционный Суд.

Разрешению ряда существующих проблем и совершенствованию отдельных элементов конституционного судопроизводства способствовало внесение изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 года № 7-ФКЗ).

В частности, новой редакцией предусмотрена возможность рассмотрения в заседаниях Конституционного Суда определенной категории дел без проведения слушаний (статья 47.1). Под такую процедуру попадают абстрактный нормоконтроль в отношении нормативных правовых актов, указанных в пункте 1 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (за исключением федерального конституционного закона, федерального закона, конституции республики, устава края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа), а также проверка (конкретный нормоконтроль) конституционности закона по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав и свобод (закон, примененный в конкретном деле) и по запросам судов (закон, подлежащий применению в конкретном деле) в случае, если Конституционный Суд придет к выводу о том, что оспариваемые заявителем положения аналогичны нормам, ранее признанным не соответствующими Конституции Российской Федерации постановлениями Конституционного Суда, либо что оспариваемая норма, ранее признанная неконституционной, применена судом в конкретном деле, а подтверждение ее неконституционности необходимо для устранения фактов нарушений прав и свобод граждан в правоприменительной практике.

При этом дело не подлежит разрешению без проведения слушания, если письменное ходатайство с возражением против применения такой процедуры подано Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством Российской Федерации, органом государственной власти субъекта Российской Федерации (в случаях, когда предполагается разбирательство дела о конституционности принятого соответствующим органом нормативного правового акта), заявителем (в случае, когда проведение слушаний необходимо для обеспечения его прав).

На новую форму разбирательства распространяются все основные принципы конституционного судопроизводства, включая состязательность и равноправие сторон.

Итоговые решения по соответствующим делам призваны заменить собой ранее выносившиеся Конституционным Судом «определения с позитивным содержанием» и, наряду с постановлениями, нацелены в том числе на коррекцию изъянов правоприменительной практики.

Вместе с тем, если суд общей юрисдикции, арбитражный суд, применив норму в конкретном деле, дал ей истолкование, не соответствующее Конституции Российской Федерации, т.е. придал ей неконституционный смысл, в результате чего были нарушены конституционные права гражданина, Конституционный Суд, не удаляя саму оспариваемую заявителем норму из правовой системы – поскольку это может существенно повлиять на ее функционирование в целом и создать трудности в правоприменении, в частности обусловленные возникновением в таком случае пробела в правовом регулировании, – вправе устранить неопределенность в интерпретации данной нормы с точки зрения ее соответствия Конституции Российской Федерации, признав не противоречащей Конституции Российской Федерации в выявленном в результате конституционного судопроизводства конституционно-правовом смысле и, следовательно, определив конституционные условия ее действия и применения, за пределами которых норма утрачивает свою конституционность.

В этой связи практика конституционного судопроизводства, складывающаяся уже после введения нового регулирования, включая институт разрешения дел без проведения слушаний, выявила ряд процессуальных ситуаций, при которых, с одной стороны, отсутствуют предусмотренные Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» основания для принятия обращения к публичному производству (с проведением слушания дела), но в то же время нет и оснований для отказа в принятии обращения к рассмотрению.

Задействование механизма «письменного производства», предусмотренного статьей 47.1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в этом случае становится невозможным, если проверяемая норма ранее была признана Конституционным Судом соответствующей Конституции Российской Федерации в определенном конституционно-правовом истолковании, поскольку в силу буквального смысла названной статьи такой механизм предназначен лишь для случаев проверки нормативных положений, аналогичных полностью дисквалифицированным (признанным не соответствующими Конституции Российской Федерации) постановлением Конституционного Суда.

Буквальное понимание нормативных условий использования процедуры разрешения дел без проведения слушаний в другом предусмотренном новым регулированием случае (применение судом в конкретном деле нормы в ее неконституционном смысле, что повлекло нарушение конституционных прав и свобод граждан, при том что ранее норма была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации постановлением Конституционного Суда) при определенных условиях может привести к такому применению института «письменного производства», при котором судебное правоприменение в любой юрисдикции и в любой инстанции, игнорирующее (фактически преодолевающее)

дисквалифицирующее решение Конституционного Суда, потребует в каждом случае реакции последнего в виде постановления, принятого в порядке статьи 47.1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

При таких обстоятельствах Конституционный Суд и в условиях изменившегося регулирования продолжал принимать определения по обращениям соответствующих заявителей, воспроизводя в них выраженные ранее правовые позиции и признавая данные обращения не подлежащими дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение итогового решения в виде постановления.

Согласно новой редакции Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» позиция Конституционного Суда относительно конституционности смысла нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемого им правоприменительной практикой, подлежит учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего постановления Конституционного Суда (часть пятая статьи 79).

Существенному изменению подверглись нормы, определяющие порядок рассмотрения дел в Конституционном Суде. Отменены нормы о разрешении дел в заседаниях палат Конституционного Суда и, соответственно, о порядке их комплектования и работы. Единственной организационной формой конституционного судопроизводства теперь выступает заседание Конституционного Суда.

Изменены также положения, определяющие основания, условия допустимости, порядок подачи обращений в Конституционный Суд (закрепленные, в частности, статьями 97, 98, 101 и 102 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Согласно новому регулированию граждане вправе обращаться в Конституционный Суд с жалобой на нарушение своих прав законом, примененным в деле, рассмотрение которого завершено в суде, а суды – с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации закона, подлежащего применению в конкретном деле.

3. Конституционная защита прав и свобод

Согласно Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Признание и защита основных прав и свобод представляют собой фундаментальную основу конституционного строя и одновременно выступают необходимым элементом и основным условием всех происходящих общественных процессов. Конституционные ценности образуют системное единство и находятся в определенной иерархической соподчиненности. Важнейшей задачей для реализации Конституции Российской

Федерации является поддержание баланса и соразмерности конституционно защищаемых ценностей, целей, интересов.

3.1. Личные права и свободы

Важнейшим элементом системы конституционно защищаемых прав и свобод человека и гражданина являются личные права и свободы. В решениях Конституционного Суда, принятых в течение обозреваемого периода, последовательно осуществлялась защита таких фундаментальных конституционных прав, как право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право на неприкосновенность частной жизни, право на тайну телефонных переговоров, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, свобода мысли и слова, право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Центральное место в иерархии личных прав и свобод человека занимает **право на жизнь** (статья 20 Конституции Российской Федерации).

Жизнь – абсолютная социальная ценность, ее обеспечение и защита являются первоочередной задачей государства и государственных органов. Одной из гарантий права на жизнь выступает неприменение смертной казни. Этому вопросу было посвящено принятое Конституционным Судом Определение от 19 ноября 2009 года № 1344-О-Р.

В данном решении Конституционный Суд по обращению Пленума Верховного Суда Российской Федерации раскрыл содержание сложившегося в России конституционно-правового режима обеспечения права на жизнь и разъяснил некоторые правовые позиции, выраженные Конституционным Судом в Постановлении от 2 февраля 1999 года № 3-П, относительно возможности применения смертной казни в качестве исключительной меры наказания. Как указал Конституционный Суд, положения пункта 5 резолютивной части Постановления от 2 февраля 1999 года № 3-П в системе действующего правового регулирования, на основе которого в результате длительного моратория на применение смертной казни сформировались устойчивые гарантии права человека не быть подвергнутым смертной казни и сложился 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 («впредь до ее отмены») и допускаемой лишь в течение определенного переходного периода, т.е. на реализацию цели, закрепленной статьей 20 (часть 2) Конституции Российской Федерации, означают, что исполнение данного Постановления в части, касающейся введения суда с участием присяжных заседателей на всей территории Российской Федерации, не открывает возможность применения смертной казни, в том числе по обвинительному приговору, вынесенному на основании вердикта присяжных заседателей.

Ранее подписанным Россией в связи с вступлением в Совет Европы, но не ратифицированным Протоколом № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод был введен временный мораторий на применение смертной казни. Предполагалось, что после его ратификации российское законодательство будет приведено в соответствие с международными обязательствами о запрете смертной казни. Вместе с тем ратификация до настоящего времени не состоялась. В федеральном законодательстве до сих пор сохраняются положения, предусматривающие данный вид наказания, порядок его назначения и исполнения. Результатом принятого Конституционным Судом решения стало введение бессрочного моратория на смертную казнь.

Отдельная группа решений, вынесенных Конституционным Судом, была посвящена обеспечению реализации конституционного права на свободу и личную неприкосновенность.

Провозглашенное в статье 22 Конституции Российской Федерации **право на свободу и личную неприкосновенность** означает, в частности, право не подвергаться ограничениям, которые связаны с применением таких принудительных мер, как задержание, арест, заключение под стражу или лишение свободы во всех иных формах, без предусмотренных законом оснований, санкции суда или компетентных должностных лиц, а также сверх установленных либо контролируемых сроков. Вместе с тем, будучи неотчуждаемым и принадлежащим каждому от рождения, право на свободу в силу Конституции Российской Федерации может быть правомерно ограничено при аресте, заключении под стражу и содержании под стражей.

В ходе проверки конституционности статьи 107 УПК Российской Федерации Конституционный Суд установил, что срок домашнего ареста, порядок его установления, продления, а также его предельная продолжительность в этом Кодексе не определены, как не предусмотрено в нем и распространение на домашний арест ограничений, закрепленных законом для содержания под стражей (Постановление от 6 декабря 2011 года № 27-П).

Между тем вытекающим из Конституции Российской Федерации принципом юридического равенства (статья 19) обуславливается необходимость формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования, поскольку юридическое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы. Законоположения, не отвечающие указанным критериям, порождают противоречивую правоприменительную практику, создают возможность их неоднозначного истолкования и произвольного применения и тем самым нарушают конституционные гарантии государственной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан, включая реализуемые в процедурах уголовного преследования за совершение преступления.

Требования Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов, а также основанные на них правовые позиции Конституционного Суда, распространяющиеся на правовое регулирование применения такой непосредственно сопряженной с ограничением права на свободу и личную

неприкосновенность меры пресечения, как домашний арест, при котором лицо находится в изоляции и не может свободно реализовать свои права, предполагают обязанность законодателя определить в законе время пребывания лица под домашним арестом в соответствии с принципами справедливости и равенства, с тем чтобы исключить возможность произвольного и несоразмерного ограничения права на свободу и личную неприкосновенность.

Соответственно, положения статьи 107 УПК Российской Федерации – как сами по себе, так и во взаимосвязи с другими положениями этого Кодекса – порождают неопределенность в вопросе и о продолжительности домашнего ареста, и о порядке его продления, и о сроке, по истечении которого дальнейшее продление невозможно, и тем самым позволяют устанавливать временные пределы ограничения конституционного права на свободу и личную неприкосновенность в произвольном порядке и исключительно по правоприменительному решению.

Таким образом, подвергнутое проверке законоположение, как не конкретизирующее срок, на который избирается мера пресечения в виде домашнего ареста, не определяющее основания и порядок его продления и не ограничивающее предельную продолжительность пребывания лица под домашним арестом, – в силу неопределенности данной статьи как самой по себе, так и во взаимосвязи с другими положениями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, – порождает противоречивую правоприменительную практику, позволяет налагать ограничения, сопоставимые по степени тяжести с уголовными наказаниями и даже превышающие их, снижает гарантии судебной защиты.

Возрастающее число жалоб, поступающих в Конституционный Суд, касается вопросов осуществления оперативно-розыскной деятельности, что свидетельствует о наличии законодательных и правоприменительных проблем, связанных с соблюдением прав личности, включая **право на неприкосновенность частной жизни**, а также **право на тайну телефонных переговоров** (статья 23 Конституции Российской Федерации), при проведении соответствующих мероприятий. Вместе с тем использование результатов оперативно-розыскной деятельности в процессе доказывания в рамках уголовного судопроизводства предполагает повышенные требования к соблюдению принципов законности и обоснованности при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Как показывает анализ, наиболее часто предметом обращений становятся положения Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», допускающие возможность прослушивания телефонных переговоров, электронного наблюдения, проверочной закупки, а также оперативного эксперимента.

В частности, законодательством допускается (часть шестая статьи 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности») использование в процессе доказывания записи телефонных переговоров без судебного решения с согласия одной из сторон (по заявлению лица, в случае возникновения угрозы его жизни, здоровью или собственности). Схожая норма содержится и в Уголовно-

процессуальном кодексе Российской Федерации (часть вторая статьи 186). Данные нормы могут применяться, в частности, для документирования вымогательства взятки. В то же время при отсутствии угрозы жизни, здоровью или собственности гражданина закон не предусматривает возможность записи телефонных переговоров с согласия одной из сторон без судебного решения. Тем не менее нередко используется внесудебный порядок записи переговоров и в подобных случаях (например, без получения согласия посредника в передаче взятки либо участника проверочной закупки наркотиков). Трактовка такого рода действий в качестве негласного наблюдения с использованием средств аудиозаписи порождает жалобы на нарушение права на тайну телефонных переговоров.

Конституционный Суд в этой связи неоднократно обращал внимание судов общей юрисдикции на необходимость при принятии ими соответствующих правоприменительных решений оценивать законность и обоснованность оперативно-розыскных мер при тщательном учете конкретных обстоятельств дела (определения от 13 октября 2009 года № 1148-О-О, от 26 января 2010 года № 158-О-О и др.).

Поводом для обращения в Конституционный Суд являются также положения об использовании в процессе доказывания результатов прослушивания переговоров по телефону, номер которого не указан в постановлении судьи. При этом правонарушители часто прибегают к маскировке своей противоправной деятельности, в том числе используя телефоны, оформленные на иных лиц и номера которых могут быть неизвестны на момент вынесения судебного решения. Признавая законодательную неурегулированность данного вопроса, Конституционный Суд определил, что судебное разрешение на ограничение права лица на тайну телефонных переговоров не зависит от того, по какому именно телефону ведутся переговоры лица, в отношении которого осуществляется прослушивание, а потому оно может распространяться на все используемые им средства связи (Определение от 17 июня 2010 года № 844-О-О).

В то же время Конституционный Суд отмечает, что при вынесении одного судебного разрешения на прослушивание телефонных переговоров сразу нескольких лиц затрудняется эффективный судебный контроль законности и обоснованности ограничения права на тайну телефонных переговоров.

Таким образом, характер поступающих обращений свидетельствует о том, что вопросы ограничения права на тайну телефонных переговоров в оперативно-розыскной деятельности и уголовном судопроизводстве, очевидно, нуждаются в более детальной регламентации со стороны законодателя, что требует существенного совершенствования действующей системы нормативного регулирования в указанной сфере.

Немалое количество жалоб, поступивших в течение рассматриваемого периода, касалось нарушения права на неприкосновенность частной жизни при проведении негласной аудио- и видеозаписи с согласия одной из сторон, когда записывающая аппаратура размещается в одежде участника оперативно-розыскных мероприятий, занимаемой им квартире, служебном помещении,

автомобиле и т.п. (определения Конституционного Суда от 13 октября 2009 года № 1148-О-О, от 25 февраля 2010 года № 259-О-О и др.).

Значительное число жалоб вызывают нормы, предусматривающие проведение проверочных закупок и допускающие, по мнению заявителей, провокацию преступления. При этом в подавляющем большинстве случаев речь шла о проверочных закупках наркотиков.

В качестве аргументов достаточно часто заявителями использовались ссылки на решения Европейского Суда по правам человека по делам «Ваньян против России» (от 15 декабря 2005 года) и «Худобин против России» (от 26 октября 2006 года). Руководствуясь этими решениями, законодатель дополнил статью 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» прямым запретом на подстрекательство, склонение и побуждение в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий.

Тем не менее анализ поступающих в Конституционный Суд жалоб показывает, что введения такого запрета явно недостаточно, поскольку сотрудники оперативных служб нередко затрудняются в выборе правильных тактических приемов, позволяющих исключить провокацию преступления. Схожие сложности возникают и при проведении оперативного эксперимента, используемого, как правило, для сбора доказательств по делам о взяточничестве. Для их преодоления необходимы гораздо более четкие законодательные ориентиры, устанавливающие допустимые приемы оперативно-розыскной деятельности.

Ряд жалоб, рассмотренных Конституционным Судом, связан с нарушением прав личности при задержании с поличным наркосбытчиков, оформляемом протоколами досмотра и задержания в порядке, предусмотренном нормами федеральных законов «О наркотических средствах и психотропных веществах» (статья 48) и «Об оперативно-розыскной деятельности» (статья 6). Подобные обращения во многом вызваны ошибочной интерпретацией, обуславливающей, в свою очередь, привоприменительные ошибки: во-первых, статья 48 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» применима лишь при условии установления на конкретной территории особого административно-правового режима контроля незаконного оборота наркотиков; во-вторых, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» не содержит норм, допускающих задержание граждан. Конституционный Суд неоднократно обращал внимание на эти обстоятельства (определения от 16 апреля 2009 года № 392-О-О, от 22 апреля 2010 года № 532-О-О и др.).

Таким образом, достаточно острые проблемы обеспечения прав личности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, выявленные в ходе конституционного судопроизводства, требуют существенно большего внимания со стороны законодателя к совершенствованию Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

В рамках защиты прав и свобод, принадлежащих к данной группе, Конституционный Суд, проверив конституционность части третьей статьи 138 УК Российской Федерации, устанавливающей уголовную ответственность за производство, сбыт или приобретение специальных технических средств

(Постановление от 31 марта 2011 года № 3-П), указал на то, что это законоположение закрепляет уголовную ответственность за производство, сбыт или приобретение таких специальных технических средств, которые предназначены (разработаны, приспособлены, запрограммированы) для негласного (т.е. тайного, неочевидного, скрытного) получения информации и свободный оборот которых не разрешен, если указанные действия совершаются без соответствующей лицензии и не для нужд органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности. В частности, рассмотренная норма направлена на охрану прав граждан, гарантированных статьями 23, 24 (часть 1) и 25 Конституции Российской Федерации, а потому выступает уголовно-правовой гарантией обеспечения личных прав граждан.

Ряд решений Конституционного Суда был направлен на защиту личного **права свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства** (статья 27 Конституции Российской Федерации).

Будучи существенным элементом свободы личности и одновременно неотъемлемой составляющей нормативного механизма реализации основных прав и свобод личности, свобода выбора места пребывания и жительства с необходимостью предполагает участие государства в отношениях, опосредующих их осуществление. На реализацию этих прав существенное воздействие оказывает институт регистрационного учета.

При этом сам факт регистрации или отсутствия таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации. Регистрация является предусмотренным федеральным законом способом их учета в пределах территории Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства; органы регистрационного учета уполномочены лишь удостоверить акт свободного волеизъявления гражданина при выборе им места пребывания и жительства, поэтому регистрационный учет не может носить разрешительного характера.

Вместе с тем отсутствие регистрации по фактическому месту жительства хотя и не является непреодолимым препятствием для реализации гражданином принадлежащих ему прав, но – применительно к конкретным правам и конкретным обстоятельствам – может, с одной стороны, создать такие неудобства в процессе правопользования, требующие дополнительных усилий, которые повлекут ограничения этих прав, несоизмерные конституционно значимым целям, а с другой стороны – привести к нарушению прав и свобод других лиц, что недопустимо в силу статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, и в конечном счете воспрепятствовать созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, на которое направлена политика Российской Федерации как социального государства.

В развитие указанных правовых позиций Конституционный Суд отметил, что запрет на регистрацию в пригодных для постоянного проживания жилых

строениях, принадлежащих гражданам на праве собственности и расположенных на садовых земельных участках, которые относятся к землям сельскохозяйственного назначения, либо вынуждает их регистрироваться не по месту фактического проживания, либо вообще лишает их возможности встать на регистрационный учет по месту жительства, что может повлечь привлечение к административной ответственности и, по сути, прямо противоречит основной публичной цели института регистрации – цели информирования гражданином государства, в том числе в законных интересах других лиц, о своем реальном месте жительства. Такой запрет существенным образом затрагивает конституционный статус личности: фактически подталкивая граждан – собственников указанных жилых строений к нарушению закона, он затрудняет гражданам реализацию права на жилище и права частной собственности (статья 35, часть 2; статья 40, часть 1, Конституции Российской Федерации), что влечет несоразмерное ограничение права на свободный выбор места пребывания и жительства (статья 27, часть 1, Конституции Российской Федерации), не согласующееся с конституционно одобряемыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

В этой связи Конституционным Судом признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (абзац второй статьи 1) в той части, в какой ими исключается возможность регистрации граждан по месту жительства в принадлежащих им на праве собственности жилых строениях, которые пригодны для постоянного проживания и расположены на садовых земельных участках, относящихся к землям сельскохозяйственного назначения (Постановление от 30 июня 2011 года № 13-П).

Одновременно Конституционный Суд указал, что этим решением не ставится под сомнение прерогатива федерального законодателя – исходя из того, что целевое назначение земельного участка, как публичный компонент его правового режима, может оказывать существенное влияние на правовой режим расположенных на нем объектов недвижимости, – при внесении в правовое регулирование изменений, вытекающих из данного Постановления, уточнить в рамках своей дискреции критерии реализации собственниками земельных участков права возводить на них здания и сооружения, осуществлять их перестройку, разрешать строительство другим лицам с учетом различного целевого назначения дачных и садовых земельных участков, не нарушая при этом конституционный принцип поддержания доверия граждан к закону.

Данное решение федеральным законодателем не исполнено, как и сходное по предмету рассмотрения Постановление Конституционного Суда от 14 апреля 2008 года № 7-П, в котором признано не соответствующим Конституции Российской Федерации положение абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в части, ограничивающей право на регистрацию по месту жительства в

пригодном для постоянного проживания жилым строении, расположенном на садовом земельном участке, который относится к землям населенных пунктов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждому гарантируется **свобода мысли и слова** (статья 29, части 1 и 3). С одной стороны, это гарантированная государством возможность беспрепятственно выразить посредством устного или печатного слова свои суждения по самым разным вопросам. Между тем данное право имеет и законодательно очерченные ограничения. В частности, они обусловлены конституционным запретом пропаганды и агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду.

Реализация свободы слова имеет свои особенности и в сфере осуществления государственной службы. На некоторые из них Конституционный Суд обратил внимание в Постановлении от 30 июня 2011 года № 14-П. Как было отмечено, свобода слова представляет собой также условие эффективности общественного контроля действий публичной власти. Конституционное требование о недопустимости принуждения к отказу от своих мнений и убеждений адресовано государственным органам, органам местного самоуправления, политическим партиям, другим общественным объединениям, их должностным лицам, всем членам общества.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд, специфика государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет правовой статус государственных служащих, особенности которого обусловлены характером выполняемой ими деятельности и предъявляемыми к ним квалификационными требованиями. Законодатель вправе в рамках своей дискреции определять с помощью специального правового регулирования права и обязанности государственных служащих, налагаемые на них ограничения, связанные с государственной службой, а также предоставлять им соответствующие гарантии с учетом задач, принципов организации и функционирования того или иного вида государственной службы.

Опираясь на подходы Европейского Суда по правам человека, касающиеся реализации статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая, по общему правилу, обязывает государственных служащих к лояльности и осмотрительности в части публичных высказываний, Конституционный Суд пришел к выводу, что пункт 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» – с учетом возможности обеспечения баланса конституционно значимых ценностей имеющимися правовыми средствами – не может толковаться и применяться как запрещающий во взаимосвязи со статьей 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» (частью 2 статьи 29 Федерального закона «О полиции») государственным гражданским служащим и сотрудникам милиции (полиции) все без исключения публичные высказывания, суждения и оценки, связанные с деятельностью органов государственной власти, – без учета их содержания и общественной значимости, мотивов, побудивших государственного служащего к публичному выступлению, затрагиваемых в нем проблем, возможности

использования иных – предусмотренных законом – способов их решения, соотношения причиненного (могущего быть причиненным) соответствующими действиями государственного служащего ущерба для государственных или общественных интересов с ущербом, предотвращенным в результате таких действий. Кроме того, согласно позиции Конституционного Суда, данные нормы не предполагают и безусловного прекращения служебного контракта (увольнения со службы) в случае публичного выражения государственным гражданским служащим или сотрудником милиции (полиции) тех или иных мнений, суждений и оценок.

Конституция Российской Федерации (статья 53) закрепляет **право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц**, реализация которого гарантируется конституционной обязанностью государства в случае нарушения органами публичной власти и их должностными лицами охраняемых законом прав обеспечивать потерпевшим доступ к правосудию, компенсацию причиненного ущерба и государственную, в том числе судебную, защиту прав и свобод человека и гражданина. В этой связи институт реабилитации служит фундаментальной гарантией, основой обеспечения личных прав.

Предусматривая специальные механизмы восстановления нарушенных прав для реализации публично-правовой цели – реабилитации каждого, кто незаконно и (или) необоснованно подвергся уголовному преследованию, федеральный законодатель не должен возлагать на гражданина, как более слабую сторону в этом правоотношении, излишние обременения, связанные с произвольными решениями и действиями органов исполнительной власти, а, напротив, обязан создавать процедурные условия для скорейшего определения размера причиненного вреда и его возмещения, во всяком случае не подвергая сомнению принцип исполняемости принятых решений о выплатах компенсации вреда реабилитированным лицам (Постановление Конституционного Суда от 2 марта 2010 года № 5-П).

В настоящее время в целом следует констатировать недостаточный уровень качества законодательного регулирования отношений в сфере обеспечения права на реабилитацию. Об этом свидетельствуют ряд принципиальных решений Конституционного Суда, призванных устранить законодательные и правоприменительные препятствия, затрудняющие функционирование института реабилитации или искажающие его сущность.

В частности, были проверены нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующие возмещение вреда лицам, в отношении которых необоснованно выдвигалось частное обвинение. Рассматривая данный вопрос, Конституционный Суд в Постановлении от 17 октября 2011 года № 22-П исходил из того, что государство обязано гарантировать возмещение вреда, причиненного личности его органами и должностными лицами в ходе уголовного судопроизводства на любой его стадии, включая судебную. Обязанность государства возместить вред, причиненный при отправлении правосудия, возникает независимо от того, является ли судебное решение следствием

незаконности уголовного преследования, усугубляющим его, либо результатом заблуждения или злоупотребления самого суда.

Эти принципы распространяются и на правоотношения по реабилитации, возникающие в производстве по делам частного обвинения, в той мере, в какой вред, причиненный при осуществлении уголовного преследования частным обвинителем, является следствием незаконных решений со стороны рассматривающего данное дело мирового судьи или суда вышестоящей инстанции.

Необходимость возмещения вреда за счет казны Российской Федерации обуславливается не только исключительным полномочием судебной власти принимать окончательные решения, в том числе по делам частного обвинения, но и определяющей ролью суда как единственного участника уголовного процесса со стороны государства по такого рода делам, от которого зависит сама возможность их возбуждения. Только суд может разрешать дела, связанные с применением мер уголовной ответственности, возлагаемой посредством обвинительного приговора – решения о виновности подсудимого, постановляемого именем Российской Федерации, благодаря чему предъявленное, в том числе частным обвинителем, обвинение трансформируется в государственное осуждение, на основе которого назначается мера государственного принуждения – наказание.

Руководствуясь указанными правовыми позициями, Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции Российской Федерации положения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (части первая и вторая статьи 133) в той мере, в какой данные нормы – по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, – служат основанием для отказа лицу, в отношении которого выдвигалось частное обвинение, в возмещении государством вреда, причиненного незаконными и (или) необоснованными решениями суда или судьи.

Существующая в правовом регулировании института реабилитации несогласованность между положениями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, предполагающими возмещение вреда, причиненного лицу в результате нарушения его прав и свобод судом, с одной стороны, и положениями, обуславливающими право на реабилитацию незаконностью или необоснованностью только уголовного преследования, с другой, порождает противоречивое правоприменение. С учетом данного обстоятельства, федеральный законодатель обязан устранить такое рассогласование, обеспечив компенсацию негативных последствий для охраняемых законом прав и интересов реабилитированных граждан на основе упрощенных процедур, соответствующих публичному характеру возникающих между ними и государством правоотношений и правовой природе реабилитации, базирующейся на конституционно-правовом принципе ответственности государства за незаконные действия (или бездействие) всех его органов и должностных лиц. Выраженные в указанном решении правовые позиции законодательно не реализованы.

Еще одна важная проблема, разрешенная в этой связи Конституционным Судом, касалась возможности родственников умершего лица, в отношении

которого было выдвинуто обвинение, добиваться его реабилитации в судебном порядке (Постановление от 14 июля 2011 года № 16-П).

Поскольку конституционное право на охрану достоинства личности распространяется не только на период жизни человека, оно обязывает государство создавать правовые гарантии для защиты чести и доброго имени умершего, сохранения достойного к нему отношения, что, в свою очередь, предполагает обязанность компетентных органов исходить из необходимости обеспечения близким родственникам умершего доступа к правосудию и судебной защиты в полном объеме, как это вытекает из статьи 46 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи со статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Презумпция невиновности диктует предоставление близким родственникам умершего подозреваемого (обвиняемого) права отстаивать в уголовном процессе свою позицию по вопросу о невиновности умершего, о возможности или невозможности прекращения уголовного дела, а также предъявлять требования о возмещении имущественного вреда и устранении последствий морального вреда (что порождается юридическим фактом реабилитации умершего) в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным законом, что наилучшим образом отвечает конституционно значимым целям обеспечения эффективной защиты субъективных гражданских прав и беспрепятственного доступа к правосудию.

Ситуация, при которой близкие родственники умершего подозреваемого (обвиняемого) не имеют возможности добиваться его реабилитации, не согласуется с конституционным требованием обеспечения защиты чести, достоинства и доброго имени, а также прав, вытекающих из презумпции невиновности, равно как и других прав и законных интересов, которым предопределяется необходимость предоставления этим лицам – ввиду особенностей их фактического положения – надлежащих процессуальных прав. Такие ограничения не имеют объективного и разумного оправдания и ведут к нарушению гарантий, предусмотренных Конституцией Российской Федерации.

В этой связи указанным решением Конституционного Суда положения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (пункт 4 части первой статьи 24 и пункт 1 статьи 254), согласно которым смерть подозреваемого (обвиняемого) является основанием прекращения уголовного дела, были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования позволяют прекратить уголовное дело в связи со смертью подозреваемого (обвиняемого) без согласия его близких родственников.

При этом федеральному законодателю было предписано внести в действующее правовое регулирование изменения, направленные на обеспечение государственной, в том числе судебной, защиты чести, достоинства и доброго имени умершего подозреваемого (обвиняемого) и прав, вытекающих из принципа презумпции невиновности, в частности конкретизировать перечень лиц, которым, помимо близких родственников, может быть предоставлено право настаивать на продолжении производства по уголовному делу с целью возможной реабилитации умершего, процессуальные формы их допуска к участию в деле и

соответствующий правовой статус, предусмотреть особенности производства предварительного расследования и судебного разбирательства в случае смерти подозреваемого, обвиняемого (подсудимого), а также особенности решения о прекращении уголовного дела по данному основанию. По сведениям Министерства юстиции Российской Федерации, которыми располагает Конституционный Суд, законопроект, направленный на исполнение указанного решения, в нарушение установленных Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» сроков, до настоящего времени проходит процедуру согласования в Правительстве Российской Федерации.

Законодательные дефекты имеют место и в положениях, регламентирующих процессуальные аспекты права на реабилитацию.

Так, в Постановлении от 19 июля 2011 года № 18-П Конституционный Суд отметил, что при определении подсудности уголовных дел любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан, должна отвечать установленным Конституцией Российской Федерации критериям, в том числе вытекающим из закрепленного ею принципа равенства (статья 19, части 1 и 2), в силу которых такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели (статья 55, часть 3), а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им; соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие ограничения в правах лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях).

Общие нормы уголовно-процессуального закона устанавливают альтернативную территориальную подсудность требований реабилитированного лица о возмещении имущественного вреда: по смыслу этих норм, такое лицо вправе по своему выбору обратиться как в суд, постановивший приговор, так и в суд по месту своего жительства или по месту нахождения органа, вынесшего решение о реабилитации.

Между тем положение части второй статьи 135 УПК Российской Федерации, согласно которому в случае прекращения уголовного дела или изменения приговора вышестоящим судом требование о возмещении вреда направляется в суд, постановивший приговор, – по его буквальному смыслу и по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, – отменяет для лиц, чье право на реабилитацию признано вышестоящей судебной инстанцией, альтернативную подсудность вопроса о возмещении имущественного вреда. Тем самым лица, обладающие единым статусом реабилитированных, при определении на основании части второй статьи 135 УПК Российской Федерации подсудности вопроса о возмещении им вреда оказываются в неравных условиях, поскольку те из них, чье уголовное дело прекращено или приговор изменен вышестоящим судом, права выбора территориально доступного суда лишены.

По результатам рассмотрения данного дела Конституционный Суд признал положение Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (*часть вторая* статьи 135) не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой данное положение в системе действующего правового регулирования не допускает обращение реабилитированного лица с требованием о возмещении вреда, причиненного ему уголовным преследованием, в суд по месту жительства в тех случаях, когда в отношении этого лица уголовное дело прекращено или приговор изменен вышестоящим судом.

3.2. Политические права и свободы

При рассмотрении обращений (в большинстве случаев вызванных несовершенством законодательства, а также недостатками правоприменительной деятельности), затрагивающих проблемы соблюдения политических прав и свобод, Конституционный Суд исходил из понимания того, что, определяя баланс частных и публичных интересов в сфере народовластия, законодатель, как федеральный, так и региональный, обязан учитывать, что цели ограничения прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально оправданны, а сами ограничения – адекватными этим целям, отвечающими требованиям справедливости и не искажающими саму суть политического права или свободы.

Между тем даже при осуществлении допустимых ограничений того или иного политического права или свободы государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные названными целями правовые средства. Кроме того, как неоднократно указывал Конституционный Суд, цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (*часть 3*) Конституции Российской Федерации, могут оправдывать ограничения прав и свобод, в том числе политических, лишь если такие ограничения адекватны социально необходимому результату.

В поле зрения Конституционного Суда в рассматриваемый период находились вопросы реализации активного и пассивного избирательного права, права на участие в референдуме, осуществления политических свобод, прежде всего права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, а также реализации права на местное самоуправление.

В своих решениях, вынесенных по итогам рассмотрения дел, связанных с реализацией **избирательных прав**, Конституционный Суд раскрыл и обосновал нормативное содержание ряда имеющих первостепенное значение принципов избирательного права, опираясь, в том числе, на анализ международных обязательств Российской Федерации в соответствующей сфере, что способствовало согласованию в рамках национальной правовой системы конституционных и международных избирательных стандартов.

Решения Конституционного Суда по вопросам осуществления избирательных прав постулируют известную ограниченность дискреции

законодателя при определении им типа применяемой на соответствующих выборах избирательной системы. Пределы нормотворческого усмотрения в данном случае предопределены потребностью регулятивного обеспечения полноценной реализации конституционного права граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Это право не может умаляться, в частности, фактом непринадлежности отдельных избирателей к общественным объединениям. В силу указанного обстоятельства исключительное значение приобретает последовательное соблюдение законодателем – в процессе детальной регламентации правил применения действующей избирательной системы – интересов граждан в качестве первичных субъектов избирательного права, а также принципиальное недопущение чрезмерной концентрации электоральных возможностей в руках вторичных субъектов (политических партий). Другим непреложным ограничителем конструирования законодателем тех или иных избирательных механизмов выступает предназначение выборов – формирование органов публичной власти на основе непосредственного волеизъявления народа.

Такой подход согласуется с положениями основополагающих международных документов, предусматривающих, в частности, что никто не может быть принужден вступать в какую-либо ассоциацию (Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН, статья 20), признающих подлинными только те выборы, которые отвечают критериям реального политического плюрализма и идеологического многообразия (Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, статья 9), отмечающих необходимость уважения права граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации (Документ Копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, статья 7.5), признающих добровольный характер вступления в политическую партию и не допускающих принуждения какого-либо лица к вступлению в какую-либо организацию или к членству в ней против своей воли («Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий» Венецианской комиссии Совета Европы, пункт 14).

Среди решений, посвященных защите избирательных прав, заметное место занимает Постановление от 9 ноября 2009 года № 16-П, в котором Конституционный Суд дал оценку конституционности положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (пункт 32 статьи 38), Федерального закона «О политических партиях» (подпункт «к» пункта 2 статьи 21) и Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» (пункт 3 статьи 30).

Вырабатывая решение по делу, Конституционный Суд исходил из того, что устанавливаемые федеральным законом правила регистрации списка кандидатов, хотя он и выдвигается избирательным объединением, не должны исказить существо права граждан избирать и быть избранными в органы государственной

власти и органы местного самоуправления, создавать необоснованные препятствия для его реализации, нарушать принцип равного избирательного права. Из этого следует, что отношения между выдвинувшим список избирательным объединением и входящими в его состав кандидатами должны строиться на началах, исключающих несоразмерные ограничения пассивного избирательного права.

Ни в федеральном законе, ни в уставе политической партии основания исключения гражданина из выдвинутого ею списка кандидатов в депутаты не должны формулироваться таким образом, чтобы оставлять гражданина в неведении относительно того, за какие деяния он лишается уже приобретенного статуса кандидата в депутаты. Иное нарушало бы формально-юридическую определенность правоотношений, в которых находятся зарегистрированные кандидаты и тем самым приводило бы к несоразмерному ограничению избирательных прав, равно как и права на свободу объединения в политические партии.

Таким образом, поддержание баланса таких конституционно значимых ценностей, как избирательные права, с одной стороны, и право на свободу объединения, с другой, предполагает, что решение политической партии об исключении гражданина из выдвинутого ею и зарегистрированного избирательной комиссией списка кандидатов в депутаты не может носить дискриминационный и произвольный характер и ставить этого гражданина в ситуацию правовой и фактической неопределенности; такое решение должно обуславливаться конкретными действиями (бездействием) данного лица, которые несовместимы с законными интересами политической партии, а не соображениями политической целесообразности.

По результатам рассмотрения дела Конституционный Суд постановил, что оспариваемые законоположения по своему смыслу и в системной связи с другими нормами избирательного законодательства не могут расцениваться как допускающие для избирательного объединения возможность исключить кандидата из списка немотивированным решением, без обоснования такого исключения.

Среди других решений, посвященных защите избирательных прав граждан, следует выделить Определение от 8 декабря 2011 года № 1794-О-О, в котором Конституционный Суд рассмотрел вопросы реализации избирательных прав гражданами, не имеющими регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, но проживающими на территории, где проводятся соответствующие выборы, что подтверждается наличием у них регистрации по месту временного пребывания.

Конституционный Суд подчеркнул, что отсутствие у совершеннолетнего гражданина регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации не означает утрату им активного избирательного права, не может служить безусловным основанием для невключения его в списки избирателей в том избирательном округе и на том избирательном участке, в границах которых он фактически проживает, и отказа в голосовании на выборах, в том числе в

законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Конституционный Суд обратил внимание на имеющееся полномочие законодателя внести изменения в порядок регистрации (учета) избирателей и составления списка избирателей, а также установить необходимые гарантии, исключающие возможность неоднократного голосования граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, на одних и тех же региональных и муниципальных выборах или иного злоупотребления с их стороны активным избирательным правом вопреки требованиям статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Конституционным Судом была также проверена конституционность положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (пункт 8 статьи 4 и статья 11), Закона Алтайского края «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» (пункт 1 статьи 6) и Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» (абзац третий пункта 2 статьи 6).

Оспоренные нормы регионального законодательства предусматривали возможность ограничения – по решению постоянных комитетов Законодательного Собрания – числа депутатов, работающих на постоянной профессиональной основе, 1/4 от общего количества депутатов. При этом соответствующие решения постоянных комитетов подлежали утверждению Законодательным Собранием.

Признав данные положения не противоречащими Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд подчеркнул, что это не освобождает региональный законодательный орган от совершенствования регулирования порядка реализации права на осуществление депутатской деятельности на постоянной профессиональной основе, а также предполагает пересмотр правоприменительных решений, принятых в отношении заявителя, в случае если в их основу было положено истолкование данных законоположений, расходящееся с конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом (Постановление от 29 октября 2010 года № 19-П).

В частности, Конституционный Суд указал на то обстоятельство, что право принятия окончательного решения по определению персонального состава депутатов, осуществляющих свою деятельность на постоянной профессиональной основе, постоянным комитетам Законодательного Собрания не принадлежит, а также на необходимость учета при этом мнений фракций, депутатских объединений и отдельных депутатов.

Выводы Конституционного Суда по данному делу, безусловно, должны быть учтены региональными законодателями в тех субъектах Российской Федерации, где применяются сходные модели регулирования осуществления депутатской деятельности.

Защите избирательных прав граждан было посвящено решение Конституционного Суда, признавшего не соответствующими Конституции

Российской Федерации взаимосвязанные положения подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части, лишающей гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса (Постановление от 22 июня 2010 года № 14-П).

Закрепляя правовой статус членов территориальных избирательных комиссий с правом решающего голоса, федеральный законодатель исходит из того, что свои обязанности они исполняют, как правило, не на постоянной (штатной) основе, и не устанавливает каких-либо специальных требований, предъявляемых к лицам, претендующим на членство в избирательной комиссии (образование, достижение определенного возраста, проживание на соответствующей территории и т.п.), связывая возможность соответствующего назначения с наличием у гражданина Российской Федерации желания, поддержанного любым субъектом, наделенным по закону правом выдвижения кандидатур в состав территориальных избирательных комиссий.

Между тем Федеральным законом от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей» в круг лиц, которые не могут быть членами избирательных комиссий с правом решающего голоса, были включены также граждане Российской Федерации, получившие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Однако наличие у гражданина Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства само по себе не приводит к возникновению между ним и соответствующим иностранным государством постоянной и распространяющейся на все сферы сопряжения индивида и государства политико-правовой взаимосвязи, равноценной по своему содержанию и значению гражданству Российской Федерации. Вместе с тем даже предоставление этим лицам того или иного объема политических прав вовсе не означает неизбежного изменения их положения в отношении со страной своего гражданства.

Соответственно, предоставление гражданину Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства – в отличие от получения им иностранного гражданства – не может свидетельствовать об объективном снижении для такого гражданина ценности его политико-юридической связи с Российской Федерацией, а равно создавать при осуществлении им права на участие в управлении делами государства предпосылки для отступления от конституционного принципа государственного суверенитета, которые ставили бы под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации.

Правовые позиции Конституционного Суда в области избирательного права получили существенное развитие в Постановлении от 7 июля 2011 года № 15-П, принятом по результатам проверки Конституционным Судом соответствия

Конституции Российской Федерации порядка формирования муниципальных органов, закрепленного положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (часть 3 статьи 23), а также положениями Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области».

Согласно позиции Конституционного Суда предоставление муниципальному образованию возможности самостоятельно выбрать наиболее предпочтительный для него вид избирательной системы из числа установленных в законе субъекта Российской Федерации (при том что этому выбору обязательно должно предшествовать выявление мнения населения), учитывающее объективные особенности политического самоопределения граждан, обусловленные их свободным осознанным выбором, согласуется с гарантированной Конституцией Российской Федерации самостоятельностью местного самоуправления и не нарушает равенство избирательных прав граждан.

Конституционный Суд признал положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (часть 3 статьи 23), предусматривающие правомочие субъекта Российской Федерации устанавливать виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения, а также правомочие муниципального образования в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем определять в своем уставе ту избирательную систему, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании, не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти положения – по своему конституционно-правовому смыслу – связывают возможность проведения выборов в представительные органы сельских поселений на основе пропорциональной избирательной системы с определением в законе субъекта Российской Федерации условий применения того или иного вида избирательной системы в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

Также были признаны соответствующими Конституции Российской Федерации и ряд положений Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области», предусматривающих возможность проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования с применением мажоритарной избирательной системы относительного большинства, смешанной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов или пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов, а также правомочие муниципального образования устанавливать в своем уставе один из этих видов избирательных систем, поскольку этими положениями сельским поселениям предоставляется возможность самостоятельно выбрать избирательную систему, наиболее соответствующую местным условиям.

Вместе с тем, поскольку при незначительном числе депутатов применение для формирования представительного органа муниципального образования

правил пропорциональной избирательной системы не исключает получение недостоверных результатов, искажение волеизъявления избирателей, потерю или фактическую передачу голосов между списками кандидатов, что может поставить под сомнение легитимность сформированного в таких условиях выборного органа публичной власти, законодатель в целях установления гарантий избирательных прав граждан обязан определить критерии (пределы) использования пропорциональной избирательной системы и метод распределения депутатских мандатов, обеспечивающие достоверность волеизъявления избирателей и справедливость выборов в органы публичной власти. В силу указанного обстоятельства Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции Российской Федерации положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (часть 3 статьи 23), а также ряд положений Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан.

Следует отметить, что Постановление от 7 июля 2011 года № 15-П до сих пор не исполнено федеральным законодателем.

Защите одного из базовых политических прав – **права на местное самоуправление**, включая обеспечение материальных гарантий его деятельности, Конституционный Суд придает принципиальное значение.

При этом Конституционным Судом неоднократно обращалось внимание на то, что, определяя способы и условия реализации гражданами Российской Федерации конституционно гарантированного им права участвовать в осуществлении местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей, включая право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, законодатель не вправе допускать необоснованных ограничений и искажения самой сути этих прав, с тем чтобы они не утратили свое реальное содержание.

Реализацию конституционного права на местное самоуправление гарантирует в том числе возможность населения определять наиболее приемлемую структуру органов местного самоуправления с учетом всех значимых для решения этого вопроса обстоятельств.

В этой связи Конституционным Судом был рассмотрен вопрос о допустимости формирования представительного органа муниципального района не на основе прямых выборов, а из глав поселений, входящих в состав данного муниципального района, и депутатов представительных органов этих поселений, избираемых ими из своего состава в соответствии с равной и независимой от численности населения поселения нормой представительства.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда, выраженной в Постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П, осуществляя свои дискреционные полномочия в сфере правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления, законодатель не вправе действовать произвольно, а должен соотносить принимаемые решения с природой местного самоуправления как наиболее приближенной к населению публичной власти.

Согласно выводу Конституционного Суда, Конституция Российской Федерации не рассматривает выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации.

Положение Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», допускающее возможность формирования представительного органа муниципального района из представителей поселений, не является императивным, а предполагает свободу усмотрения местных сообществ в выборе того или иного варианта в рамках предусмотренной данной статьей альтернативы в способе формирования представительного органа муниципального района, который, в свою очередь, должен быть определен в уставе муниципального образования.

По итогам рассмотрения положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 1 части 4 и часть 5 статьи 35) признаны Конституционным Судом не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они предполагают возможность формирования представительного органа муниципального района путем вхождения в его состав представителей поселений из числа лиц, ранее избранных непосредственно населением, только в случае, если решение о переходе к такому способу формирования представительного органа муниципального района принимается представительными органами соответствующих муниципальных образований с учетом мнения населения, проживающего на данной территории, выявленного в порядке, устанавливаемом в уставах и иных нормативных правовых актах муниципальных образований.

Вместе с тем Конституционный Суд обратил внимание на то, что данным решением не исключается необходимость совершенствования правового регулирования местного самоуправления, в том числе в порядке конкретизации федеральным законодателем правового механизма перехода от одного способа формирования представительного органа муниципального района к другому (включая возможность последующего возврата к избранию его депутатов на муниципальных выборах) в целях обеспечения полноты гарантирования конституционного права на местное самоуправление.

Другое решение Конституционного Суда, касающееся вопросов местного самоуправления, было посвящено обеспечению материальных гарантий его независимости (Постановление от 29 марта 2011 года № 2-П). Самостоятельность местного самоуправления и непринадлежность его органов к системе

государственной власти предполагает, в том числе, недопустимость финансирования из средств местных бюджетов расходных обязательств, возникших в результате принятия решений органами государственной власти. Это согласуется с конституционными принципами финансово-экономического обеспечения местного самоуправления, в силу которых в муниципальной собственности должно находиться то имущество, которое требуется для решения возложенных на местное самоуправление задач, а население – непосредственно или через органы местного самоуправления – самостоятельно в рамках закона определяет конкретные направления и объемы использования муниципальной собственности, включая средства местных бюджетов, исходя из интересов, обусловленных потребностями в непосредственном обеспечении жизнедеятельности местного сообщества.

При этом в действующем законодательстве не установлены ни уполномоченный субъект, ни конкретные организационно-правовые и финансово-бюджетные механизмы компенсации теплоснабжающим организациям потерь при применении тарифа на тепловую энергию для потребителей, призванные обеспечивать в полном объеме возмещение экономически обоснованных затрат на ее производство, а в правоприменительной практике соответствующие компенсационные обязанности возлагаются на местное самоуправление.

Конституционный Суд указал, что обязанность возмещать потери теплоснабжающих организаций в виде межтарифной разницы, образовавшейся вследствие установления органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации тарифа на тепловую энергию для населения на уровне ниже экономически обоснованного, может быть возложена на органы местного самоуправления городских округов только в случае наделения их соответствующими полномочиями в порядке, установленном Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с предоставлением необходимых для их реализации, включая компенсацию межтарифной разницы, финансовых и материальных средств.

Соответственно, без наделения органов местного самоуправления городских округов такими государственными полномочиями субъекты Российской Федерации не вправе предоставлять местным бюджетам межбюджетные трансферты целевого назначения на покрытие указанных расходов, поскольку это означало бы, по сути, возложение на органы местного самоуправления государственных полномочий в нарушение установленного федеральным законодательством порядка.

На основании этого вывода Конституционный Суд признал положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 4 части 1 статьи 16), относящие к вопросам местного значения городского округа организацию в границах городского округа теплоснабжения населения, не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования служат основанием для возложения на городские округа финансовых обязательств по возмещению теплоснабжающим

организациям дополнительных расходов, обусловленных установлением уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации тарифа на их услуги для населения на уровне ниже экономически обоснованного, при отсутствии принятого в установленном федеральным законом порядке закона субъекта Российской Федерации, наделяющего органы местного самоуправления соответствующими полномочиями с предоставлением необходимых для их реализации финансовых и материальных средств.

Соблюдение политических свобод и государственное обеспечение их конституционных гарантий – неотъемлемая составляющая механизма реализации политических прав. В частности, гарантированное Конституцией Российской Федерации (статья 31) **право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование** является одним из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в Российской Федерации как демократическом правовом государстве. В этой связи при рассмотрении жалоб на нарушение данного права Конституционный Суд всегда исходит из допустимости его ограничения федеральным законом лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционно значимых ценностей, к которым Конституция Российской Федерации (статья 55, часть 3) относит основы конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Рассмотрев положения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (часть 5 статьи 5), Конституционный Суд указал, что конституционное требование о том, что осуществление названного права не должно нарушать права и свободы других лиц, обращено не только к законодателю, но и к правоприменителям и, в том числе, к судам (Определение от 2 апреля 2009 года № 484-О-П).

Орган публичной власти не может запретить (не разрешить) проведение публичного мероприятия, – он вправе лишь предложить изменить место и (или) время его проведения. При этом подобное предложение обязательно должно мотивироваться либо необходимостью сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры, либо необходимостью поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан (как участников публичного мероприятия, так и лиц, которые могут находиться в месте его проведения в определенное для этого время).

Вместе с тем Конституционный Суд подчеркнул, что при обсуждении внесенного должностным лицом уполномоченного органа публичной власти предложения с организаторами мероприятия следует учитывать возможность достижения цели публичных мероприятий – свободного формирования и выражения мнений, выдвижения требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и внешней политики. Соответственно, отрицательное решение органа публичной власти не может быть обусловлено лишь причинами организационного или иного подобного характера.

Раскрывая конституционно-правовой смысл содержащегося в оспариваемом законоположении понятия «мотивированное предложение», Конституционный Суд указал: оно должно содержать веские доводы в пользу того, что проведение публичного мероприятия не просто нежелательно, а невозможно в связи с необходимостью защиты публичных интересов. Что касается понятия «согласование», то заложенный в нем конституционно-правовой смысл предполагает обязанность органа публичной власти предложить организатору публичного мероприятия для обсуждения такой вариант проведения публичного мероприятия, который позволял бы реализовать его цели.

В случае недостижения согласия между субъектами рассматриваемых правоотношений организаторы публичного мероприятия вправе защитить свои права в судебном порядке. При этом возложение на суды общей юрисдикции функций по урегулированию подобных споров предполагает – аналогично регламентации рассмотрения электоральных споров – совершенствование процедуры разрешения возникающих в связи с определением места и времени проведения публичных мероприятий споров, включая порядок и сроки их рассмотрения.

Таким образом, совокупность рассмотренных Конституционным Судом дел по обширному кругу вопросов, связанных с реализацией политических прав и свобод, свидетельствует о существовании серьезных проблем в данной области, препятствующих полномасштабному утверждению находящихся под защитой Конституции Российской Федерации фундаментальных ценностей правового государства.

Правовые позиции, сформулированные в этих решениях, развивают и конкретизируют заложенные в Конституции Российской Федерации принципы свободных выборов, свободы деятельности общественных объединений, политического и идеологического многообразия. При этом не только происходит очищение правового пространства от противоречащих смыслу Конституции Российской Федерации законоположений и правоприменительных обыкновений, но и обозначаются ориентиры для совершенствования текущей законодательной деятельности и правоприменения в соответствующей сфере.

В таком контексте решения Конституционного Суда обретают особую важность не только для модернизации законодательной базы и правоприменительной практики в целях надлежащего соблюдения политических прав и свобод, но и для поступательного развития российской политической системы в целом.

3.3. Экономические права

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (статья 8); каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской, иной не запрещенной законом экономической

деятельности; не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34).

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд, право частной собственности, свобода собственности и договора, добросовестная конкуренция и предотвращение монополизации образуют конституционную основу рыночной экономики (Постановление от 20 декабря 2010 года № 22-П).

Количество поступающих в Конституционный Суд обращений, касающихся соблюдения экономических прав, ежегодно возрастает, что убедительно свидетельствует об активизации усилий граждан и их объединений по отстаиванию прав, принадлежащих к этой группе.

С учетом значимой роли, которую играет в условиях современной экономики качественное, не ущемляющее законных интересов налогоплательщиков и в то же время согласованное с публичными интересами налоговое законодательство, одним из центральных направлений деятельности Конституционного Суда по защите экономических прав граждан был и остается нормоконтроль в области **налогового права**.

В частности, Конституционный Суд проверил конституционность положений Налогового кодекса Российской Федерации (пункт 4 части второй статьи 250 и статья 321.1) и Бюджетного кодекса Российской Федерации (абзац второй пункта 3 статьи 41) в той части, в какой они предполагают включение в налоговую базу по налогу на прибыль организаций доходов государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования от сдачи в аренду переданного им в оперативное управление федерального имущества и возникновение для этих учреждений обязанности по уплате налога на прибыль организаций с указанных доходов (Постановление от 22 июня 2009 года № 10-П).

Признав оспариваемые положения не противоречащими Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд вместе с тем установил, что действующее законодательное регулирование обложения налогом на прибыль организаций доходов государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования от сдачи переданного им в оперативное управление федерального имущества в аренду не обеспечивает определенность порядка самостоятельной уплаты ими данного налога и создает препятствия для реализации налоговой обязанности в общеустановленном порядке (путем представления платежного документа для отражения соответствующей операции по своему лицевому счету) как на момент зачисления арендной платы на счет федерального казначейства, так и после ее отражения на лицевом счете бюджетного учреждения в качестве источника дополнительного бюджетного финансирования. Помимо того, законодательно не установлен и какой-либо специальный порядок уплаты налога на прибыль организаций указанными бюджетными учреждениями, что свидетельствует о пробельности правового регулирования.

В этой связи федеральному законодателю предписано урегулировать порядок исполнения государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования обязанности по уплате налога на прибыль организаций с доходов от сдачи в аренду переданного им в оперативное

управление федерального имущества с учетом специфики правового статуса данных субъектов налогообложения в срок до 1 марта 2010 года. При этом Конституционный Суд установил особый порядок исполнения своего решения, при котором государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования впредь до внесения в законодательство необходимых изменений не освобождаются от обязанности его уплаты в порядке, определяемом на данный момент с учетом разъяснений, содержащихся в правовых актах уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по вопросам применения законодательства о соответствующем налоге.

Хотя решение Конституционного Суда было исполнено в установленный срок, однако до сих пор не нашел единообразного разрешения в судебной практике вопрос о том, подлежат ли начислению и последующему взысканию пени за нарушение государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования обязанности по уплате налога на прибыль организаций с доходов от сдачи в аренду переданного им в оперативное управление федерального имущества.

Выявляя в Постановлении от 17 марта 2009 года № 5-П конституционно-правовой смысл абзацев четвертого и пятого пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, Конституционный Суд признал названные законоположения, предусматривающие проведение повторной выездной налоговой проверки налогоплательщика вышестоящим налоговым органом в порядке контроля деятельности налогового органа, проводившего первоначальную выездную налоговую проверку, не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой данные положения не исключают возможность вынесения вышестоящим налоговым органом при проведении повторной выездной налоговой проверки решения, которое влечет изменение прав и обязанностей налогоплательщика, определенных не пересмотренным и не отмененным в установленном процессуальным законом порядке судебным актом, принятым по спору того же налогоплательщика и налогового органа, осуществлявшего первоначальную выездную налоговую проверку, и тем самым вступает в противоречие с ранее установленными судом фактическими обстоятельствами и имеющимися в деле доказательствами, подтвержденными данным судебным актом.

Как было подчеркнуто в решении Конституционного Суда, повторная выездная налоговая проверка, проводимая вышестоящим налоговым органом в порядке контроля деятельности налогового органа, осуществившего первоначальную выездную налоговую проверку, должна отвечать критериям необходимости, обоснованности и законности, с тем чтобы не превращаться в неправомерное обременение для налогоплательщика. В противном случае налоговый контроль – в нарушение статей 34 (часть 1), 35 (части 1–3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – превращается из необходимого инструмента налоговой политики в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности; превышение налоговыми органами (их должностными лицами) своих полномочий либо использование их вопреки

законной цели и охраняемым правам и интересам граждан, организаций, государства и общества несовместимо с принципами правового государства, в котором осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Судебный акт, принятый по спору между действующим от имени государства налоговым органом и налогоплательщиком, впредь до его опровержения в судебном же порядке не может быть отвергнут никаким другим налоговым органом, в том числе вышестоящим. Иная – не судебная – процедура ревизии судебных актов принципиально недопустима, поскольку означала бы возможность – вопреки обусловленным природой правосудия и установленным процессуальным законом формам пересмотра судебных решений и проверки их правосудности исключительно вышестоящими судебными инстанциями – замещения актов органов правосудия административными актами, что является безусловным отступлением от необходимых гарантий самостоятельности, полноты и исключительности судебной власти.

Кроме того, критерий законно установленного налога – применительно к конкретным правоотношениям – предполагает разрешение этого спора не только в соответствии с устанавливающим тот или иной налог законом, но и в законных процедурах. Если же налогоплательщик обязывается к уплате налоговых платежей на основании административного решения, принятого вопреки действующему судебному акту, то такие платежи не могут считаться соответствующими данному критерию. Принудительное изъятие имущества в виде сумм налога и иных платежей, осуществленное в ненадлежащей процедуре, нарушает также судебные гарантии защиты права собственности, закрепленного статьями 8 и 35 Конституции Российской Федерации. В результате имеет место несоразмерное конституционно значимым целям ограничение указанных прав.

Конституционный Суд проверил также конституционность норм, закрепляющих условия подтверждения права налогоплательщика на применение нулевой ставки по налогу на добавленную стоимость (Постановление от 23 декабря 2009 года № 20-П). В этой связи было обращено внимание на то обстоятельство, что поскольку данный механизм призван служить экономическим стимулом к соблюдению резидентами требований валютного законодательства, то с позиций валютного законодательства значение имеет лишь основание платежа – внешнеторговый контракт, что позволяет идентифицировать поступивший на счет в российский уполномоченный банк платеж как экспортную выручку. Каких-либо специальных условий относительно гражданско-правовых оснований возложения исполнения соответствующего гражданско-правового обязательства на плательщика – третье лицо законодательство не содержит.

Между тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд, нормы налогового законодательства – исходя не только из публичных интересов государства, но и из частных интересов физических и юридических лиц как субъектов гражданских правоотношений – должны быть гармонизированы с носящими диспозитивный характер нормами гражданского законодательства, в том числе с Гражданским кодексом Российской Федерации, предусматривающим возможность использования и других, помимо договора поручения, гражданско-

правовых средств для урегулирования отношений, возникающих в связи с осуществлением оплаты за поставленный товар, в частности для подтверждения фактического поступления денежных средств на счет продавца.

Таким образом, соответствующие положения Налогового кодекса Российской Федерации допускают чрезмерное вмешательство государства в сферу экономической деятельности, что не отвечает принципам справедливости, равенства и соразмерности, которые должны соблюдаться при ограничении в конституционно значимых целях свободы договора, свободного использования гражданами своих способностей для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению, к которому приводит необоснованное ограничение возможности применения нулевой ставки по налогу на добавленную стоимость.

Исходя из приведенных оснований, Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции Российской Федерации положения Налогового кодекса Российской Федерации (абзац пятый подпункта 2 пункта 1 статьи 165) в части, предусматривающей в качестве необходимого условия подтверждения права налогоплательщика на применение нулевой ставки по налогу на добавленную стоимость при реализации товаров, вывезенных из Российской Федерации в таможенном режиме экспорта, в случае, если выручка от реализации товара (припасов) иностранному лицу поступила на счет налогоплательщика от третьего лица, представление (в числе документов согласно установленному перечню) исключительно договора поручения по оплате за данный товар (припасы), заключенного между иностранным лицом и организацией (лицом), осуществившей (осуществившим) платеж, и тем самым не допускающей возможности представления иных доказательств фактического поступления указанной выручки на счет налогоплательщика.

Поскольку само по себе возложение на налогоплательщика – в целях осуществления права на применение нулевой ставки по налогу на добавленную стоимость – обязанности подтверждения фактического поступления на его счет в российском банке выручки от реализации товаров (припасов) иностранному лицу, в том числе в случае, если эта выручка поступила на счет налогоплательщика от третьего лица, не противоречит Конституции Российской Федерации, постольку федеральному законодателю необходимо установить надлежащий правовой механизм реализации данной обязанности.

В свою очередь, налогоплательщики – впредь до внесения в законодательство соответствующих изменений – не освобождаются от обязанности представления необходимых доказательств (которым может служить и договор поручения), позволяющих идентифицировать поступивший платеж как экспортную выручку от реализации конкретного товара в порядке, определяемом с учетом принятого Конституционным Судом решения.

Обеспечению защиты прав налогоплательщиков было посвящено также Определение Конституционного Суда от 8 апреля 2010 года № 468-О-О, содержащее указание на то, что по смыслу статьи 52 Налогового кодекса Российской Федерации отсутствие возможности вручить налоговое уведомление

(налоговое требование) федеральный законодатель увязывает не только с фактом уклонения налогоплательщика от его получения, – им не исключаются и иные причины неполучения указанных документов налогоплательщиком, в том числе объективного характера. Признав направление данных документов по почте заказным письмом надлежащим способом уведомления, федеральный законодатель установил презумпцию получения его адресатом на шестой день с даты направления. Такое правовое регулирование призвано обеспечить баланс частного и публичного интересов в налоговых правоотношениях и гарантировать исполнение налогоплательщиками конституционно-правовой обязанности по уплате законно установленных налогов и сборов. При этом факт получения налогового уведомления (налогового требования) по почте может быть опровергнут при рассмотрении соответствующего спора в суде, в том числе по иску налогового органа о взыскании недоимки по налогу.

В целях защиты экономических прав, основополагающим из которых является **право собственности**, Конституционный Суд осуществил проверку на соответствие Конституции Российской Федерации регулирования института конфискации орудия совершения административного правонарушения, принадлежащего на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному в законной процедуре виновным в его совершении (Постановление от 25 апреля 2011 года № 6-П).

По смыслу статей 49, 50, 52, 54 и 64 Конституции Российской Федерации, принципы презумпции невиновности и виновной ответственности, т.е. наличия вины как необходимого элемента субъективной стороны состава правонарушения (и, следовательно, основания привлечения к юридической ответственности), выражают общие принципы права при применении государственного принуждения в сфере публичной ответственности как в уголовном, так и в равной мере в административном праве, несмотря на меньшую по степени вредоносности и общественной опасности по сравнению с преступлениями значимость административных правонарушений как особого вида публично-правовых деликтов.

Нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предоставляют возможность определить собственника имущества, послужившего орудием совершения административного правонарушения (если оно не принадлежит правонарушителю), а также характер их взаимоотношений с правонарушителем, хотя и не предполагают обязательного участия собственника орудия совершения административного правонарушения в производстве по данному делу. Но даже если такое лицо будет привлечено судом в качестве свидетеля, его участие в производстве по делу никоим образом не может повлиять на назначение административного наказания в виде конфискации орудия совершения административного правонарушения. Конфискация орудия совершения административного правонарушения применяется в любом случае и независимо от того, принадлежит ли оно правонарушителю или передано ему для использования в законных целях собственником (непосредственно либо через работодателя, арендатора и т.п.).

Следовательно, безвозмездное изъятие в доход государства орудия совершения административного правонарушения (механизмов, автотранспортных средств, самоходных машин и др.) – как санкция за совершение административного правонарушения, применяемая к правонарушителю, – по сути, направлено на собственника соответствующего имущества, поскольку назначается независимо от его вины в данном правонарушении.

При этом собственник орудия совершения административного правонарушения, если он не является лицом, привлекаемым к административной ответственности, лишен возможности полноценной судебной защиты своих прав. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не только не требует его привлечения в какой-либо форме к участию в производстве по делу об административном правонарушении, но и делает возможное его участие бессмысленным, поскольку в существующей модели правового регулирования не предполагается выяснение того, какое отношение собственник орудия совершения административного правонарушения имеет к этому правонарушению, и никакие его возражения не могут быть признаны достаточными для того, чтобы решение о конфискации принадлежащего ему имущества не было принято.

Основываясь на этих выводах, Конституционный Суд признал положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (часть 2, статьи 8.28) не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти положения допускают в качестве административного наказания конфискацию орудия совершения административного правонарушения, принадлежащего на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному в законной процедуре виновным в его совершении. На настоящий момент необходимое в связи с таким решением Конституционного Суда законодательное регулирование не реализовано.

Вместе с тем Конституционный Суд констатировал право федерального законодателя принимать меры, направленные на борьбу с действиями лиц, осуществляющих хозяйствование в лесопромышленном комплексе, если эти действия снижают (в том числе посредством фиктивных договорных связей, позволяющих избежать конфискации орудия совершения административного правонарушения) эффективность существующих мер административной ответственности за правонарушения в сфере лесопользования.

Не исключается при этом возможность привлечения к административной ответственности в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, юридического лица – собственника имущества, явившегося орудием совершения административного правонарушения, если будет установлено, что это имущество было передано им другим лицам с целью осуществления противоправной деятельности, запрещенной частью 2 статьи 8.28 данного Кодекса.

Однако в любом случае такое правовое регулирование, направленное против возможных злоупотреблений в области природопользования, должно отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации принципам юридической

ответственности в публично-правовой сфере, в том числе принципу соразмерности наказания характеру совершенного деяния.

Конституционным Судом была также сформулирована правовая позиция в отношении наложения ареста на имущество лиц, несущих в силу закона материальную ответственность за действия подозреваемого или обвиняемого (Постановление от 31 января 2011 года № 1-П). В частности, часть девятая статьи 115 УПК Российской Федерации во взаимосвязи с ее частью третьей и пунктом 2 части первой статьи 208 того же Кодекса, были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они не предусматривают эффективных средств защиты законных интересов собственника имущества, на которое наложен арест для обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска, в случаях приостановления предварительного следствия по уголовному делу в связи с тем, что подозреваемый, обвиняемый скрылся от следствия. В этой связи федеральному законодателю было указано на необходимость внести в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации изменения, которые бы обеспечили лицам, на чье имущество в рамках производства по уголовному делу, предварительное расследование по которому приостановлено, наложен арест для обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска, эффективную защиту права собственности, включая возможность компенсации убытков, причиненных чрезмерно длительным применением данной меры процессуального принуждения. Это решение также до настоящего времени не исполнено.

На поддержание баланса между различными конституционными ценностями в сфере экономических прав был направлен и ряд других решений, принятых Конституционным Судом на протяжении рассматриваемого периода.

В Постановлении от 24 июня 2009 года № 11-П Конституционный Суд сформулировал правовую позицию, согласно которой в силу конституционного принципа справедливости, проявляющегося, в частности, в необходимости обеспечения баланса прав и обязанностей всех участников рыночного взаимодействия, свобода, признаваемая за лицами, осуществляющими предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность, равно как и гарантируемая им защита должны быть уравновешены обращенным к этим лицам (прежде всего – к тем из них, кто занимает доминирующее положение в той или иной сфере) требованием ответственного отношения к правам и свободам тех, кого затрагивает их хозяйственная деятельность. При этом Конституционный Суд дал конституционно-правовое истолкование положений о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного хозяйствующим субъектом вследствие нарушения антимонопольного законодательства, как не предполагающих выдачу соответствующих предписаний без установления вины и без указания суммы, которую обязан перечислить в бюджет каждый из хозяйствующих субъектов, участвовавших в таком правонарушении в составе группы лиц.

В Постановлении от 28 января 2010 года № 2-П Конституционный Суд подтвердил конституционность взаимосвязанных положений абзаца второго пункта 3 и пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах»

(в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») – как обеспечивающих в системе соответствующего правового регулирования баланс интересов акционера как инвестора, вложившего свои средства в уставный капитал акционерного общества – эмитента, самого эмитента как лица, обязанного обеспечить ведение учета лиц, вложивших средства в его акционерный капитал, и регистратора, непосредственно осуществляющего ведение и хранение реестра акционеров, при неправомерном списании акций с лицевого счета акционера.

В Постановлении от 28 мая 2010 года № 12-П Конституционный Суд признал часть 3 статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» не соответствующей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой она препятствует собственнику помещения в многоквартирном доме, не уполномоченному на то общим собранием собственников помещений в данном доме, обратиться в органы государственной власти или органы местного самоуправления с заявлением о формировании земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом. Конституционный Суд указал на необходимость внесения в федеральное законодательство необходимых изменений, вытекающих из названного Постановления, одновременно определив, что до этого момента собственники помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не сформированы, вправе в индивидуальном порядке обращаться в уполномоченные органы государственной власти или органы местного самоуправления с заявлениями о формировании этих земельных участков. Такие заявления являются основанием для осуществления соответствующим органом публичной власти формирования земельного участка и проведения его государственного кадастрового учета.

В Постановлении от 8 июня 2010 года № 13-П Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции Российской Федерации пункт 4 статьи 292 ГК Российской Федерации в части, определяющей порядок отчуждения жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника данного жилого помещения, если при этом затрагиваются их права или охраняемые законом интересы, в той мере, в какой содержащееся в нем регулирование – по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой, – не позволяет при разрешении конкретных дел, связанных с отчуждением жилых помещений, в которых проживают несовершеннолетние, обеспечивать эффективную государственную, в том числе судебную, защиту прав тех из них, кто формально не отнесен к находящимся под опекой или попечительством или к оставшимся (по данным органа опеки и попечительства на момент совершения сделки) без родительского попечения, но либо фактически лишен его на момент совершения сделки по отчуждению жилого помещения, либо считается находящимся на попечении родителей, при том, однако, что такая сделка – вопреки установленным законом обязанностям родителей – нарушает права и охраняемые законом интересы несовершеннолетнего.

В Постановлении от 20 июля 2010 года № 17-П Конституционный Суд пришел к выводу, что подпункт «з» пункта 2 Перечня видов заработной платы и иного дохода, из которых производится удержание алиментов на несовершеннолетних детей, не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования данное нормативное положение предполагает, что при удержании с индивидуального предпринимателя, перешедшего на упрощенную систему налогообложения и избравшего объектом налогообложения доходы, алиментов на несовершеннолетних детей учитываются понесенные им расходы, непосредственно связанные с осуществлением предпринимательской деятельности и надлежащим образом подтвержденные. Одновременно было указано на обязанность федерального законодателя конкретизировать в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий порядок реализации вытекающих из статьи 38 (часть 2) Конституции Российской Федерации обязанностей родителей, в том числе в части уплаты алиментов на несовершеннолетних детей индивидуальными предпринимателями, перешедшими на упрощенную систему налогообложения и избравшими объектом налогообложения доходы.

Наконец, в Постановлении от 20 декабря 2011 года № 29-П Конституционный Суд, воздержавшись от признания положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, указал федеральному законодателю на необходимость внесения в действующее правовое регулирование необходимых изменений, направленных на соблюдение конституционного баланса публичных и частных интересов в сфере перевозок воздушным транспортом детей в возрасте от двух до двенадцати лет в соответствии с льготным тарифом с предоставлением им отдельных мест. Соответствующие изменения до настоящего времени в действующее нормативное регулирование не внесены.

Данные решения, равно как и иные решения Конституционного Суда, посвященные защите экономических прав, свидетельствуют о приверженности конституционного правосудия последовательному отстаиванию баланса публичных и частных интересов, позволяющему устанавливать непротиворечивое и отвечающее духу Конституции Российской Федерации соотношение интересов личности, общества и государства в экономической сфере.

3.4. Социальные и трудовые права

В течение 2009–2011 годов Конституционный Суд принял значительное число решений, в которых осуществлена оценка конституционности норм трудового законодательства, а также законодательства в сфере социальной защиты.

При этом результаты деятельности Конституционного Суда, вносящего важный вклад в преодоление проблем законодательства о социальной защите населения, которые, в свою очередь, проецируются на правоприменительную

практику и препятствуют надлежащей реализации **социальных прав** граждан, можно разделить на три группы:

признание не соответствующими Конституции Российской Федерации тех положений социального законодательства, которыми нарушаются конституционные права граждан;

выявление конституционно-правового смысла отдельных норм законодательства о социальной защите;

выявление негативных тенденций развития социального законодательства и проблем правоприменительной практики.

Так, не соответствующими Конституции Российской Федерации были признаны отдельные положения законодательства, устанавливающего гарантии социальной защиты лиц со специальным правовым статусом, причем в большинстве случаев нарушения конституционных прав граждан были связаны с изменением правового регулирования, в результате которого была допущена необоснованная дифференциация условий социального обеспечения граждан, относящихся к одной категории.

Первый пример подобного рода касается изменения порядка исчисления стажа работы в качестве судьи, с определенной продолжительностью которого связывается право на ежемесячное пожизненное содержание и установление некоторых других видов выплат и льгот. Частью первой статьи 7 Федерального закона от 10 января 1996 года № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 28 июня 2002 года № 76-ФЗ устанавливалось, что в стаж работы в качестве судьи включается время работы в судах и органах юстиции на должностях, для замещения которых необходимо высшее юридическое образование, а также в качестве прокурора, следователя, адвоката. Статьей 4 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» в названную норму было внесено изменение: слова «на должностях, для замещения которых необходимо высшее юридическое образование, а также в качестве прокурора, следователя, адвоката» заменены словами «как на должности судьи, так и на должностях, указанных в пункте 5 статьи 4 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации». Таким образом, в стаж работы в качестве судьи, дающий право на получение всех видов выплат и льгот, помимо периода осуществления непосредственно судебной деятельности стало включаться время работы на требующих высшего юридического образования должностях, указанных в пункте 5 статьи 4 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», только в том случае, если эта работа имела место в судах и органах юстиции. При этом новые правила исчисления стажа работы в качестве судьи были распространены не только на судей, назначенных (избранных) на должность после введения в действие нового правового регулирования, но и на тех, кто начал свою профессиональную деятельность в должности судьи в период действия законодательства, предусматривавшего зачет в стаж работы в качестве судьи времени

предшествовавшей работы прокурором, следователем, адвокатом, и кто правомерно рассчитывал на получение соответствующим образом исчисленного ежемесячного пожизненного содержания, выходного пособия или надбавки к заработной плате.

Оценивая конституционность части первой статьи 7 Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в редакции статьи 4 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 274-ФЗ, Конституционный Суд исходил из того, что приобретение стажа работы в качестве судьи и формирование тем самым права на получение ежемесячного пожизненного содержания в полном размере, а также других материальных и социальных гарантий происходит в течение длительного времени. Следовательно, в случае изменения условий предоставления данных гарантий, а именно при исключении из стажа работы в качестве судьи периодов той или иной профессиональной деятельности по юридической профессии, предшествовавших назначению на судейскую должность, федеральный законодатель должен был обеспечить возможность исчисления такого стажа на основе правового регулирования, действовавшего в период его приобретения.

Установление же менее благоприятных условий предоставления гарантий материального и социального обеспечения судьям, назначенным (избранным) на должность ранее введения в действие нового правового регулирования, по сравнению с теми условиями, которые были законодательно определены при назначении их на должность, практически означает снижение уровня самих гарантий. Кроме того, судьи, назначенные на должность до 10 января 2009 года, были поставлены в неравные условия с точки зрения реализации социальных прав в зависимости от даты их обращения за установлением соответствующих социальных гарантий (до или после 10 января 2009 года), что не согласуется с конституционным принципом равенства.

Руководствуясь указанными аргументами, Постановлением от 20 апреля 2010 года № 9-П Конституционный Суд признал часть первую статьи 7 Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в редакции статьи 4 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 274-ФЗ не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 55 (части 2 и 3) и 120 (часть 1), в той мере, в какой она распространяется на судей, назначенных (избранных) на должность до 10 января 2009 года и обратившихся за назначением предусмотренных законом выплат после этой даты, не позволяя тем самым засчитывать таким судьям периоды их работы прокурором, следователем и адвокатом до назначения на должность судьи в стаж работы в качестве судьи, дающий право на получение ежемесячной надбавки к заработной плате (при наличии права на ежемесячное пожизненное содержание в полном размере), а при выходе в отставку определяющий размер ежемесячного пожизненного содержания и всех других видов выплат и льгот.

Приняв такое решение, Конституционный Суд подчеркнул, что до внесения в действующее законодательство надлежащих изменений при обращении судей из числа назначенных (избранных) на должность до 10 января 2009 года за

установлением соответствующих социальных гарантий периоды их предшествующей работы в качестве прокурора, следователя, адвоката подлежат зачету в стаж работы в качестве судьи, дающий право на указанные выплаты. Таким образом, перед законодателем была поставлена задача по приведению законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации и одновременно был создан ориентир для правоприменительной практики, что должно обеспечить реализацию социальных прав судей, приобретенных на основании прежнего правового регулирования.

Изменение условий предоставления тех или иных мер социальной защиты коснулось не только судей, но и граждан, относящихся к другим категориям. Значительное число таких изменений было связано с реформированием системы социальных льгот, которое осуществлялось на основании Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. Конституционный Суд в Постановлении от 10 ноября 2009 года № 17-П дал конституционно-правовую оценку изменения условий жилищного обеспечения инвалидов-чернобыльцев и участников ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС. Согласно статьям 14 и 15 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) предусматривалось одноразовое бесплатное обеспечение инвалидов-чернобыльцев независимо от времени постоянного проживания в данном населенном пункте благоустроенной жилой площадью в течение трех месяцев со дня подачи заявления при условии признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий либо проживания в коммунальных квартирах и первоочередное разовое бесплатное обеспечение независимо от времени постоянного проживания в данном населенном пункте благоустроенной жилой площадью участников ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС при условии признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий либо проживания в коммунальных квартирах.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ названные нормы были изложены в новой редакции, согласно которой граждане из числа вышеназванных категорий, которые встали на учет до 1 января 2005 года, обеспечиваются жилой площадью в размерах и порядке, установленных Правительством Российской Федерации (а именно – посредством выдачи государственных жилищных сертификатов). Нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учет после 1 января 2005 года, обеспечиваются жилой площадью в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации.

Оценивая конституционность таких изменений, Конституционный Суд констатировал, что они привели к снижению уровня социальной защиты лиц, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий после 1 января 2005 года, по сравнению с лицами, принятыми на учет до указанной календарной даты, поскольку в отношении инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы и участников ликвидации ее последствий, принятых на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года, была введена денежная

форма обеспечения жилыми помещениями, в то время как для лиц, относящихся к той же категории граждан, но вставших на учет после 1 января 2005 года, адекватные социальные гарантии в сфере жилищного обеспечения не были установлены. Дифференциация условий жилищного обеспечения в зависимости исключительно от даты принятия на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий (до и после 1 января 2005 года) была признана необоснованной.

Положения пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 40, 42 и 55 (часть 3), в той мере, в какой они во взаимосвязи с жилищным законодательством Российской Федерации не устанавливали правовой механизм, который равным образом гарантировал бы предоставление жилых помещений гражданам – инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы и участникам ликвидации ее последствий, принятым на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий как до 1 января 2005 года, так и после этой даты.

На обеспечение жилищных прав граждан были нацелены и иные решения Конституционного Суда, принятые в течение рассматриваемого периода. В частности, Конституционный Суд признал абзац второй пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку содержащаяся в нем норма не препятствует признанию за гражданами, вставшими на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года и уволенными или подлежащими увольнению с военной службы после этой даты, права на получение ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений на равных условиях с гражданами, относящимися к той же категории, но уволенными с военной службы до 1 января 2005 года (Постановление от 3 февраля 2010 года № 3-П).

Другим решением Конституционного Суда статья 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой содержащаяся в ней норма – по смыслу, придаваемому ей сложившейся правоприменительной практикой, – не допускает возможность применения норм Жилищного кодекса Российской Федерации о договоре социального найма к отношениям по пользованию жилыми помещениями, которые находились в жилых домах, принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям и использовавшимся в качестве общежитий, если эти жилые помещения были предоставлены гражданам на законных основаниях после 1 марта 2005 года (даты введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации) и здания, в которых они находятся, переданы в ведение органов местного самоуправления также после этой даты (Постановление от 11 апреля 2011 года № 4-П).

Изменение правового регулирования может быть связано с углублением дифференциации условий предоставления тех или иных мер социальной защиты. Такая дифференциация, как неоднократно указывал Конституционный Суд, должна быть оправданной и обоснованной. В противном случае возникает опасность нарушения прав граждан. В Постановлении от 22 октября 2009 года № 15-П Конституционный Суд дал оценку дифференциации условий социальной защиты безработных граждан в зависимости от вида работодателя, с которым они ранее состояли в трудовых отношениях. Предметом проверки стали положения статей 30, 32, 33 и 34 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», которые не позволяли начислять гражданам, состоявшим в трудовых отношениях с индивидуальными предпринимателями, пособие по безработице по тем же правилам, по которым оно начисляется гражданам, уволенным из организаций (пропорционально среднемесячному заработку), и тем самым лишали их права на получение пособия по безработице в максимальном размере, а также не предусматривали для таких граждан возможность досрочного выхода на пенсию, т.е. предоставляли им меры социальной поддержки в связи с безработицей в меньшем объеме, чем гражданам, уволенным из организаций. Конституционный Суд пришел к выводу, что такое регулирование противоречит принципу равенства, закрепленному статьей 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, и нарушает права, гарантированные ее статьями 7 (часть 2), 37 (часть 3) и 39 (часть 2).

Принимая указанное решение, Конституционный Суд исходил из того обстоятельства, что критерии, избранные законодателем для дифференциации правил определения размера пособия по безработице (в зависимости от вида работодателя (организация или индивидуальный предприниматель), с которым работник состоял в трудовых отношениях до своего увольнения, при том что иные установленные законом условия в равной мере соблюдены), не являются объективными и не имеют разумного оправдания. В результате лицам, относящимся к одной и той же категории (граждане, ранее состоявшие в трудовых отношениях, лишившиеся работы в силу обстоятельств, не связанных с совершением ими виновных действий, и признанные безработными), не обеспечивается равная социальная защита на период поиска новой работы, что не согласуется с конституционным принципом равенства и целями, ради достижения которых допускается ограничение прав и свобод граждан.

Другим примером оценки обоснованности дифференциации правового регулирования может служить Постановление Конституционного Суда от 2 июня 2011 года № 11-П.

Предметом рассмотрения Конституционного Суда в этом случае были положения статьи 56 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», устанавливающие, что выплата пенсий бывшим военнослужащим производится по месту их жительства или по месту их пребывания в пределах территории Российской Федерации. При этом

основанием для определения и подтверждения такового признаются только документы о регистрации, выданные в установленном порядке органами регистрационного учета. Конституционный Суд указал, что все пенсионеры относятся к одной категории – лиц, имеющих право на получение гарантированной государством пенсии, и отсутствие регистрации по месту жительства или месту пребывания в пределах территории Российской Федерации не может служить основанием введения различий в условиях реализации ими конституционного права на социальное обеспечение. Иное означало бы установление в отношении этих лиц необоснованной, не имеющей разумного оправдания дифференциации порядка выплаты пенсий. Конституционный Суд признал данные законоположения не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Имеют место случаи, когда норма сформулирована недостаточно четко, что позволяет правоприменительным органам толковать ее ограничительно и таким образом создавать препятствия для реализации социальных прав граждан. В таких ситуациях Конституционный Суд выявляет конституционный смысл нормы и тем самым корректирует правоприменительную практику. В частности, положения пункта «а» части третьей статьи 29 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» и пункта 3 статьи 57 Закона Российской Федерации «Об образовании» в правоприменительной практике применяются в системном единстве и толковались как не допускающие предоставление детям умерших (погибших) военнослужащих, проходивших военную службу по контракту, и приравненных к ним лиц, достигшим 18 лет и обучающимся в иностранных образовательных учреждениях без направления на учебу в соответствии с международным договором Российской Федерации, права на получение пенсии по случаю потери кормильца.

Между тем, как указал Конституционный Суд в Постановлении от 27 ноября 2009 года № 18-П, названные законоположения, по своему буквальному смыслу, не препятствуют самостоятельному (без направления на учебу) поступлению российских граждан в иностранные образовательные учреждения и обучению в них, в том числе при отсутствии соответствующего международного договора Российской Федерации о сотрудничестве в области образования, и не связывают право достигших 18 лет и обучающихся в иностранных образовательных учреждениях детей умерших (погибших) военнослужащих, проходивших военную службу по контракту, на получение пенсии по случаю потери кормильца со способом поступления в образовательное учреждение, расположенное на территории другого государства.

Ограничительное толкование давалось правоприменительными органами также положениям части первой статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» при разрешении дел об

установлении с 15 февраля 2001 года ежемесячных компенсаций в возмещение вреда здоровью инвалидам-чернобыльцам из числа военнослужащих, которым назначена пенсия за выслугу лет, увеличенная на сумму минимального размера пенсии по инвалидности и которым были выплачены неполученные суммы возмещения вреда за период, предшествовавший указанной дате, в размере, исчисленном из денежного довольствия. В Постановлении от 20 декабря 2010 года № 21-П Конституционный Суд пришел к выводу, что данная норма по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не может рассматриваться как препятствующая назначению указанной категории лиц, право которых на возмещение вреда здоровью было признано Конституционным Судом в Постановлении от 1 декабря 1997 года № 18-П, но которые не обращались за установлением соответствующих выплат до вступления названного Федерального закона в силу, ежемесячных денежных компенсаций в том же размере, в каком им были исчислены неполученные суммы возмещения вреда здоровью (исходя из денежного довольствия с учетом степени утраты профессиональной трудоспособности).

В ряде случаев проблема реализации социальных прав граждан не разрешается в правоприменительной практике, несмотря на ранее сформулированные Конституционным Судом правовые позиции. Так, в Определении от 1 марта 2010 года № 296-О-П Конституционный Суд, опираясь на правовые позиции, выраженные в Постановлении от 10 ноября 2009 года № 17-П и Определении от 7 октября 2005 года № 385-О, констатировал, что положения пункта 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2123-1 «О распространении действия Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска» (в редакции статьи 9 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) не препятствуют получению гражданами из подразделений особого риска, признанными инвалидами после 1 января 2005 года, ежемесячной компенсации в возмещение вреда, причиненного их здоровью радиационным излучением, вызванным испытаниями ядерного оружия либо радиационными авариями, имевшими место до вступления в силу данного Постановления Верховного Совета Российской Федерации.

Законодатель не всегда реагирует на решения Конституционного Суда, в которых выявлен конституционно-правовой смысл отдельных положений социального законодательства, очевидно, полагая, что такого рода решения адресованы прежде всего правоприменителям. Между тем зафиксированные в таких решениях правовые позиции могут служить своеобразным сигналом, направленным на совершенствование аналогичных норм социального законодательства. Например, в Определении от 4 декабря 2007 года № 964-О-П Конституционный Суд сделал вывод о том, что взаимосвязанные положения пункта 6 части первой статьи 1 и статьи 9 Федерального закона «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», закрепляющие право граждан,

проживавших в 1949–1956 годах в населенных пунктах, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие сбросов радиоактивных отходов в реку Теча и получивших соответствующую дозу облучения, на ежемесячную денежную компенсацию в размере 100 рублей, – в системе действующего нормативного правового регулирования, включая статью 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», с учетом правовых позиций Конституционного Суда, выраженных в его решениях, сохраняющих свою силу, – не предполагают лишение указанной категории граждан права на индексацию данной выплаты.

Аналогичные выплаты установлены для граждан, пострадавших от воздействия радиации вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне. Однако до недавнего времени данные выплаты не подлежали индексации, и Конституционный Суд в Определении от 2 апреля 2009 года № 476-О-П указал, что пункт 6 части первой статьи 2 Федерального закона «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», закрепляющий право граждан, подвергшихся радиоактивному облучению в результате ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне и получивших соответствующую дозу облучения, на ежемесячную денежную компенсацию на приобретение продовольственных товаров в размере 200 рублей, также не предполагает лишение указанной категории граждан права на индексацию данной выплаты.

Другим примером подобного рода может служить Определение от 5 марта 2009 года № 496-О-П, в котором Конституционный Суд применительно к статье 11 Федерального закона «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» фактически воспроизвел правовую позицию, сформулированную в Определении от 16 декабря 2008 года № 1085-О-П, в котором был выявлен конституционно-правовой смысл части четвертой статьи 14 и части четвертой статьи 15 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», как не препятствующих признанию права на получение мер социальной поддержки членов семьи инвалида, процедура оформления специального удостоверения которому не была завершена, при условии, что причинная связь вызвавшего инвалидность заболевания с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы подтверждается вынесенным при его жизни заключением межведомственного экспертного совета или военно-врачебной комиссии.

Одной из наиболее значимых в практике Конституционного Суда является проблема реализации страховых принципов социального обеспечения в обязательном пенсионном страховании. Сохраняет свою актуальность правовая позиция Конституционного Суда о необходимости формирования правового механизма, гарантирующего реализацию приобретенных работавшими по трудовому договору застрахованными лицами в системе обязательного

пенсионного страхования пенсионных прав, в том числе определения источника выплаты той части страхового обеспечения, которая не покрывается страховыми взносами страхователя (Постановление от 10 июля 2007 года № 9-П).

Аналогичная проблема была разрешена Конституционным Судом в Определении от 15 января 2009 года № 188-О-П, в котором был выявлен конституционно-правовой смысл пункта 2 статьи 10 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в системной связи с законоположениями, закрепляющими безусловную обязанность всех страхователей (работодателей) своевременно и в полном объеме уплачивать страховые взносы за своих работников, как не исключающего возможность зачета в страховой стаж периодов работы граждан Российской Федерации, занятых по трудовому договору на должностях гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации в войсковых частях, дислоцированных на территории иностранных государств, – независимо от того, уплачивались ли за них в эти периоды войсковыми частями страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации. Федеральному законодателю дано поручение в целях обеспечения права указанных лиц установить правовой механизм, гарантирующий реализацию приобретенных ими в системе обязательного пенсионного страхования пенсионных прав, в том числе определить источник выплаты той части страхового обеспечения, которая не покрывается страховыми взносами страхователя.

Реформирование системы социальной защиты населения, предполагающее в том числе проведение так называемой «монетизации льгот», также связано с определенными трудностями осуществления правового регулирования, в полной мере соответствующего конституционным принципам.

Несмотря на то что положения Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ реализуются в течение достаточно продолжительного периода и за это время неоднократно были предметом исследования Конституционного Суда, до сих пор остаются нерешенными некоторые проблемы, связанные с предоставлением мер социальной поддержки отдельным категориям граждан.

Согласно неоднократно выраженной в решениях Конституционного Суда правовой позиции изменение содержания и формы ранее установленных льгот и социальных гарантий должно осуществляться законодателем таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. Данный принцип предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, предсказуемость политики в социальной сфере, иначе новое правовое регулирование, по существу, будет означать произвольную отмену прав, приобретенных гражданами в соответствии с ранее действовавшим законодательством и реализуемых в конкретных правоотношениях, что несовместимо с положениями статей 1 (часть 1), 2, 18, 19 (части 1 и 2), 54 (часть 1), 55 (часть 2) и 57 Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда от 24 мая 2001 года № 8-П, определения от 4 апреля 2006 года № 89-О и от 8 февраля 2007 года № 321-О-П).

Из этого исходил федеральный законодатель, закрепляя в Федеральном законе от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ правило, согласно которому при переходе к основанной на положениях данного Федерального закона системе социальной защиты граждан должны вводиться эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого ее уровня с учетом специфики правового, имущественного положения граждан, а также других обстоятельств (преамбула); при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены (статья 153).

Между тем продолжают поступать обращения граждан, которым не удается реализовать право на льготы в ранее установленном объеме. По жалобам таких граждан Конституционный Суд принимал определения, в которых выявлялся конституционно-правовой смысл соответствующих положений Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ и принятых в целях его реализации законов субъектов Российской Федерации. Так, в Определении от 5 февраля 2009 года № 149-О-П Конституционный Суд указал, что установленное пунктом 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ правовое регулирование не предполагает лишение медицинских работников больниц, относящихся к ведению Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации, работающих и проживающих в сельской местности, жилищно-коммунальных льгот, которыми они пользовались до 1 января 2005 года на основании части второй статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан. В Определении от 3 февраля 2010 года № 136-О-П аналогичный вывод был сделан в отношении медицинских работников федеральных специализированных медицинских учреждений, работающих и проживающих в сельской местности.

В Определении от 2 апреля 2009 года № 553-О-П был выявлен конституционно-правовой смысл части 3 статьи 1 во взаимосвязи с пунктом 2 части 2 статьи 2 Закона Новосибирской области «О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области», которые не предполагают какого-либо ограничения (в том числе пределами регионального стандарта нормативной площади жилого помещения) права на бесплатное жилое помещение с отоплением и освещением пенсионеров из числа бывших педагогических работников, проработавших не менее 10 лет и проживающих в сельской местности и поселках городского типа, гарантированного абзацем третьим пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании».

Ввиду особой значимости социальных проблем, в решениях Конституционного Суда, которыми те или иные законоположения признаются соответствующими Конституции Российской Федерации либо не нарушающими конституционные права граждан, иногда фиксируются определенные ориентиры

для развития законодательства. В частности, рекомендации законодателю были сформулированы в некоторых постановлениях Конституционного Суда, принятых в 2009–2011 годах. Так, в Постановлении от 25 мая 2010 года № 11-П указывается, что федеральный законодатель в порядке реализации своих дискреционных полномочий вправе внести с учетом вытекающих из статьи 19 Конституции Российской Федерации принципов справедливости и равенства необходимые с его точки зрения изменения в критерии отнесения граждан к категории занятых или установить в отношении учредителей (участников) коммерческих организаций, не имеющих дохода в виде части прибыли от их деятельности либо получающих указанный доход в размере ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, иное правовое регулирование, предусматривающее предоставление представителям этой категории населения в случае утраты ими работы гарантий социальной защиты, предусмотренных Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» для безработных граждан.

Значительное число поступающих обращений граждан касается защиты **трудовых прав**.

Одной из проблем, с которыми сталкивается Конституционный Суд, рассматривая обращения в данной сфере, является проблема равенства и справедливости при осуществлении защиты лиц с семейными обязанностями. Как трудовое законодательство, так и законодательство о государственной службе предусматривают специальные нормы, направленные на обеспечение возможности работающим (служащим) гражданам сочетать свои трудовые (служебные) обязанности с выполнением социально важной функции воспитания детей, особенно в тех случаях, когда дети больны либо родитель является многодетным или одиноким. Вместе с тем, как показывает опыт Конституционного Суда, законодатель, устанавливая соответствующие меры защиты, не всегда учитывает необходимость соблюдения конституционных принципов равенства, справедливости и соразмерности.

В частности, законодательство о государственной гражданской службе не предусматривало возможность предоставления некоторых гарантий, связанных с материнством, для гражданских служащих, увольняемых в связи с проведением мероприятий по сокращению штата.

В Постановлении от 22 ноября 2011 года № 25-П были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации взаимосвязанные положения части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования ими допускается увольнение с государственной гражданской службы одинокой матери, воспитывающей ребенка в возрасте до 14 лет, в связи с сокращением занимаемой должности.

Таким образом, правовое положение одиноких матерей, проходящих гражданскую службу, практически приравнено к правовому статусу женщин, самостоятельно воспитывающих ребенка до достижения им возраста 14 лет и

находящихся на военной или правоохранительной службе. В основу решения Конституционного Суда положены конституционные принципы равенства, справедливости и соразмерности, которые должны учитываться в том числе при осуществлении охраны материнства.

В несколько ином аспекте эта проблема затронута в Постановлении от 15 декабря 2011 года № 28-П. Часть четвертая статьи 261 Трудового кодекса Российской Федерации, предусматривающая запрещение увольнения по инициативе работодателя женщины, имеющей ребенка в возрасте до трех лет, и других лиц, воспитывающих ребенка такого возраста без матери, не устанавливала аналогичной гарантии для отца, являющегося единственным кормильцем в многодетной семье.

Конституционный Суд подчеркнул сложную правовую природу оспариваемого законоположения, направленного как на достижение фактического равенства возможностей в сфере труда для женщин, так и на предотвращение утраты женщиной, имеющей ребенка в возрасте до трех лет, а также другими лицами, воспитывающими детей того же возраста без матери, работы и заработка, а соответственно, снижения общего уровня материального благосостояния семьи, и, следовательно, имеющего целью защиту прав и интересов ребенка.

Исходя из конституционного положения о равенстве прав и обязанностей родителей осуществлять заботу и воспитание в отношении своих детей (статья 38, часть 2, Конституции Российской Федерации), корреспондирующего нормам Конвенции о правах ребенка (одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года), Конституционный Суд указал, что государственная поддержка, в которой нуждается семья, имеющая ребенка, не достигшего трехлетнего возраста и потому требующего особого ухода, может распространяться на обоих родителей, тем более если в такой семье воспитывается несколько малолетних детей. Соответственно, при определении мер государственной поддержки семьи, направленных на обеспечение ее материального благополучия, многодетным семьям, воспитывающим малолетних детей, должна предоставляться повышенная защита, поскольку в таких семьях мать зачастую не может осуществлять трудовую деятельность в силу необходимости осуществлять уход за детьми и их воспитание и единственным кормильцем является отец.

Меры же, предусмотренные оспариваемой нормой, являются недостаточными, поскольку государственной поддержки лишаются семьи, особенно в ней нуждающиеся.

Кроме того, предоставление гарантии, закрепленной в части четвертой статьи 261 Трудового кодекса Российской Федерации, не может ставиться в зависимость исключительно от того, кто – мать или отец – работает (состоит в трудовых отношениях), а кто осуществляет уход за детьми, поскольку дифференциация, основанная лишь на указанном критерии и не учитывающая всех обстоятельств, значимых для выполнения родителями обязанности по содержанию и воспитанию детей надлежащим образом, снижает эффективность системы государственной поддержки института семьи и в условиях недостаточности мер социальной защиты работников с семейными обязанностями может приводить – в нарушение конституционных принципов равенства и справедливости – к не имеющим

объективного и разумного оправдания различиям в положении семей, воспитывающих малолетних детей.

Законопроект, учитывающий решение Конституционного Суда, принят в первом чтении.

На протяжении рассматриваемого периода Конституционный Суд уделял значительное внимание вопросам предоставления выплат и льгот в контексте дискреционных полномочий законодателя.

Многие заявители полагают, что в данной сфере к законодателю предъявляются повышенные требования, касающиеся стабильности правового регулирования, обеспечения соблюдения конституционных принципов равенства и справедливости. Однако указанное не означает, что законодатель не вправе изменять правового регулирования либо устанавливать обоснованную дифференциацию условий реализации трудовых прав. Поэтому, оценивая конституционность той или иной нормы, Конституционный Суд основывается на представлении о достаточно широкой свободе усмотрения законодателя. Например, при рассмотрении дела о проверке конституционности абзаца десятого статьи 2 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» Конституционный Суд пришел к выводу о том, что федеральный законодатель вправе при регулировании отношений в сфере занятости населения руководствоваться для отнесения граждан к категории занятых таким критерием, как наличие у них статуса участника хозяйственного общества, и не учитывать факт получения ими дохода при решении вопроса о возможности признания безработными и выплате пособия по безработице. Этот вывод базировался на отсутствии в Конституции Российской Федерации положений о конкретных гарантиях социальной защиты лиц, утративших работу и заработок (трудовой доход), условиях и порядке их предоставления. Поэтому, признав занятыми граждан, являющихся учредителями (участниками) организаций (за исключением учредителей (участников) общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов), не имеющих имущественных прав в отношении этих организаций), и, соответственно, не предусмотрев для них возможности приобрести статус безработного и получить пособие по безработице, федеральный законодатель не вышел за пределы своих дискреционных полномочий и, следовательно, не вступил в противоречие с предписаниями Конституции Российской Федерации (Постановление от 25 мая 2010 года № 11-П).

Проблема дискреционных полномочий касается не только федерального законодателя, но и законодателя субъекта Российской Федерации. Вопросы об объеме дискреционных полномочий, как правило, возникают в случаях разграничения полномочий по предметам совместного ведения. В качестве характерного примера можно привести регламентацию служебных отношений на государственной гражданской службе, которая является новым направлением правового регулирования. В силу одного только этого обстоятельства в процессе правового регулирования могут возникать противоречия и неточности. В качестве одного из аспектов этой проблемы необходимо назвать определение полномочий

законодателя субъекта Российской Федерации по установлению случаев, когда прием на должность государственной гражданской службы может осуществляться без проведения конкурса.

В соответствии со статьей 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» поступление гражданина на государственную гражданскую службу осуществляется по результатам конкурса. Этой же нормой установлены исключения из общего правила, т.е. случаи, когда конкурс не проводится или может не проводиться.

Указанная норма Псковским областным Собранием депутатов воспринималась как не позволяющая субъектам Российской Федерации самостоятельно определять способ замещения должностей государственной гражданской службы (по результатам конкурса или без его проведения) и нарушающая установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако Конституционный Суд, принимая решение о соответствии статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», основывался на принципах единства системы государственной власти и единства правовых и организационных основ федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Эти принципы предполагают закрепление федеральным законодателем единого подхода к организации государственной гражданской службы, в том числе к порядку замещения должностей государственной гражданской службы, на федеральном и региональном уровне.

В рамках такого подхода федеральный законодатель наряду с установлением конкурсного порядка подбора кадров в качестве общего правила вправе – с учетом соответствующих правомерных целей и необходимости поддержания баланса законных интересов, связанных с организацией и функционированием государственной службы, – предусматривать исключения из этого общего правила, определяя случаи, в которых конкурс на замещение должностей государственной гражданской службы не проводится.

Конституционный Суд учитывал и то обстоятельство, что закрепление конкурсного порядка и установление изъятий из этого правила относится к обеспечению реализации конституционного права на доступ к государственной службе и осуществляется на основании статьи 71 (пункт «в») Конституции Российской Федерации. В результате был сделан вывод о недопустимости для субъекта Российской Федерации выхода за рамки статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (Постановление от 3 февраля 2009 года № 2-П).

Таким образом, определение круга полномочий законодательных органов субъекта Российской Федерации требует серьезного анализа предмета осуществляемого правового регулирования.

Повышенный общественный резонанс вызвало вынесенное Конституционным Судом Определение от 3 ноября 2009 года № 1369-О-П, в

котором положение части первой статьи 374 Трудового кодекса Российской Федерации, предусматривающее, что увольнение по инициативе работодателя в соответствии с пунктом 5 части первой статьи 81 данного Кодекса руководителей (их заместителей) выборных коллегиальных органов первичных профсоюзных организаций, выборных коллегиальных органов профсоюзных организаций структурных подразделений организаций (не ниже цеховых и приравненных к ним), не освобожденных от основной работы, допускается помимо общего порядка увольнения только с предварительного согласия соответствующего вышестоящего выборного профсоюзного органа, признано не действующим и не подлежащим применению как являющееся аналогичным ранее признанному Конституционным Судом не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд подчеркнул, что присоединение Российской Федерации к Конвенции № 135 Международной организации труда «О защите прав представителей трудящихся на предприятии и предоставляемых им возможностях» отнюдь не означает абсолютного запрета на увольнение выборных профсоюзных работников: не допускается только дискриминационное увольнение. Однако российским трудовым законодательством оно также запрещено. Международные правовые нормы не предполагают защиты нарушителей трудовой дисциплины. Если же выборный профсоюзный работник полагает, что его увольнение являлось дискриминацией в связи с профсоюзной деятельностью, он вправе оспорить такое увольнение в суде. Профсоюз может оказать ему содействие в формулировании требований, сборе доказательств и даже выступить от его имени при обращении в суд.

Таким образом, решение Конституционного Суда не снижает защиту профсоюзных активистов, но согласовывает применение этой нормы с принципом соблюдения баланса прав и интересов сторон трудового договора, не препятствует законодателю в осуществлении нового правового регулирования, обеспечивающего защиту выборных профсоюзных работников от дискриминации в связи с профсоюзной деятельностью такими правовыми средствами, которые не вступали бы в противоречие с Конституцией Российской Федерации.

Тем самым Конституционным Судом был восстановлен баланс прав работодателей и профсоюзов, исходя из конституционного принципа равенства лиц, заключивших трудовой договор и обязанных добросовестно исполнять свои трудовые обязанности.

4. Процессуальные гарантии реализации прав и свобод

4.1. Общие вопросы осуществления судебной власти

Создание независимого и эффективного правосудия Конституционный Суд считает залогом существования Российской Федерации в качестве демократического и правового государства, признающего, соблюдающего и

защищающего права человека. Без надежно действующей судебной системы никакие достижения в любых других областях никогда не получат надлежащего правового обеспечения.

В своих решениях, принятых за истекший период, Конституционный Суд детализировал содержание права на судебную защиту прав и свобод, на справедливое судебное разбирательство, на пересмотр судебных актов; уточнялись гарантии соблюдения принципа независимости судей при реализации мер дисциплинарной ответственности, а также при лишении судейских полномочий.

Знаменательно, что вытекающие из конституционных положений правовые позиции Конституционного Суда по вопросам организации судостроительства и судопроизводства существенным образом повлияли на содержание масштабного реформирования судебной системы, происходившего на протяжении всего рассматриваемого периода. Однако анализ дел, рассмотренных Конституционным Судом и связанных с функционированием судебной системы, показывает, что далеко не всегда ее преобразование осуществляется последовательно и результативно. Во многом еще не достигнутой целью остается обеспечение подлинной судейской независимости, которая, как это не раз отмечалось в решениях Конституционного Суда, является не личной привилегией, но средством, призванным обеспечивать каждому действительную защиту его прав и свобод справедливым и беспристрастным судом. Помимо общих указаний на принципиальное значение независимости судей для обеспечения справедливого разбирательства, в решениях Конституционного Суда раскрываются конкретные параметры обеспечения судейской независимости.

Наиболее часто встречающимися нарушениями независимости судей являются: нежелательное или чрезмерное воздействие на судейский корпус со стороны законодательной и исполнительной власти; неправомерное вмешательство в судебную деятельность участников процесса, а также средств массовой информации; недопустимое с позиции закона воздействие на судей со стороны институтов самой судебной системы, органов судейского сообщества.

Особый статус судьи предопределяет предъявление к лицам, замещающим должности судей, особых квалификационных и иных требований, в том числе морально-этического и нравственного характера, а также установление такого порядка формирования судейского корпуса, который обеспечивал бы отбор кандидатов, отвечающих названным требованиям. Соответствующая компетенция федерального законодателя вытекает из статьи 119 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, помимо общих положений о необходимых для замещения должности судьи минимальном возрасте, образовании и стаже работы по юридической профессии, возможность введения федеральным законом дополнительных требований к судьям судов Российской Федерации, и статьи 121 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом.

Конституционный Суд отмечает, что, определяя порядок наделения полномочиями судьи и прекращения полномочий судьи, федеральный

законодатель, будучи наделен достаточно широкой свободой усмотрения, вместе с тем должен обеспечивать соблюдение конституционных гарантий законного, справедливого, беспристрастного и компетентного суда, включая порядок осуществления судебных полномочий (Постановление от 16 июля 2009 года № 14-П).

С поддержанием независимости судей напрямую связан вопрос о порядке и формах их привлечения к дисциплинарной ответственности. Досрочное прекращение полномочий судьи как вид дисциплинарного взыскания применяется к судьям по решениям внесудебных органов – квалификационных коллегий судей, занимающихся также отбором кандидатов на должность судьи.

Статистика свидетельствует, что в основном прекращение полномочий судей в России происходит за совершение дисциплинарных проступков, выразившихся в нарушении норм материального и процессуального права, принятии к своему производству дел, подведомственных арбитражным судам, а также за нарушение сроков судебного разбирательства, т.е. за нарушения, непосредственно связанные с рассматриваемыми делами. Лишь небольшое количество случаев прекращения полномочий судьи связано с его внесудебным поведением, т.е. с совершением проступка, несовместимого с высоким званием судьи.

В этой связи Конституционный Суд, подвергнув проверке взаимосвязанные положения Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» (пункты 1, 2 статьи 3; пункт 1 статьи 8; пункт 1 статьи 12.1) и Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» (статьи 19, 21 и 22), постановил, что их применение исключает привлечение судьи к дисциплинарной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий судьи за судебную ошибку, если судья действовал в рамках судебного усмотрения и не допустил при этом грубых нарушений при применении норм материального и процессуального права, делающих невозможным продолжение осуществления им судейских полномочий (Постановление от 20 июля 2011 года № 19-П).

С другой стороны, прекращение полномочий судьи в связи с нарушением правовых норм судьей при рассмотрении дела фактически связано с оценкой законности принятых им решений несудебным органом – квалификационной коллегией судей. Имеются случаи, когда принятые судьей акты не подвергались ни обжалованию, ни пересмотру (или оставались без изменения вышестоящими судами), тогда как квалификационные коллегии, тем не менее, принимали решения о прекращении полномочий. Отчасти это связано с неопределенностью критериев дисциплинарного проступка, совершенного судьей, установленных в законе, отчасти – с недостаточным осознанием значения принципа несменяемости судей как гарантии их независимости и вытекающей отсюда исключительности случаев применения к ним такого вида дисциплинарного взыскания, как досрочное прекращение полномочий.

В этих условиях возрастает важность учета управомоченными субъектами выработанного Конституционным Судом единого подхода к определению оснований дисциплинарной ответственности судей в контексте создания

действенных гарантий предотвращения необоснованного вмешательства в их деятельность.

Затрагивая сферу дисциплинарной ответственности судей, можно также отметить правовую позицию, высказанную Конституционным Судом в отношении правового статуса Дисциплинарного судебного присутствия. Конституционный Суд указал, что Дисциплинарное судебное присутствие учреждено в соответствии с Конституцией Российской Федерации и конкретизирующим ее законодательством о судебной системе и федеральный законодатель, закрепляя правовое положение Дисциплинарного судебного присутствия, вправе исключить возможность обжалования его решений в иных судебных инстанциях. Вместе с тем данное регулирование не может быть произвольным, что предполагает законодательное установление таких мер, которые гарантировали бы конституционное право граждан на судебную защиту, эффективность осуществляемого Дисциплинарным судебным присутствием судопроизводства при отсутствии института обжалования его решений в иных судебных инстанциях. К числу названных мер относится, в частности, процедура пересмотра решений Дисциплинарного судебного присутствия им самим по вновь открывшимся обстоятельствам (определения Конституционного Суда от 1 марта 2011 года № 283-О-О и от 21 апреля 2011 года № 553-О-О).

4.2. Гражданское (арбитражное) судопроизводство

За истекший период Конституционный Суд осуществил проверку конституционности ряда норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, служащих процессуальными гарантиями имущественных и личных неимущественных прав, затронув, в частности, такие проблемные вопросы, как надзорное производство, производство по пересмотру судебных постановлений в связи с вновь открывшимися обстоятельствами, требование разумного срока судебного разбирательства и компенсация за его нарушение.

Рассмотрев вопросы, касающиеся надзорного производства в арбитражных судах, Конституционный Суд установил необходимость оценки арбитражными судами обоснованности доводов стороны, настаивающей на восстановлении пропущенного срока подачи заявления о пересмотре судебного акта в порядке надзора, не только при решении вопроса о восстановлении, но и при последующем рассмотрении дела в случае восстановления пропущенного срока. В случае неправомерного восстановления срока арбитражный суд обязан прекратить возбужденное производство по делу (Постановление от 17 марта 2010 года № 6-П).

В поле внимания Конституционного Суда находилось также производство по пересмотру судебных постановлений в связи с вновь открывшимися обстоятельствами, осуществляемое как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах.

В частности, был рассмотрен вопрос о соответствии Конституции Российской Федерации норм гражданского процессуального законодательства, не

допускающих обжалования в апелляционном или кассационном порядке определения суда первой инстанции об удовлетворении заявления о пересмотре судебного решения по вновь открывшимся обстоятельствам.

Введение федеральным законодателем пересмотра судебных постановлений по вновь открывшимся обстоятельствам в качестве способа их проверки само по себе направлено на предоставление дополнительных процессуальных гарантий лицам, участвующим в деле, что не устраняет необходимости распространения на данную процедуру общего правила о соблюдении баланса конституционно значимых ценностей.

Определение об удовлетворении заявления о пересмотре судебного постановления по вновь открывшимся обстоятельствам, приводящее к отмене вступившего в законную силу судебного постановления и тем самым – к отступлению от принципа правовой определенности как неотъемлемого элемента права на судебную защиту по смыслу статьи 46 Конституции Российской Федерации и статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, порождает последствия, выходящие за рамки гражданских процессуальных правоотношений. Такое определение, в результате принятия которого полностью меняется итог судебного разбирательства (отменяется вынесенное и вступившее в законную силу судебное постановление, возможен также поворот исполнения уже исполненного судебного постановления), – исходя из целей обеспечения фундаментальных процессуальных гарантий участникам гражданского судопроизводства – не должно рассматриваться как промежуточное судебное постановление, обжалование которого может быть перенесено на стадию после рассмотрения дела по существу и вынесения нового решения.

Таким образом, проверенное Конституционным Судом положение Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации лишало заинтересованных лиц адекватных средств правовой защиты от произвольной отмены судебных постановлений, вступивших в законную силу, что, в свою очередь, могло повлечь на этой стадии гражданского судопроизводства, носящей экстраординарный характер, неоправданные отступления от принципа правовой определенности и стабильности судебных актов. Тем самым нарушались право на справедливое судебное разбирательство, как оно гарантировано в том числе статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и, соответственно, вытекающие из ее статьи 13 международные обязательства Российской Федерации.

По результатам рассмотрения данного дела Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции Российской Федерации положения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (часть вторая статьи 397) в той мере, в какой они препятствуют обжалованию в кассационном (апелляционном) порядке определений судов первой инстанции об удовлетворении заявлений о пересмотре судебных постановлений по вновь открывшимся обстоятельствам (Постановление от 19 марта 2010 года № 7-П).

В целях дополнительного обеспечения процессуальных прав граждан Конституционный Суд постановил, что впредь до внесения в закон соответствующих изменений суды общей юрисдикции не вправе отказывать в

рассмотрении частных жалоб на указанные определения в кассационном (апелляционном) порядке, установленном Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации.

Конституционным Судом были также проверены положения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, согласно которым лицам, о правах и об обязанностях которых мировой судья принял решение без привлечения этих лиц к участию в деле, не предоставляется право апелляционного обжалования данного судебного решения, а также не предусматривается правомочие суда апелляционной инстанции направлять гражданское дело мировому судье на новое рассмотрение в тех случаях, когда мировой судья рассмотрел дело в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных о времени и месте судебного заседания, или разрешил вопрос о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле.

Лицо, не привлеченное к участию в деле, в отношении которого вынесено судебное решение, нарушающее его права и свободы либо возлагающее на него дополнительные обременения, должно располагать эффективными средствами восстановления нарушенных прав. Предоставление различного уровня процессуальных гарантий таким лицам в апелляционном и кассационном производстве не может быть оправдано конституционно значимыми целями или обусловлено характером дел, рассматриваемых мировыми судьями, и несовместимо с конституционным принципом равенства всех перед законом и судом, закрепленным статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Соответственно, суд второй инстанции – как кассационной, так и апелляционной – не вправе отказать лицам, не привлеченным к участию в деле, вопрос о правах и об обязанностях которых был разрешен судом первой инстанции, в проверке наличия данного основания для отмены вынесенного судом первой инстанции решения.

Таким образом, рассматриваемое положение Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации ограничивает для заинтересованных лиц право на судебную защиту (статья 46, часть 1, Конституции Российской Федерации) и, по существу, нивелирует право на законный суд (статья 47, часть 1, Конституции Российской Федерации), что в силу статьи 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации недопустимо. Во многом это происходит по причине того, что при регулировании института пересмотра ошибочных судебных постановлений в апелляционном порядке федеральный законодатель основывается на необходимости повышения эффективности гражданского судопроизводства путем недопущения неоправданного использования временных, финансовых и кадровых ресурсов для нового рассмотрения дела, с тем чтобы достичь наибольших результатов с наименьшими усилиями. Однако соблюдение этих требований выступает лишь средством обеспечения справедливости судебного решения и не может быть самоцелью.

Основываясь на этом выводе, Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции Российской Федерации положения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (часть первая статьи 320, часть вторая статьи 327 и статья 328), устанавливающие механизм

реализации права апелляционного обжалования решений мировых судей и полномочия суда апелляционной инстанции при рассмотрении апелляционных жалоб, в той мере, в какой они не предоставляют лицам, о правах и обязанностях которых мировой судья принял решение без привлечения этих лиц к участию в деле, право апелляционного обжалования данного судебного решения, а также не предусматривают правомочие суда апелляционной инстанции направлять гражданское дело мировому судье на новое рассмотрение в тех случаях, когда мировой судья рассмотрел дело в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных о времени и месте судебного заседания, или разрешил вопрос о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле (Постановление от 21 апреля 2010 года № 10-П).

При этом Конституционный Суд посчитал необходимым установить, что впредь до внесения в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации необходимых изменений мировые судьи не вправе возвращать жалобы лиц, не привлеченных к участию в деле, поданные в установленном законом порядке с целью апелляционной проверки наличия такого основания для отмены решения мирового судьи, как разрешение вопроса о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле, а суд апелляционной инстанции правомочен отменить решение мирового судьи, который рассмотрел дело в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных о времени и месте судебного заседания, или разрешил вопрос о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле, и направить дело мировому судье на новое рассмотрение.

Одним из важнейших решений, вызвавших повышенный интерес в профессиональном сообществе и имеющих немаловажное значение для развития правовой системы, стало Постановление от 21 января 2010 года № 1-П, в котором Конституционный Суд определил условия, при наличии которых толкование норм права в рамках обобщения судебной практики обретает характер имеющей обратную силу правовой позиции (процедура, введенная Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2008 года № 14 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре вступивших в законную силу судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам»).

Оценив конституционность такой процедуры, Конституционный Суд подтвердил право Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации давать на основе обобщения судебной практики абстрактное толкование применяемым арбитражными судами нормам права, но обусловил обратную силу такого толкования непременным соблюдением ряда требований.

Прежде всего, придание правовой позиции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации обратной силы, позволяющей пересматривать уже вступившие в силу судебные акты, допустимо лишь при наличии в постановлении Президиума или Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации ясного и недвусмысленного указания на это.

Кроме того, недопустимо придание обратной силы вне учета характера спорных правоотношений и конституционных ограничений действия правовых

норм с обратной силой. Так, не может иметь обратную силу постановление, содержащее толкование нормы права, которым ухудшается положение подчиненной (слабой) стороны в публичном правоотношении. Таково, в частности, возможное ухудшение положения лица, привлеченного или привлекаемого к административной ответственности. В силу статей 54 и 57 Конституции Российской Федерации о недопустимости придания обратной силы законам, ухудшающим положение налогоплательщиков, в результате толкования не может ухудшаться положение налогоплательщиков по сравнению с толкованием, устоявшимся в судебной практике.

С другой стороны, возможен пересмотр вступивших в законную силу судебных актов на основании впоследствии сформулированной правовой позиции в целях восстановления и защиты прав и интересов, которые по своему конституционно-правовому значению не допускают сохранения судебного акта в силе. Подобный пересмотр, в том числе, возможен тогда, когда в результате нового толкования улучшается положение лиц, привлекаемых к налоговой, административной или иной публично-правовой ответственности. В исключительных случаях возможен пересмотр по делам, вытекающим из гражданских правоотношений, если того требуют интересы защиты неопределенного круга лиц (являющиеся по своему существу публичными) или интересы заведомо более слабой стороны в правоотношении.

Лица, заинтересованные в пересмотре судебных актов в связи с иным толкованием законодательства в постановлении Пленума или Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, должны следовать общим нормам, регламентирующим производство по вновь открывшимся обстоятельствам. Соответственно, заявление о пересмотре судебного акта должно подаваться в арбитражный суд, принявший оспариваемый судебный акт, и именно данный арбитражный суд должен определять с учетом конкретных обстоятельств дела наличие или отсутствие оснований для пересмотра. Иное было бы нарушением конституционных принципов законного суда, а также независимости судей и подчинения их только закону. В этой связи Конституционный Суд специально подчеркнул, что указание, содержащееся в определении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации об отказе в пересмотре дела в порядке надзора, на возможность пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам не имеет обязательного значения для арбитражного суда, принявшего оспариваемое решение, и не устраняет необходимость соблюдения предусмотренных Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (глава 37) требований к процессуальной форме при пересмотре дел по вновь открывшимся обстоятельствам.

Наряду с положительной оценкой Постановления от 21 января 2010 года № 1-П со стороны юридического сообщества, практика его применения выявила ряд вопросов, не имеющих на сегодняшний день однозначного ответа. Ключевым среди них является вопрос о пределах придания обратной силы правовым позициям Высшего Арбитражного Суда. Какова правовая природа предписания об обратной силе: это право или обязанность арбитражного суда? Подлежат ли пересмотру судебные акты по вновь открывшимся обстоятельствам, если в

постановлении Пленума или Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации отсутствует указание на придание обратной силы толкованию соответствующих норм?

Таким образом, из всех институтов гражданского и арбитражного процесса наибольшую заинтересованность со стороны заявителей в проверке конституционности законодательной основы и правоприменительной практики вызывают процедуры пересмотра вынесенных решений. Повышенное внимание субъектов, обращающихся в Конституционный Суд, к способам исправления судебных ошибок свидетельствует о необходимости качественного повышения уровня рассмотрения дел судами первой инстанции.

В период 2009–2011 годов Конституционным Судом были рассмотрены также другие значимые проблемы в области гражданского и арбитражного процесса.

Развивая свои правовые позиции (в отсутствие соответствующего нормативного регулирования), сформулированные, в частности, в Постановлении от 25 января 2001 года № 1-П и Определении от 27 мая 2004 года № 210-О относительно оснований и порядка возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями или бездействием суда, судьи, Конституционный Суд установил, что положение Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (пункт 1 части первой статьи 134) не предполагает возможность отказа в принятии искового заявления о возмещении государством вреда, причиненного при осуществлении гражданского судопроизводства, в случаях, когда спор не разрешается по существу вследствие незаконных действий или бездействия суда (в том числе при нарушении разумных сроков судебного разбирательства) и когда вина судьи установлена не приговором суда, а иным судебным решением (Определение от 5 марта 2009 года № 278-О-П). Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», принятый в 2010 году, реализовал соответствующую правовую позицию Конституционного Суда в части регулирования порядка и оснований выплаты компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок.

В связи с данной проблемой Конституционным Судом была также проверена конституционность положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, предусматривающих возвращение судом заявления о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, если срок судопроизводства по делу с очевидностью свидетельствует об отсутствии нарушения этого права (Постановление от 19 июля 2011 года № 17-П).

Ограничение права на доступ к суду, выражающееся в том, что в качестве препятствия к принятию заявления о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, влекущего его возвращение, гражданское процессуальное законодательство предусматривает очевидное отсутствие нарушения права заявителя на судопроизводство в разумный срок, может быть признано допустимым лишь при наличии законной цели, соразмерной этому ограничению, не указанному в числе требований к форме и

содержанию заявления, соблюдение которых заявителем обязывает судью принять такое заявление к производству суда.

Конституционный Суд подчеркнул лежащую на законодателе обязанность устанавливать такие институциональные и процедурные условия осуществления процессуальных прав, которые отвечали бы требованиям процессуальной эффективности, экономии в использовании средств судебной защиты и тем самым обеспечивали бы справедливость судебного решения, без чего недостижим баланс публично-правовых и частноправовых интересов; игнорирование же законодателем принципа процессуальной экономии влечет неоправданное и лишнее использование временных, финансовых и кадровых ресурсов государства для рассмотрения дела.

Возложение на суд обязанности – даже при очевидном отсутствии нарушения разумного срока судопроизводства – возбудить производство по делу и рассмотреть его в судебном заседании с участием заявителя создавало бы предпосылки для злоупотребления правом на обращение с заявлением о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок.

По итогам рассмотрения данного дела Конституционный Суд признал положение Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (пункт 5 части первой статьи 244.6), предусматривающее возвращение судом заявления о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, если срок судопроизводства по делу с очевидностью свидетельствует об отсутствии нарушения этого права, не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования данное положение не предполагает возможность возвращения заявления о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок в тех случаях, когда наличие или отсутствие такого нарушения не может быть определено исключительно на основе календарного сопоставления реальной продолжительности рассмотрения дела и нормативной продолжительности, определяемой совокупностью установленных процессуальным законодательством сроков рассмотрения дел в пройденных заявителем судебных инстанциях, и требует исследования обстоятельств, определяющих содержание спорного материального правоотношения, оценка которых возможна только при рассмотрении и разрешении судом дела по существу в судебном заседании.

Кроме того, Конституционный Суд проверил на соответствие Конституции Российской Федерации законодательные положения, регулирующие рассмотрение третейскими судами гражданско-правовых споров, касающихся недвижимого имущества, в том числе об обращении взыскания на имущество, заложенное по договору об ипотеке (Постановление от 26 мая 2011 года № 10-П).

Предоставление заинтересованным лицам права по своему усмотрению обратиться за разрешением спора в государственный суд (суд общей юрисдикции, арбитражный суд) в соответствии с его компетенцией, установленной законом, или избрать альтернативную форму защиты своих прав и обратиться в третейский суд – в контексте гарантий, закрепленных статьями 45 (часть 2) и 46 Конституции

Российской Федерации, – само по себе не может рассматриваться как их нарушение, а напротив, расширяет возможности разрешения споров в сфере гражданского оборота.

Разрешение третейским судом спора об обращении взыскания на заложенное недвижимое имущество приравнивается к судебному порядку обращения взыскания на заложенное имущество и не может рассматриваться как нарушающее гарантии права собственности, установленные статьей 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем третейское решение – в силу юридической природы третейского разбирательства – принимается третейским судом от своего имени, обязательно для сторон на основе добровольного исполнения, а обеспечение его принудительного исполнения находится за пределами третейского рассмотрения и является задачей государственных судов и органов принудительного исполнения.

Основываясь на приведенных выводах, Конституционный Суд признал взаимосвязанные положения Гражданского кодекса Российской Федерации (пункт 1 статьи 11), Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации» (пункт 2 статьи 1), Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (статья 28), Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (пункт 1 статьи 33 и статья 51) не противоречащими Конституции Российской Федерации, как допускающие – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – рассмотрение третейскими судами гражданско-правовых споров, касающихся недвижимого имущества (в том числе об обращении взыскания на имущество, заложенное по договору об ипотеке), и государственную регистрацию соответствующих прав на основании решений третейских судов.

Этим не затрагивается право федерального законодателя в рамках предоставленной ему дискреции в регулировании данного вопроса (пункты «в», «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации) определять – исходя из необходимости обеспечения баланса частных и публичных интересов – перечень видов споров, которые могут быть переданы на рассмотрение третейского суда, в зависимости от их социальной значимости, конкретных условий развития гражданского оборота и социально-экономической системы в целом, укоренения правовых начал рыночного хозяйства, правовой культуры и других факторов и вносить в этот перечень изменения. Такие изменения, однако, не могут осуществляться путем произвольного снижения уже достигнутого уровня гарантированности права участников гражданского оборота на использование для защиты своих прав третейского разбирательства, без учета сложившегося правового регулирования, призванного обеспечивать стабильность и динамизм гражданского оборота, а также предсказуемость в использовании процессуальных возможностей для его участников.

4.3. Уголовное судопроизводство.

На протяжении 2009–2011 годов Конституционный Суд принял ряд решений по итогам проверки отдельных нормативных положений уголовно-процессуального законодательства.

Проверив положения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (пункты 2, 3 части второй статьи 30 и часть вторая статьи 325), Конституционный Суд признал не противоречащим Конституции Российской Федерации исключение из подсудности суда с участием присяжных заседателей уголовных дел о преступлениях, предусмотренных рядом статей Уголовного кодекса Российской Федерации (статьи 205 «Террористический акт», 278 «Насильственный захват власти или насильственное удержание власти» и 279 «Вооруженный мятеж»), и передачу таких дел на рассмотрение суда в составе трех судей федерального суда общей юрисдикции (Постановление от 19 апреля 2010 года № 8-П). Основанием принятого решения стало признание недопустимости назначения меры наказания в виде смертной казни, заложенное в подвергшихся проверке положениях.

Конституционным Судом также было признано не противоречащим Конституции Российской Федерации положение Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (часть вторая статьи 325), предусматривающее, что уголовное дело с участием нескольких подсудимых рассматривается судом присяжных в отношении всех подсудимых, если хотя бы один из них заявляет ходатайство о рассмотрении уголовного дела судом в данном составе. Раскрывая конституционно-правовой смысл проверяемого положения, Конституционный Суд указал, что оно предполагает возможность – с учетом обстоятельств, лежащих в основе ходатайства отдельных обвиняемых против рассмотрения их дела с участием присяжных заседателей, – выделения их дел при проведении предварительного слушания в отдельные производства для последующего рассмотрения судом в составе профессиональных судей. Такая возможность может быть осуществлена при отсутствии препятствий для всестороннего и объективного рассмотрения уголовного дела судом присяжных. При этом законодатель, исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом принятого Конституционным Судом решения, вправе вносить изменения и дополнения в действующее уголовно-процессуальное законодательство, направленные на совершенствование регулирования подсудности суда присяжных, в том числе в части обеспечения интересов лиц, возражающих против рассмотрения их дела таким судом.

Федеральный законодатель обязан учитывать особую конституционно-правовую значимость судопроизводства с участием присяжных заседателей и не допускать произвольный отказ от этой формы судопроизводства при рассмотрении дел по тем составам преступлений, где ее применение уже предусмотрено.

Кроме того, Конституционным Судом были рассмотрены запросы судов о конституционности статьи 405 УПК Российской Федерации, допускающей пересмотр в порядке надзора вступивших в законную силу решений суда лишь в связи с допущенным существенным нарушением требований уголовно-процессуального, но не уголовного закона (определения от 3 февраля 2010 года №

148-О-О и от 13 мая 2010 года № 648-О-О). В предшествующих решениях Конституционного Суда существенные (фундаментальные) нарушения, которые могут повлечь пересмотр вступившего в законную силу судебного решения в сторону, ухудшающую положение лица, были определены в общей форме, охватывающей нарушения как уголовного, так и уголовно-процессуального закона (постановления от 17 июля 2002 года № 13-П и от 11 мая 2005 года № 5-П). Поэтому судам общей юрисдикции следует применять положения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, принимая во внимание названные правовые позиции Конституционного Суда. Рассмотрение данных дел показало, что недостаточный учет федеральным законодателем правовых позиций Конституционного Суда порождает трудности в правоприменительной практике.

Конституционный Суд установил несоответствие Конституции Российской Федерации положения Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» (абзац девятый пункта 11 статьи 38) об исключении военнослужащего из списков личного состава воинской части в день истечения срока его военной службы, кроме случаев нахождения военнослужащего под следствием (Постановление от 20 апреля 2009 года № 7-П). Согласно указанному решению Конституционного Суда данная норма противоречит Конституции Российской Федерации в той мере, в какой – по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, – позволяет оставлять военнослужащего в списках личного состава воинской части по истечении срока военной службы по призыву, увеличивая тем самым установленный законом срок военной службы. Возможным исключением могут быть лишь случаи избрания в отношении военнослужащего меры пресечения, в реализации которой, в соответствии с действующим правовым регулированием, участвует командование воинской части (наблюдение командования воинской части, заключение под стражу с содержанием на гауптвахте). При этом законодатель вправе вносить, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и с учетом правовой позиции Конституционного Суда, дополнительные изменения в правовой статус военнослужащих, обусловленные их уголовным преследованием.

Конституционным Судом был разрешен вопрос о возмещении государством вреда, причиненного незаконным уголовным преследованием в ходе досудебного производства за счет средств бюджета Российской Федерации (Постановление от 2 марта 2010 года № 5-П). При этом была выявлена несогласованность между положениями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (части вторая и четвертая статьи 135), предоставляющими следователю и дознавателю право вынесения не требующего подтверждения в судебном порядке постановления о производстве выплат по компенсации имущественного вреда лицам, реабилитированным на стадии досудебного производства, и положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (статьи 242.1 и 239), допускающими обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации только на основании судебного акта. Решением Конституционного Суда была признана конституционность порядка, предусмотренного Бюджетным кодексом Российской Федерации, поскольку им – по его конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования –

предполагается, что обязанности взыскателя приложить к исполнительному документу копию судебного акта, на основании которого он выдан, корреспондирует право взыскателя получить такой судебный акт на основании постановления следователя или дознавателя о прекращении уголовного преследования, реабилитации и производстве выплат в возмещение вреда, причиненного незаконным и (или) необоснованным уголовным преследованием. Впоследствии эта сформулированная Конституционным Судом правовая позиция была учтена законодателем в Федеральном законе от 1 июля 2010 года № 144-ФЗ.

Конституционным Судом также была осуществлена проверка соответствия Конституции Российской Федерации порядка предоставления судебной санкции на проведение в отношении судьи районного суда оперативно-розыскных мероприятий, связанных с ограничением его гражданских прав или нарушением его неприкосновенности (Постановление от 9 июня 2011 года № 12-П).

Поскольку рассмотрение судом вопроса о проведении оперативно-розыскных мероприятий до начала производства по уголовному делу непосредственно связано с возможными ограничениями конституционных прав и представляет собой одну из форм предварительного судебного контроля, изменение его параметров должно осуществляться не произвольно, а с соблюдением общих принципов, регулирующих судебную деятельность, и фундаментальных процессуальных гарантий прав лиц, в отношении которых намечается проведение оперативно-розыскных мероприятий.

Изменение территориальной подсудности вопроса о даче разрешения на проведение оперативно-розыскных мероприятий в отношении судьи районного суда и определение равнозначного суда, правомочного рассматривать эти материалы, – с учетом обусловленного объективными обстоятельствами неотложного характера оперативно-розыскных мероприятий, промедление в проведении которых может привести к совершению преступления, а также времени и места предполагаемого совершения деяния – должно осуществляться в рамках процедуры, учитывающей особенности проведения оперативно-розыскных мероприятий, с необходимостью предполагающих конспирацию, сочетание гласных и негласных методов и средств, и обеспечения их негласного характера, по решению Председателя Верховного Суда Российской Федерации либо его заместителя.

Таким образом, из конституционно-правового смысла, которым в системе действующего правового регулирования обладают взаимосвязанные положения Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» (пункт 7 статьи 16) и Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (часть первая статьи 9), допускающие рассмотрение материалов о проведении в отношении судьи районного суда оперативно-розыскных мероприятий, связанных с ограничением его гражданских прав или нарушением его неприкосновенности, судебной коллегией не по месту проведения оперативно-розыскных мероприятий и не по месту нахождения компетентного органа, ходатайствующего об их проведении, вытекает, что при наличии обоснованных опасений относительно возможности рассекречивания планируемых оперативно-розыскных мероприятий соответствующие материалы подлежат направлению для рассмотрения в

равнозначный суд, который определяется решением Председателя Верховного Суда Российской Федерации или его заместителя, принятым по ходатайству органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность.

Признав оспариваемые законоположения в их конституционно-правовом истолковании не противоречащими Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд указал на то, что данное решение не исключает правомочия федерального законодателя внести в регулирование правил подсудности вопроса о даче разрешения на проведение оперативно-розыскных мероприятий в отношении судьи изменения с учетом сформулированных им правовых позиций.

Конституционный Суд проверил конституционность положений статьи 90 УПК Российской Федерации, согласно которым обстоятельства, установленные вступившим в законную силу приговором либо иным решением суда, принятым в рамках гражданского, арбитражного или административного судопроизводства, признаются судом, прокурором, следователем, дознавателем без дополнительной проверки; при этом такие приговор или решение не могут предрешать виновность лиц, не участвовавших ранее в рассматриваемом уголовном деле (Постановление от 21 декабря 2011 года № 30-П).

Действующие во всех видах судопроизводства общие правила распределения бремени доказывания предусматривают освобождение от доказывания входящих в предмет доказывания обстоятельств, к числу которых процессуальное законодательство относит обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным решением по ранее рассмотренному делу (статья 90 УПК Российской Федерации, статья 61 ГПК Российской Федерации и статья 69 АПК Российской Федерации). В данном основании для освобождения от доказывания проявляется преюдициальность как свойство законной силы судебных решений, общеобязательность и исполнимость которых в качестве актов судебной власти обусловлены ее прерогативами.

Признание преюдициального значения судебного решения, будучи направленным на обеспечение стабильности и общеобязательности судебного решения, исключение возможного конфликта судебных актов, предполагает, что факты, установленные судом при рассмотрении одного дела, впредь до их опровержения принимаются другим судом по другому делу в этом же или ином виде судопроизводства, если они имеют значение для разрешения данного дела. Тем самым преюдициальность служит средством поддержания непротиворечивости судебных актов и обеспечивает действие принципа правовой определенности.

Введение института преюдиции требует соблюдения баланса между такими конституционно защищаемыми ценностями, как общеобязательность и непротиворечивость судебных решений, с одной стороны, и независимость суда и состязательность судопроизводства, с другой. Такой баланс обеспечивается посредством установления пределов действия преюдициальности, а также порядка ее опровержения. В силу указанных обстоятельств в уголовном судопроизводстве результатом межотраслевой преюдиции может быть принятие судом данных только о наличии либо об отсутствии какого-либо деяния или

события, установленного в порядке гражданского судопроизводства, но не его квалификация как противоправного, которая с позиции уголовного закона имеет место только в судопроизводстве по уголовному делу. Уголовно-правовая квалификация действий (бездействия) лица определяется исключительно в рамках процедур, предусмотренных уголовно-процессуальным законом, и не может устанавливаться в иных видах судопроизводства. Иное являлось бы нарушением конституционных прав гражданина на признание его виновным только по обвинительному приговору суда, а также на рассмотрение его дела тем судом, к компетенции которого оно отнесено законом.

Таким образом, в уголовно-правовых процедурах исследуется вопрос, не входивший в предмет доказывания по гражданскому делу, – о фальсификации доказательств именно как уголовно наказуемом деянии, которая в случае ее установления может стать основанием для пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам решения по гражданскому делу.

Принятые в порядке гражданского судопроизводства и вступившие в законную силу решения судов по гражданским делам не могут рассматриваться как предрешающие выводы суда при осуществлении уголовного судопроизводства о том, содержит ли деяние признаки преступления, а также о виновности обвиняемого, которые должны основываться на всей совокупности доказательств по уголовному делу, в том числе на не исследованных ранее при разбирательстве гражданского дела данных, указывающих на подлог или фальсификацию доказательств, – такого рода доказательства исследуются в процедурах, установленных уголовно-процессуальным законом, и могут в дальнейшем повлечь пересмотр гражданского дела.

Именно возможность преодоления в таких случаях законной силы судебного акта посредством его пересмотра в предусмотренных законом процедурах обеспечивает искомый баланс общеобязательной юридической силы судебного решения и возможности проверки его законности и обоснованности, с тем чтобы при подтверждении судебной ошибки преюдициальность данного судебного решения могла быть преодолена путем его отмены в специально установленных процедурах.

Исходя из данных оснований, Конституционный Суд признал статью 90 УПК Российской Федерации не противоречащей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования подвергшееся проверке законоположение означает, что 1) имеющими преюдициальное значение для суда, прокурора, следователя, дознавателя по находящемуся в их производстве уголовному делу являются фактические обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом, разрешившим дело по существу в порядке гражданского судопроизводства, т.е. когда в уголовном судопроизводстве рассматривается вопрос о правах и обязанностях того лица, правовое положение которого уже определено ранее вынесенным судебным актом; 2) фактические обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом, разрешившим дело по существу в порядке гражданского судопроизводства, сами по себе не определяют выводы суда о виновности

обвиняемого по уголовному делу, которая устанавливается на основе всей совокупности доказательств, включая не исследованные при разбирательстве гражданского дела доказательства, подлежащие рассмотрению в установленных уголовно-процессуальным законом процедурах, что в дальнейшем может повлечь пересмотр гражданского дела по вновь открывшимся обстоятельствам; 3) признание при рассмотрении уголовного дела преюдициального значения фактических обстоятельств, установленных вступившим в законную силу судебным актом, разрешившим дело по существу в порядке гражданского судопроизводства, не может препятствовать рассмотрению уголовного дела на основе принципа презумпции невиновности лица, обвиняемого в совершении преступления, которая может быть опровергнута только посредством процедур, предусмотренных уголовно-процессуальным законом, и только в рамках уголовного судопроизводства; 4) фактические обстоятельства, не являвшиеся основанием для разрешения дела по существу в порядке гражданского судопроизводства, при наличии в них признаков состава преступления против правосудия подлежат проверке на всех стадиях уголовного судопроизводства, включая возбуждение и расследование уголовного дела, в том числе на основе доказательств, не исследованных ранее судом в гражданском или арбитражном процессе.

4.4. Административное производство¹

Конституционный Суд неизменно уделяет большое внимание охране прав и свобод граждан в рамках административного процесса: при рассмотрении дел о совершении административных правонарушений и привлечении к административной ответственности. Выявляя недостатки административно-правового регулирования и направляя его в конституционное русло, решения Конституционного Суда, обращенные как к законодателю, так и к субъектам административной юрисдикции, обозначают перспективы административного нормотворчества и правоприменения.

Устраняя посредством конституционно-правового истолкования положений административного и административно-процессуального законодательства имеющиеся в нем коллизии и дефекты, Конституционный Суд в течение 2009–2011 годов продолжал вносить существенный вклад в совершенствование юрисдикционного сопровождения административно-правовых отношений.

Поскольку объем процессуальных возможностей и гарантий их реализации в рамках административного процесса является существенной характеристикой уровня правовой защищенности граждан в целом, постольку – в том числе в силу большого количества обращений – в поле внимания Конституционного Суда находились нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, систематизирующие охранительный элемент административного права, – положения об административной ответственности.

¹ В данном разделе рассматриваются аспекты деятельности Конституционного Суда в 2009–2011 годах, связанные с проверкой конституционности отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также с практикой их применения.

В своих решениях Конституционный Суд неоднократно указывал на важность создания и надежного функционирования процессуальных механизмов, предотвращающих незаконное (необоснованное) применение административно-правовых санкций, а также способствующих соблюдению при их назначении принципов справедливости и соразмерности.

Так, Конституционный Суд рассмотрел нормы, устанавливающие сроки давности привлечения к административной ответственности, а также особенности исчисления срока давности привлечения к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства (Определение от 2 ноября 2011 года № 1570-О-О). Согласно принятому решению наличие в статье 4.5 КоАП Российской Федерации, определяющей, что постановление по делам об отдельных административных правонарушениях, включая нарушения антимонопольного законодательства, не может быть вынесено по истечении одного года со дня его совершения (часть 1), специального правила исчисления срока давности привлечения к административной ответственности за ряд административных правонарушений в сфере, регулируемой антимонопольным законодательством, по которому такой срок исчисляется со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства, не может считаться необоснованным превышением общего срока давности, определяемого по правилам части 1 данной статьи, и нарушением принципов правовой определенности, справедливости, равенства и соразмерности, утверждаемых в статьях 17 (часть 1), 19 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд также подчеркнул, что производство по делу о нарушении антимонопольного законодательства, как и производство по делам об административных правонарушениях, ограничено сроками (статьи 44 и 45 Федерального закона «О защите конкуренции»). Однако различная природа мер принуждения, предназначенных для реагирования на нарушения антимонопольного законодательства, и мер административной ответственности делает необходимым раздельное их применение. Вместе с тем меры обоих видов объективно взаимосвязаны, поскольку привлечение к административной ответственности обусловлено предварительным выявлением нарушений антимонопольного законодательства в специальных процедурах. При отсутствии вступившего в силу решения комиссии антимонопольного органа, принятого по делу о нарушении антимонопольного законодательства, факт административного правонарушения, предусмотренного статьей 14.9 КоАП Российской Федерации, не может быть установлен. Именно это обстоятельство является основанием установления специальных правил, касающихся юридических последствий возбуждения и окончания производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, с одной стороны, и, с другой стороны, производства по делам об административных правонарушениях. Длительность срока обоснована общественной опасностью данных административных правонарушений, а также особенностями производства по делам об их совершении, связанными прежде всего со сложностью их выявления. Кроме того,

оспариваемые законоположения, предусматривающие исчисление годичного срока давности привлечения к административной ответственности со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, выявившего факт нарушения антимонопольного законодательства, позволяют точно определить дату начала течения указанного срока и, таким образом, не содержат неопределенности и не могут расцениваться как недопустимо ограничивающие конституционные права и свободы граждан.

По итогам проверки конституционности статьи 30.6 КоАП Российской Федерации Конституционный Суд особо отметил, что при рассмотрении жалобы на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении проверяются на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов законность и обоснованность вынесенного постановления (пункт 8 части 2); судья, вышестоящее должностное лицо не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объеме (часть 3). Судья, принявший к рассмотрению в порядке надзора жалобу, протест, в интересах законности имеет право проверить дело об административном правонарушении в полном объеме (часть 2 статьи 30.16 КоАП Российской Федерации). Таким образом, осуществляя проверку законности и обоснованности постановлений и решений по делам об административных правонарушениях с учетом положений статьи 26.11 КоАП Российской Федерации, судья, должностное лицо оценивают всесторонность, полноту и объективность исследования всех фактических обстоятельств дела (Определение Конституционного Суда от 17 ноября 2011 года № 1598-О-О).

Предметом конституционного контроля в рассматриваемый период являлись также и другие положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, касающиеся порядка рассмотрения дел об административном правонарушении. В этой связи статья 24.4 названного Кодекса, предусматривающая заявление ходатайств в письменной, а не в устной форме, была охарактеризована Конституционным Судом в качестве гарантии, нацеленной на обеспечение соблюдения имеющегося у участников производства по делам об административных правонарушениях процессуального права заявлять ходатайства. Следовательно, такая норма не может расцениваться в качестве нарушающей конституционные права граждан.

Рассмотрев законоположение, содержащееся в статье 29.8 КоАП Российской Федерации, в связи с жалобой заявителя об отсутствии в названной статье указаний на обязательное ведение протокола при рассмотрении дела об административном правонарушении, Конституционный Суд пришел к выводу, что положение о составлении протокола при рассмотрении дела об административном правонарушении коллегиальным органом (часть 1) не препятствует составлению протокола при рассмотрении дела судьей. Возможность ведения соответствующего протокола в необходимых случаях подтверждается и разъяснениями высших судебных инстанций общей юрисдикции. Наконец, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе заявить ходатайство о составлении протокола о рассмотрении дела судьей, которое подлежит

обязательному и немедленному рассмотрению (статьи 24.4 и 25.1 КоАП Российской Федерации). Кроме того, Конституционный Суд отметил, что у граждан имеется реализуемое в порядке, предусмотренном гражданским законодательством, право на возмещение материального ущерба и морального вреда, причиненного лицу незаконными действиями (бездействием) государственных органов и их должностных лиц, в том числе при незаконном привлечении к административной ответственности (Определение от 15 июля 2010 года № 940-О-О).

Осуществив проверку положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (часть 4 статьи 12.15), предусматривающих ответственность за противоправный выезд на сторону дороги, предназначенную для встречного движения, Конституционный Суд пояснил, что ввиду повышенной опасности подобного деяния для жизни, здоровья и имущества участников дорожного движения ответственности за него подлежат лица, совершившие соответствующее деяние как умышленно, так и по неосторожности. Однако этим не исключается возможность учета формы вины нарушителя при индивидуализации ответственности и определении размера административного наказания в соответствии с положениями части 2 статьи 4.1 КоАП Российской Федерации, устанавливающими, что при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. Вместе с тем Конституционный Суд указал, что в случае, когда выезд на сторону дороги, предназначенную для встречного движения, был обусловлен крайней необходимостью, т.е. имел место в целях устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам совершившего его лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, – при том, что данная опасность не могла быть устранена иными средствами и причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред, – такое отступление от Правил дорожного движения Российской Федерации не является административным правонарушением и не влечет за собой административной ответственности лица, управлявшего транспортным средством (Определение от 18 января 2011 года № 6-О-О).

К сфере административно-правового регулирования относится также Определение, вынесенное Конституционным Судом по итогам проверки пункта 4, части 1 статьи 30.7 КоАП Российской Федерации. В соответствии с данной нормой по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении может быть вынесено решение об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судьбе, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных названным Кодексом, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного

наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания. Положительно отвечая на вопрос, обеспечивает ли данная норма, допускающая при отмене вышестоящим судом постановления по делу об административном правонарушении возвращение дела на новое рассмотрение тому же судье, который ранее уже вынес судебный акт о виновности гражданина, беспристрастность повторного судебного разбирательства, Конституционный Суд исходил из следующего. Судебный контроль предназначен разрешать правовые споры на основе независимости и беспристрастности суда, которые объективно могут быть поставлены под сомнение при повторном рассмотрении дела об административном правонарушении одним и тем же судьей после отмены вышестоящим судом его первоначального решения. Оспариваемое законоположение имеет универсальный для привлечения к административной ответственности характер и, равно как и иные процессуальные нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, рассчитано на регулирование производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого не только судами (судьями), но и иными органами и должностными лицами государственной власти; при этом в случае, если повторное рассмотрение дела об административном правонарушении осуществляется в судебном порядке, оно само по себе в силу конституционных принципов независимости и беспристрастности суда и на основании статьи 24.4 КоАП Российской Федерации не исключает такое рассмотрение иным составом суда – в случае подачи лицом, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении, соответствующего ходатайства (определения от 14 июля 2011 года № 1033-О-О и от 29 сентября 2011 года № 1298-О-О).

5. Международные стандарты прав человека в практике Конституционного Суда

Согласно Конституции Российской Федерации права человека признаются и гарантируются, в том числе, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права (статья 15, часть 4) и с учетом приоритета положений международных договоров Российской Федерации (статья 17, часть 1).

Конституционный Суд исходит из того, что при отсутствии в соответствующем федеральном законе о ратификации международного договора специального механизма имплементации его положений – совокупности законодательных и правоприменительных мер по реализации соответствующих международных обязательств – установленный Конституцией Российской Федерации приоритет международных договоров Российской Федерации по отношению к федеральному законодательству открывает возможность непосредственного применения международного договора правоприменительными органами. Однако в ряде случаев, в целях действенного включения международно-правовых норм в национальное законодательство, а также для их лучшей сочетаемости с базовыми механизмами правового

регулируемого, применяемыми на национальном уровне, от законодателя требуется принятие особых мер.

Несмотря на то обстоятельство, что компетенция Конституционного Суда непосредственно затрагивает лишь вопросы проверки соответствия Конституции Российской Федерации не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (статья 125 Конституции Российской Федерации и статья 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), практика Конституционного Суда, касающаяся вопросов имплементации международных правовых норм, намного шире и включает следующие направления:

регулярное и последовательное использование международных договоров Российской Федерации и актов международных организаций, в которых она состоит, а также правовых позиций Европейского Суда по правам человека (в том числе сформулированных в решениях, вынесенных по делам против других государств) в качестве дополнительных правовых аргументов для обоснования собственных выводов в решениях по рассматриваемым делам;

использование указанных международно-правовых актов, а также правовых позиций Европейского Суда по правам человека для истолкования содержания конституционных прав и свобод граждан и соотнесения положений российского законодательства с международными, в частности европейскими, правовыми стандартами;

обоснование обязательности учета тех или иных международно-правовых актов или решений наднациональных судебных органов как законодателем, так и всеми правоприменительными органами в Российской Федерации.

В правовых системах стран – членов Совета Европы, включая Российскую Федерацию, все большее значение для регулирования общественных отношений приобретают решения, принятые названным наднациональным судебным органом, наделенным Конвенцией о защите прав человека и основных свобод исключительными полномочиями по толкованию положений данной Конвенции. Деятельность Европейского Суда по правам человека оказывает существенное влияние также на процессы реформирования национального законодательства в целях приведения его в соответствие с общепризнанными международными стандартами.

Россия, ратифицировав Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, приняла на себя обязательства по гармонизации национальной юридической практики с ее положениями. Ратификация данной Конвенции предопределила особое значение решений Европейского Суда по правам человека для российской правовой системы. В течение рассматриваемого периода Россией был ратифицирован Протокол № 14, оптимизирующий деятельность Европейского Суда по правам человека по принятию жалоб к рассмотрению и вынесению решений по существу.

Решения Европейского Суда по правам человека исполняются Российской Федерацией в полной мере и в основном в установленные сроки. Это касается как выплаты справедливой компенсации, присужденной заявителям в конкретных делах, так и, при необходимости, принятия внутригосударственных мер для

восстановления нарушенного права. Так, с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» были учтены прямые рекомендации Европейского Суда по правам человека, сформулированные в Постановлении по делу «Бурдов против России (№ 2)», относительно создания внутригосударственного средства правовой защиты от нарушения права на исполнение судебных постановлений в разумный срок. Вместе с тем конкретный механизм имплементации решений Европейского Суда по правам человека (на уровне положений общего характера, выводимых из решений по конкретным, но типовым делам) четко не определен. В особенности это касается ситуаций, когда речь идет о принятии государством общих мер в отношении нарушений системного характера, констатированных Европейским Судом по правам человека.

Признание Российской Федерацией наднациональной юрисдикции по вопросам толкования и применения Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней повлекло за собой необходимость выяснения вопроса о взаимосвязи решений Европейского Суда по правам человека с нормативными положениями российской правовой системы, включая правовые предписания, содержащиеся в решениях Конституционного Суда.

В целом Конституционный Суд и Европейский Суд по правам человека связывает конструктивное сотрудничество в целях максимальной защиты прав и свобод человека и гражданина. К этому располагает и фактическое совпадение каталога прав, гарантированных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, и прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации (в Конституции Российской Федерации он даже шире за счет социальных прав, которые на европейском уровне гарантируются другим международным договором, также ратифицированным Российской Федерацией, – Европейской социальной хартией).

Кроме того, учет выводов Европейского Суда по правам человека, касающихся системных проблем, порожденных несоответствием положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод законодательного регулирования в сочетании с практикой его применения, происходит и посредством проверки соответствующих норм в порядке конституционного судопроизводства. Такая проверка, в частности, имела место при рассмотрении Конституционным Судом вопросов пересмотра судебных актов в порядке надзора в гражданском процессе; процессуальных гарантий прав лиц, признанных недееспособными; ответственности государства за ненадлежащее отправление правосудия, в том числе ненадлежащее исполнение решений, вынесенных против государства, и т.п.

Конституционный Суд в течение 2009–2011 годов более чем в трех десятках постановлений и определений использовал для обоснования своих выводов как положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней, так и практику Европейского Суда по правам человека, в том числе по делам против других государств.

Так, обосновывая принципиальный вывод о недопустимости придания обратной силы судебному толкованию нормы, данному высшим судебным органом и ухудшающему положение лица в его отношениях с государством, Конституционный Суд дал подробный анализ практики Европейского Суда по правам человека по делам, связанным с отменой судебных решений, вступивших в законную силу, вследствие изменения толкования положенной в их основу нормы высшим судебным органом (Постановление от 21 января 2010 года № 1-П). Указанное решение является значимым примером тщательного соотнесения Конституционным Судом практики Европейского Суда по правам человека по конкретному вопросу с ситуацией, сложившейся в российской правовой системе.

На протяжении рассматриваемого периода Конституционный Суд уделял значительное внимание проблеме исполнения решений Европейского Суда по правам человека, вынесенных по жалобам против России, в контексте процессуальных механизмов, установленных российским законодательством. Сосредоточиваясь на анализе содержания обязательств России как государства-ответчика, Конституционный Суд выявлял правовые последствия, которые влечет за собой принятие постановления Европейского Суда по правам человека, вынесенного по жалобе против России. Признавая гибкий подход конвенционных органов по вопросам выбора способов исполнения решений Европейского Суда по правам человека в отношении конкретных заявителей, Конституционный Суд, тем не менее, полагает необходимым пересмотр судебных решений, вынесенных в рамках национальной юрисдикции, если устранение нарушений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, допущенных при их вынесении, не может произойти без отмены соответствующих судебных актов (Постановление от 26 февраля 2010 года № 4-П).

Так, признав конституционность положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (часть вторая статьи 392), Конституционный Суд одновременно отметил, что данное решение не может рассматриваться как позволяющее суду общей юрисдикции отказывать гражданину в пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам вынесенного в его отношении судебного акта в случае, если Европейским Судом по правам человека установлено нарушение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении конкретного дела, по которому было вынесено судебное постановление, послужившее поводом для обращения заявителя в Европейский Суд по правам человека.

Кроме того, Конституционный Суд отдельно указал на обязанность законодателя внести изменения в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, гарантирующие возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений в случаях установления Европейским Судом по правам человека нарушений положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом общей юрисдикции конкретного дела, отразившихся в судебном решении, в связи с принятием которого заявитель обращался в Европейский Суд по правам человека. Соответствующие изменения в действующее нормативное регулирование законодателем внесены.

Таким образом, в случаях, когда из практики Европейского Суда по правам человека вытекает проблема несовместимости национального законодательства с положениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод в ее истолковании Европейским Судом по правам человека, Российской Федерацией в качестве государства-ответчика используются соответствующие внутренние механизмы корректировки правового регулирования. Со своей стороны Конституционный Суд, рассматривая вопросы о соответствии тех или иных норм Конституции Российской Федерации, учитывает в необходимых случаях правовые позиции Европейского Суда по правам человека, из которых усматривается несовместимость отдельных законоположений с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод в ее истолковании Европейским Судом по правам человека.

Внедрение подходов и позиций Европейского Суда по правам человека происходит непросто. Большинство правоприменителей не готово ими руководствоваться в своей практике. Тому есть причины, в том числе и юридико-технического свойства: отсутствуют официальные переводы постановлений Европейского Суда по правам человека на русский язык. В этой ситуации роль, которую играет Конституционный Суд, помогая адаптировать подходы Европейского Суда по правам человека к реалиям российской правовой системы, обретает особую важность.

Вместе с тем взаимодействие Европейского Суда по правам человека и высшего национального органа конституционного правосудия, несмотря на единство целей их создания и деятельности (обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина), не лишено определенных противоречий.

Так, вынесенное Европейским Судом по правам человека 7 октября 2010 года Постановление по делу «Константин Маркин против России» породило серьезную юридическую проблему, касающуюся соотношения истолкования нормы национального законодательства, ранее данного Конституционным Судом, и толкования Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которое впоследствии было дано Европейским Судом по правам человека и в результате которого данная норма национального законодательства стала несовместимой с Конвенцией (в том числе в значении, приданном ей толкованием Конституционного Суда).

При разрешении этой проблемы прежде всего необходимо исходить из того положения, что конституционные нормы имеют приоритет в отношении включенных в национальную правовую систему норм международного права. Во всяком случае, из содержания статьи 15 Конституции Российской Федерации в ее взаимосвязи со статьями 17 (часть 1), 46 (часть 3) и 125 Конституции Российской Федерации не вытекает приоритет толкования международного договора, данного уполномоченным наднациональным органом, над истолкованием нормы внутреннего законодательства, данным Конституционным Судом.

Соответственно, вывод Европейского Суда по правам человека о несовместимости каких-либо положений законодательства Российской Федерации с обязательствами, вытекающими из Конвенции о защите прав человека и основных свобод, – в том числе с учетом оценки, данной этим

положениям ранее Конституционным Судом, – не может рассматриваться как безусловно обязывающий государство, в лице его уполномоченных органов, к принятию мер общего характера по изменению правового регулирования.

Иной подход мог бы привести к умалению роли Конституции Российской Федерации как акта высшей юридической силы, действующего на территории государства, а следовательно, к подрыву основ конституционного устройства Российской Федерации и, в том числе, ее государственного суверенитета.

Основной конституционной ценностью, предопределяющей восприятие подходов Европейского Суда по правам человека, является баланс между отдельными компонентами основ конституционного строя, выверяемый в каждом конкретном случае Конституционным Судом. Исходя из этого, Конституционный Суд осуществляет имплементацию правовых позиций Европейского Суда по правам человека в тех случаях, когда это позволяет повысить уровень защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, не нанося при этом ущерба равнозначным конституционным ценностям: независимости и государственному суверенитету.

Обязанность национального правоприменителя учитывать при толковании и применении Конвенции о защите прав человека и основных свобод правовые позиции Европейского Суда по правам человека ограничена обязанностью соблюдения верховенства Конституции Российской Федерации в иерархической системе нормативных правовых актов, составной частью которых является Конвенция о защите прав человека и основных свобод как международный договор Российской Федерации.

Как известно, в конце марта 2012 года Большая палата Европейского Суда по правам человека приняла новое решение по делу Маркина, в котором были устранены требования по изменению национального законодательства и существенно смягчена полемика с подходами, практикуемыми в рамках национальной правовой системы (и, в частности, с правовыми позициями Конституционного Суда).

Принимая указанное решение, Большая палата Европейского Суда по правам человека избрала иную методологию, чем в Постановлении от 7 октября 2010 года. В целом избежав полемики с правовыми позициями национального органа конституционного правосудия, она сосредоточилась на исследовании представленных сторонами фактов, в том числе новых, а также на анализе применимости положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В качестве безусловно положительного обстоятельства нельзя не отметить также и тот факт, что, приняв во внимание все специфические особенности военной службы (именно на этом обстоятельстве основывалась правовая позиция Конституционного Суда), Большая палата Европейского Суда по правам человека не стала выносить рекомендации по изменению законодательного регулирования статуса военнослужащих в Российской Федерации, как это было сделано в первом Постановлении.

Будучи неизменным сторонником конструктивного диалога с Европейским Судом по правам человека, Конституционный Суд с удовлетворением отмечает

наметившиеся в последнее время ориентиры дальнейшего развития и углубления этого взаимодействия.

6. Исполнение решений Конституционного Суда

В условиях демократического правового государства защита прав и свобод человека и гражданина, равно как и системы правопорядка в целом, невозможна без отлаженного функционирования механизмов поддержания режима конституционной законности, включающего в себя неукоснительное выполнение адресатами актов конституционного контроля содержащихся в них предписаний, а также максимального учета рекомендаций. В то же время качество исполнения решений органа конституционного правосудия может рассматриваться как показатель, отражающий общее состояние правовой и политической культуры государственного аппарата.

Признание нормативных правовых актов полностью или частично не соответствующими Конституции Российской Федерации в первую очередь требует принятия мер со стороны законодателя. Решения, в которых нормативные положения признаны Конституционным Судом не соответствующими Конституции Российской Федерации без каких-либо оговорок, подлежат исполнению в порядке и сроки, прямо установленные законом (статья 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Существуют особые ситуации, связанные с определением законодателем содержания правового регулирования, требуемого для исполнения решения Конституционного Суда. К ним относится, в частности, признание не соответствующим Конституции Российской Федерации сложного по своему нормативному содержанию положения, установленного разными, в том числе бланкетными, но действующими в системном единстве, нормами одного нормативного акта либо несколькими актами. При этом если в одних случаях для восстановления конституционности нормативного регулирования достаточно внести изменения в отдельные нормативные элементы некоторых из проверенных актов, то в других требуется изменение (отмена) всех нормативных актов, о которых шла речь в решении Конституционного Суда.

Следует отдельно выделить категорию тех решений Конституционного Суда, в которых, несмотря на итоговую резолюцию о соответствии Конституции Российской Федерации проверенных нормоположений, указывается также на необходимость осуществления дополнительного правового регулирования. Как правило, в подобных решениях констатируется законодательный пробел, т.е. отсутствие надлежащего специально-правового воздействия на соответствующие отношения.

Выбор формы обращения Конституционного Суда к законодателю определяется конкретной конституционно-правовой ситуацией, в связи с чем в ряде случаев такое обращение носит рекомендательный характер.

От выбранной формы обращения в адрес законодателя (императивный или рекомендательный характер) относительно принятия соответствующих мер по

изменению правового регулирования зависит, распространяются ли на данное решение Конституционного Суда установленные законом сроки его исполнения. Часть из принятых Конституционным Судом решений, как содержащие рекомендации в адрес законодателя относительно возможного изменения правового регулирования, подлежат исполнению без учета сроков, предусмотренных статьей 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

При проверке конституционности нормативных положений Конституционный Суд принимает решение, оценивая не только буквальный смысл рассматриваемого акта, но и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся практикой правоприменения. Относительно решений, в которых Конституционный Суд пришел к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации нормативных положений исходя из смысла, придаваемого им сложившейся правоприменительной практикой, свидетельством их исполнения должны стать такие первоочередные меры, как строгое соблюдение требования недопустимости применения дисквалифицированных нормативных положений в смысле, признанном неконституционным, а также лишение юридической силы всех подзаконных актов, допускающих неконституционную интерпретацию проверенных законоположений. Если в результате неконституционной практики применения рассматриваемых норм имело место нарушение прав и свобод граждан, Конституционный Суд указывает на необходимость пересмотра дел заявителей.

В своей деятельности Конституционный Суд исходит из принципа конституционно-правовой сдержанности, который предопределил, в том числе, сложившуюся в последние годы практику выявления конституционно-правового смысла оспариваемых положений. В данном случае рассматриваемая норма признается соответствующей Конституции Российской Федерации именно в значении, раскрываемом в решении Конституционного Суда. Выявленный Конституционным Судом конституционно-правовой смысл нормы является общеобязательным и исключает любое иное ее истолкование. Использование данного правового средства конституционного контроля позволяет находить необходимый баланс между желательной стабильностью нормативного регулирования и правоприменения и их соответствием Конституции Российской Федерации.

В большинстве случаев такие решения одновременно сигнализируют о том, что неконституционному правоприменению способствовали закрепленные в рассмотренном акте противоречивые или неопределенные нормативные конструкции. Поэтому законодатель, реализуя содержащееся в соответствующем решении Конституционного Суда предписание и учитывая сформулированные им правовые позиции, должен устранять выявленные дефекты регулирования посредством принятия новой редакции нормативного акта прежде всего в части тех положений, которые признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации по смыслу сложившейся правоприменительной практики.

Вероятность реализации нормативных положений в значении, расходящемся с правовыми позициями Конституционного Суда, очевидно была

бы существенно ниже при учете законодателем и правоприменителями положений, излагаемых не только в резолютивной, но и в мотивировочной части решений Конституционного Суда.

Исполнение решений Конституционного Суда представляет собой последовательность тесно взаимосвязанных мероприятий, ответственность за осуществление которых лежит на различных, прежде всего публично-властных, субъектах. И хотя сбои могут возникнуть на любом этапе процесса исполнения, зачастую их причиной становится несогласованность действий государственных органов и должностных лиц, непосредственно обеспечивающих исполнение решений Конституционного Суда.

Совокупность предложений по предотвращению нарушения порядка и сроков исполнения актов конституционного контроля, а также по совершенствованию механизмов исполнения и преодолению возникающих в этой связи трудностей, имеющих место в нормотворческой и правоприменительной деятельности, была изложена в Информации Конституционного Суда Российской Федерации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации (2009 год) – документе, утвержденном на пленарном заседании Конституционного Суда.

За период, прошедший с момента обнародования названной Информации, можно констатировать определенные улучшения в части взаимодействия институтов, принадлежащих к различным ветвям государственной власти и включенных в механизм исполнения решений Конституционного Суда.

Так, значимую работу по координации исполнения актов Конституционного Суда ведет Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, и в первую очередь его Комитет по конституционному законодательству (ныне – Комитет по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества).

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации регулярно направляет в Конституционный Суд данные о состоянии исполнения его решений и о ходе соответствующих законопроектных работ.

Из Правительства Российской Федерации систематически поступают сведения о поручениях федеральным органам исполнительной власти по разработке проектов нормативных актов во исполнение решений Конституционного Суда. При обнаружении несовпадения позиций относительно перечня решений, требующих исполнения, а также по поводу мер, которые в этих целях следует предпринять, включая осуществление дополнительного правового регулирования, Конституционный Суд уведомляет Правительство Российской Федерации о выявившихся расхождениях и высказывает рекомендации по их преодолению.

Конституционный Суд интенсивно взаимодействует с Министерством юстиции Российской Федерации, ведущим постоянную работу по обобщению данных относительно требующих исполнения решений Конституционного Суда, а также о текущем состоянии их реализации. В контексте согласования законодательства и практики его применения с решениями Конституционного Суда, безусловно, продуктивен общероссийский мониторинг, осуществляемый

Министерством юстиции Российской Федерации (Департамент законопроектной деятельности и мониторинга правоприменения). Подтверждением важности этой работы стал Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», возложивший на Министерство юстиции Российской Федерации изучение всех аспектов исполнения решений Конституционного Суда, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также подготовку предложений по оптимизации этого процесса.

Согласно Положению о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденному названным Указом Президента Российской Федерации, мониторинг, в том числе, предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в целях выполнения решений Конституционного Суда (подпункт «а» пункта 2).

В соответствии с принятой Правительством Российской Федерации Методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации оперативный мониторинг осуществляется в течение первого года выполнения решений Конституционного Суда (пункт 2); при осуществлении мониторинга правоприменения по вопросам выполнения решений Конституционного Суда обобщается, анализируется и оценивается практика выполнения постановлений и определений Конституционного Суда (пункт 5).

Существенный вклад в надлежащее исполнение решений Конституционного Суда вносят высшие судебные инстанции. Нельзя не отметить создание Отдела специального контроля Аппарата Верховного Суда Российской Федерации с возложением на него, в том числе, функций контроля исполнения решений Конституционного Суда, а также содействия в изучении и учете решений Конституционного Суда верховными судами республик, краевыми и областными судами, судами городов федерального значения, судами автономной области и автономных округов, военными судами.

Большую роль в обеспечении исполнения решений Конституционного Суда, главным образом применительно к законодательству субъектов Российской Федерации, играют соответствующие меры реагирования, принимаемые Генеральной прокуратурой Российской Федерации и органами прокуратуры, действующими на уровне субъектов Российской Федерации.

К обнадеживающим тенденциям следует отнести также становление контактов между различными органами государственной власти в целях объединения и согласования усилий по исполнению решений Конституционного Суда. Один из примеров такого взаимодействия – подписание Соглашения о сотрудничестве между Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Министерством юстиции Российской Федерации (2010 год).

Несмотря на наметившуюся положительную динамику, целый ряд решений Конституционного Суда, требующих осуществления дополнительного правового регулирования со стороны федерального законодателя, остаются до сих пор не реализованными.

Не все решения Конституционного Суда выполняются в соответствии с установленными Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» требованиями, в том числе применительно к срокам реализации. Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений имеет место как в нормотворческой, так и в правоприменительной сферах.

Сталкиваясь с несвоевременным, неполным и недостаточно точным исполнением принятых им решений и не будучи при этом наделен полномочиями по самостоятельному обеспечению их реализации, Конституционный Суд неоднократно обращал внимание управомоченных субъектов на необходимость преодоления существующих в этой области проблем.

Как известно, положения, признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации, утрачивают силу с момента провозглашения решения Конституционного Суда (статья 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»): подобная дисквалификация призвана исключить воздействие признанных неконституционными нормативных положений на регулируемые отношения. Между тем сама по себе конституционно-правовая дисквалификация не снимает с соответствующих управомоченных субъектов обязанности своевременно устранить утратившие силу положения из текста нормативного акта. К сожалению, такие положения нередко на протяжении достаточно долгого времени продолжают оставаться в тексте нормативного акта, неизбежно порождая ошибки правоприменительных органов.

В этой связи следует отметить, что в регламентах палат Федерального Собрания Российской Федерации, в частности Государственной Думы, не предусмотрены специальные процедуры, гарантирующие своевременное рассмотрение законопроектов, направленных на исполнение решений Конституционного Суда. Указанное обстоятельство создает возможность ничем не ограниченных (имевших место, в том числе, в 2011 году) переносов рассмотрения соответствующих законопроектов без определения сроков последующего рассмотрения (например, перенос законопроекта, направленного на реализацию Постановления Конституционного Суда от 26 декабря 2005 года № 14-П). Законопроект, реализующий Постановление Конституционного Суда от 22 июня 2010 года № 14-П, нацеленное на защиту избирательных прав граждан, будучи внесен в примерную программу законопроектной деятельности Государственной Думы в период весенней сессии 2011 года, так и не был принят.

В еще большей степени своевременному исполнению решений Конституционного Суда препятствует многократное продление сроков, осуществляемое Аппаратом Правительства Российской Федерации по просьбам ведомств, которым поручена разработка проектов соответствующих нормативных актов. Подобная практика прямо противоречит предписанию Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»

относительно трехмесячного срока, отводимого Правительству Российской Федерации (в качестве субъекта законодательной инициативы) на подготовку и внесение в Федеральное Собрание Российской Федерации законопроекта в целях исполнения решений Конституционного Суда. Между тем такая ситуация имела место на протяжении 2011 года, равно как и предшествующих лет, при выработке законопроектов во исполнение ряда постановлений Конституционного Суда.

Установленные Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» сроки также не принимаются в расчет при иницировании многочисленных согласительных совещаний, ведении обширной межведомственной переписки и т.п. Затягивание исполнения решений Конституционного Суда во многом предопределяется отсутствием специальных процедур в Регламенте Правительства Российской Федерации, призванных, во исполнение предписаний Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», лимитировать сроки разработки соответствующих нормативных правовых актов. В результате все выявляющиеся разногласия между заинтересованными ведомствами разрешаются зачастую без учета законодательно установленных сроков.

Имеют место случаи, когда ведомства, получившие поручения о разработке соответствующего законопроекта во исполнение решения Конституционного Суда, без каких-либо согласований задерживают представление проектов (например, Министерство финансов в связи с исполнением Постановления от 20 апреля 2011 года № 9-П).

Отмечаются ситуации, когда вытекающее из положений Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» императивное предписание о своевременном исполнении решений Конституционного Суда, в том числе в связи с необходимостью защиты конституционных прав и свобод граждан, фактически преодолевается апеллированием к различным обстоятельствам целесообразности.

В ряде случаев происходит фактическая подмена оперативного внесения требуемых изменений в законодательные акты обсуждением рассмотренных Конституционным Судом вопросов ведомственными и межведомственными комиссиями и рабочими группами. Об этом, в частности, свидетельствует анализ ответов федеральных органов исполнительной власти на запросы Министерства юстиции Российской Федерации о ходе исполнения решений Конституционного Суда.

Кроме того, должному исполнению решений Конституционного Суда мешают недостаточный уровень качества подготовки проектов нормативных актов, а также несогласованность действий органов государственной власти.

Наконец, вызывает сомнение позиция Министерства финансов Российской Федерации, предлагающего исключить ряд решений Конституционного Суда (главным образом касающихся вопросов законодательства о социальной защите) из ведущегося Министерством юстиции Российской Федерации Перечня решений Конституционного Суда, требующих принятия нормативных правовых актов, и мотивирующего это тем, что исполнение указанных решений «представляется проблематичным в условиях значительного изменения прогноза

макроэкономических показателей и необходимости обеспечения сбалансированности доходной и расходной части федерального бюджета при принятии дополнительных расходных обязательств Российской Федерации, в частности из-за принятия решения об индексации размеров компенсации либо других решений, приводящих к расширению видов компенсации или численности получателей компенсации».

Качественное исполнение решений, принимаемых Конституционным Судом, во многом зависит от судов общей юрисдикции и арбитражных судов. В этой связи необходимо подчеркнуть очевидное наличие положительной динамики в вопросе пересмотра судебными органами решений по конкретным делам участников конституционного судопроизводства. Прежде всего это касается решений Конституционного Суда, содержащих требования о пересмотре дела, в котором применено признанное не соответствующим Конституции Российской Федерации нормативное положение. В частности, начиная с февраля 2011 года Отдел специального контроля Аппарата Верховного Суда Российской Федерации ведет статистику реагирования судов общей юрисдикции на принятые Конституционным Судом решения. При этом, однако, учитываются только те акты Конституционного Суда, в резолютивной части которых содержится прямое предписание о пересмотре принятых правоприменительных решений.

Вместе с тем ни суды общей юрисдикции, ни арбитражные суды, как правило, не учитывают правовых позиций Конституционного Суда, сформулированных в тех его решениях, в которых выявлен конституционно-правовой смысл проверяемых норм.

В пересмотре соответствующих правоприменительных решений суды отказывают, в том числе, и непосредственным участникам конституционного судопроизводства. Ссылаясь на отсутствие такого основания для пересмотра по вновь открывшимся (новым) обстоятельствам решения суда, как выявление в решении Конституционного Суда конституционно-правового смысла нормативного положения закона, примененного в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд, суды делают вывод о том, что принятые по жалобам заявителей акты Конституционного Суда, как дающие конституционно-правовое истолкование оспариваемой нормы, а не признающие норму не соответствующей Конституции Российской Федерации, не отвечают содержащимся в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации и Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации критериям определения вновь открывшихся (новых) обстоятельств. Соответственно, опирающиеся на сформулированное в решении Конституционного Суда конституционно-правовое истолкование доводы частных жалоб заявителей характеризуются в качестве «направленных на иное, неверное толкование и оценку установленных судом обстоятельств».

Тем самым фактически игнорируется правовая позиция Конституционного Суда, определяющая юридические основания и конкретный механизм последующего пересмотра по результатам конституционного судопроизводства решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов по делам заявителей, основанных на применении нормы в ее неконституционном истолковании,

повлекшем нарушение конституционных прав и свобод граждан (Определение от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р). В значительной части случаев практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов, фактически не признающая, что юридическим последствием решения Конституционного Суда, выявляющего конституционно-правовой смысл нормы, является прекращение ее действия (а значит, и применения) в неконституционном истолковании и, следовательно, утрата ею силы на будущее время в любом ином, расходящемся с выявленным конституционно-правовым смыслом, допускаясь ранее понимании, свидетельствует об отказе распространять на подобное решение юридические последствия признания нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации, предусмотренные частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», гарантирующей пересмотр дела заявителя в обычном порядке.

Таким образом, серьезные трудности, которые вызывает исполнение решений Конституционного Суда, направленных на восстановление нарушенных прав и свобод граждан, во многом по-прежнему связаны с отсутствием в отраслевом законодательстве нормативных положений, закрепляющих процессуальные последствия решений Конституционного Суда, признающих конституционность оспариваемой нормы и вместе с тем – в связи с выявлением ее конституционно-правового смысла – указывающих на необходимость пересмотра правоприменительных решений, состоявшихся в отношении заявителя.

Тем не менее, благодаря совместным усилиям Конституционного Суда и федеральных органов государственной власти, прежде всего Федерального Собрания Российской Федерации, а также Министерства юстиции Российской Федерации, в течение рассматриваемого периода, особенно в 2011 году, наметились очевидные позитивные изменения в преодолении системного характера проблемы исполнения решений Конституционного Суда.